PRESSUPPLAGA, EJ TRYCKLOVSKONTROLLERAD

Konstitutionsutskottets betänkande 2025/26:KU20

Granskningsbetänkande

Inledning och sammanfattning

Konstitutionsutskottets granskning

Enligt 13 kap. 1 § regeringsformen ska konstitutionsutskottet granska statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet ska enligt 13 kap. 2 § minst en gång om året meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit värt att uppmärksamma.

I betänkandet redovisas utskottets granskning med anledning av ledamöters anmälningar till utskottet. Tidigare under innevarande riksmöte har utskottet på eget initiativ lämnat ett granskningsbetänkande som avser allmänna, administrativt inriktade frågor (bet. 2025/26:KU10).

Till grund för den redovisade granskningen 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 A1.1.1–4.12.5. För att inhämta ytterligare upplysningar har utskottet även hållit ett antal utfrågningar. Uppteckningar från dessa finns i bilaga B1–18.

I det följande lämnas först en kort beskrivning av betänkandets disposition och en sammanfattning av resultaten av den genomförda granskningen. De olika granskningsärendena behandlas därefter i betänkandets huvudavsnitt. Därpå följer tre särskilda yttranden (S, SD, M, V, C, KD, MP, L).

Behandlade frågor

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. Betänkandet avslutas med ett kapitel där vissa frågor om statsråds tjänsteutövning tas upp. Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

Utskottet har beslutat att två granskningsärenden som bordlades under förra riksmötet med hänvisning till pågående rättsprocesser ska vara fortsatt

bordlagda (särskilt prot. 2025/26:18 § 11). Ärendena gäller ministern för civilt försvars agerande och kontakter med Energimyndigheten i samband med en anställning (dnr 1570-2023/24 och 1576-2023/24) respektive statsministerns ansvar och skyldigheter gällande Regeringskansliets säkerhetsrutiner samt frågor kring den nationella säkerhetsrådgivaren (dnr 884-2024/25, 959-2024/25 och 984-2024/25). Utskottet har vidare beslutat att i avvaktan på pågående rättsprocess delvis bordlägga en ny anmälan (dnr 1072-2025/26) om statsministerns ansvar och agerande med anledning av den nationella säkerhetsrådgivarens säkerhetsbrister och regeringens hantering av vissa frågor därefter (särskilt prot. 2025/26:24 § 8).

En granskningsanmälan (dnr 746-2025/26) har inte gett utskottet anledning att vidta någon utredningsåtgärd (särskilt prot. 2025/26:20 § 7). Den anmälan gäller uttalande av statsråd. Till grund för bedömningen att inte utreda anmälan har legat utskottets ställningstagande våren 2023 i frågan om granskning av statsråds uttalanden (bet. 2022/23:KU20 s. 157 f.). Som utskottet anförde då bör granskning av statsråds uttalanden avgränsas till fall där det kan ställas konstitutionellt berättigade krav på uttalandena.

Vissa resultat av granskningen

Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

Utskottet har granskat *energi- och näringsministerns agerande i förhållande till interpellationsinstitutet*. I granskningen uppmärksammas att statsrådet vid ett kammarsammanträde inte besvarade två av fyra interpellationer, och som skäl för det har anförts att arbetsbelastningen var hög vid tillfället. En avgörande förutsättning för att frågeinstituten ska ha den verkan och funktion som förutsätts i regeringsformen och riksdagsordningen är, enligt utskottet, att statsråden respekterar gällande reglering och praxis. Det är av särskild vikt att statsråden endast i undantagsfall och om det finns synnerliga skäl underlåter att besvara en interpellation eller fråga och att fördröjda svar undviks så långt som möjligt.

En annan granskning har gällt *infrastruktur- och bostadsministerns hantering av Gotlandstrafiken*. Mål- och resultatdialogen mellan regeringen och riksdagen förs i regeringens budgetproposition och utskottens budgetbetänkanden. De resultat som uppnåtts i förhållande till det transportpolitiska målet redovisas inom utgiftsområde 22 Kommunikationer. Utskottet noterar att trafikutskottet under flera år har uppmärksammat mål- och resultatfrågor i beredningen av budgetpropositionen.

Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.

Utskottet har även granskat *utnämningen av överdirektör vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. Utskottet understryker generellt vikten av att rekryteringsprocesser genomförs i enlighet med gällande regelverk och rutiner. Avsteg från vad som är gängse när det gäller t.ex. hanteringen av

ansökningar, villkor och förmåner riskerar att vara förtroendeskadliga och bör äga rum endast när det kan anses vara motiverat utifrån sakliga förhållanden. Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något uttalande.

Entledigandet av ledamot i insynsråd har också granskats. Granskningen har avsett regeringens agerande när en riksdagsledamot, som var ledamot i ett insynsråd placerat i säkerhetsklass, blivit misstänkt för brott (rattfylleri). Av granskningen framgår att Justitiedepartementet informerades i slutet av december 2025 av Polismyndigheten om att en riksdagsledamot blivit delgiven misstanke om brott. Efter att ha försäkrat sig om att något sammanträde i insynsråden inte var nära förestående entledigade regeringen i slutet av januari 2026 riksdagsledamoten från insynsråden. Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något uttalande.

Vidare har utskottet granskat regeringens *uppdrag till universitet om medborgarskapsprov*. Uppdraget till Göteborgs och Stockholms universitet var att bistå Universitets- och högskolerådet (UHR) vid framtagandet av medborgarskapsprov. Utskottet framhåller att universitet och högskolor har en speciell ställning i förvaltningsorganisationen, i vissa avseenden en mer självständig ställning än andra förvaltningsmyndigheter. Samtidigt är de statliga myndigheter och regeringen har därmed en formell möjlighet att via beslut ge dem uppdrag. Denna formella möjlighet har inte satts i fråga men däremot lämpligheten i att göra det. Utskottet framhåller att i den mån sådana uppdrag inbegriper i grunden politiska eller andra bedömningar än akademiska kan det upplevas som problematiskt i förhållande till den akademiska friheten. När det gäller det aktuella uppdragets utformning konstaterar utskottet att de statliga lärosätenas huvuduppgifter är reglerade i lag (högskolelagen). Utbildning och forskning som bedrivs vid dessa är ingenting som kan eller bör prioriteras bort på grund av särskilda uppdrag. Utskottet noterar att universiteten påtalat utmaningar med att genomföra uppdraget kopplat till den snäva tidsplanen. Samtidigt uppger Utbildningsdepartementet att det inte fått några indikationer på att uppdraget har påverkat lärosätenas förmåga att utföra sina uppgifter enligt högskolelagen. Utskottet understryker ändå vikten av att regeringen i de fall den beslutar om särskilda uppdrag till universitet och högskolor har en dialog med dessa och ser till att säkerställa att uppdraget inte går ut över lärosätenas förmåga att utföra sina huvuduppgifter.

En annan granskning har gällt *hanteringen av stöd i Industriklivet*. När det gäller villkoren i regleringsbrevet som regeringen fattade beslut om genom ändringsbeslutet i juni 2025 efter riksdagens beslut om ändringsbudget och beredningen som föregick regeringens ändringsbeslut ger granskningen inte anledning till något uttalande av utskottet. I granskningen uppmärksammas även ett uttalande av finansministern i en tidningsintervju om att det inte var aktuellt med mer pengar till ett företag varvid hon även konstaterat att hon inte råder över Energimyndighetens beslut. Granskningen ger inte heller i den delen anledning till något uttalande av utskottet.

I granskningen om *upphävandet av statsbidraget till kooperativ utveckling* konstaterar utskottet att en förutsättning för att bidrag ska kunna betalas ut är

att riksdagen anvisar medel för ändamålet. Innan regeringen beslutade att förordningen om statsbidrag till kooperativ utveckling m.m. skulle upphävas hämtade den in ett yttrande från Tillväxtverket. Efter det att förordningen har upphört att gälla kommer stöd till kooperativ utveckling fortsatt att kunna lämnas inom ramen för ett oförändrat anslagsändamål. Granskningen ger inte anledning till något uttalande.

En granskning har gällt *utlämnande av allmänna handlingar hos Statsrådsberedningen*. Utskottet noterar att Justitieombudsmannen i december 2025 kritiserade Regeringskansliet för att vissa framställningar om utlämnande av allmänna handlingar inte hade handlagts med den skyndsamhet som tryckfrihetsförordningen kräver. I utskottets granskning har framkommit att en skadebedömning daterad i mars 2023 ansågs utgöra internt arbetsmaterial men att en ny bedömning gjordes när handlingen begärdes ut. Handlingen bedömdes då vara färdigställd och därmed upprättad, och på grund av detta ansågs den vara en allmän handling. Vid utfrågningen med statsministern anförde han att flera av de aktuella framställningarna borde ha besvarats snabbare och att handlingen med skadebedömning bedömdes vara en allmän handling för sent. Utskottet finner skäl att betona vikten av att skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen respekteras. Det noteras att regeringens prövning av den ovannämnda framställningen om att ta del av handlingen med skadebedömningen tog drygt 1,5 månad, och då hade frågan dessförinnan varit föremål för prövning i Regeringskansliet. Utskottet betonar också vikten av registrering (diarieföring) för att garantera och underlätta allmänhetens tillgång till allmänna handlingar. Allmänna handlingar ska som huvudregel registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet, och om handlingen innehåller uppgifter som omfattas av sekretess ska den alltid registreras. Eftersom handlingen med skadebedömningen omfattas av sekretess och därmed ska diarieföras har registreringsskyldigheten inte kunnat upprätthållas från rätt tidpunkt. Som chef för Regeringskansliet har statsministern ett övergripande ansvar för att det finns en organisation för att hantera ärenden om utlämnande av allmänna handlingar.

Utskottet har granskat dels regeringens *hantering av stödet till Ukraina* i förhållande till riksdagens finansmakt och efterlevnaden av budgetlagen, dels *förberedelser för export av Jas Gripen till Ukraina* i förhållande till regeringens befogenheter. Vad som framkommit i granskningarna ger inte anledning till något uttalande.

Även *Sveriges förpliktelser i relation till Israel och Palestina samt kriget i Gaza* har granskats. Det är en självklar utgångspunkt att Sveriges folkrättsliga förpliktelser efterlevs. Enligt domstolspraxis från Internationella domstolen (ICJ) och uttalanden i den juridiska doktrinen avgörs den närmare innebörden av en tredje stats folkrättsliga skyldighet att agera för att förebygga folkmord utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, bl.a. vilken möjlighet staten har att påverka situationen. I granskningen har det framkommit att regeringen bedömer att Sverige har levt upp till sina folkrättsliga förpliktelser. Vad som

framkommit i granskningen ger inte anledning till något uttalande från de synpunkter utskottet har att beakta i granskningen.

Vidare har *Sveriges överenskommelse med Somalia om bistånd och migration* granskats. Utskottet konstaterar att regeringens reformagenda för biståndet, som bl.a. innebär att delar av utvecklingsbiståndet kan villkoras, är förankrad i utrikesutskottet och riksdagen. När det gäller överenskommelsen med Somalia konstateras att olika ord har använts för att beskriva den och att ett och samma ord har getts olika innebörd. Risken som följer är att detta skapar oklarheter och leder till olika förväntningar på överenskommelsen. Granskningen har visat att överenskommelsen inte innefattar några rättsligt bindande förpliktelser för Sverige som stat och den utgör således inte en internationell överenskommelse i regeringsformens bemärkelse. Det rör sig om en informell överenskommelse utan rättsligt bindande åtaganden. När det gäller den process som ledde fram till överenskommelsen och sedan följde för att genomföra den framhåller utskottet att olika berörda delar av den svenska förvaltningen inte förefaller ha varit fullt ut samordnade, vilket kan ha skapat svårigheter att hitta en lösning för genomförandet som var hållbar över tid. I granskningen har det också framkommit att Sida sett sig ha vissa begränsningar i sina möjligheter att bereda och besluta om biståndsinsatser för genomförandet av överenskommelsen. Det kan inte uteslutas att tydligare styrning av Sida i ett tidigare skede hade underlättat för myndigheten i dess uppgift att bidra till överenskommelsens genomförande. Sammantaget bedömer utskottet att dialogen med och styrningen av Sida gått till på ett sätt som medfört svårigheter vid överenskommelsens genomförande. Utskottet noterar i anslutning till det anförda att biståndsrådet vid Somaliasektionen vid Sveriges ambassad i Nairobi förklarades persona non grata våren 2025. Det hade varit möjligt för regeringen att informera Utrikesnämnden i såväl denna fråga som i frågan om den nya inriktningen för biståndet. När det gäller frågan om kontroll och uppföljning av biståndsinsatserna via Världsbanken och FN:s utvecklingsprogram UNDP samt det svenska stödet till FN:s migrationsorganisation IOM konstaterar utskottet att respektive samarbetsorganisation ska säkerställa att stödet används på ett korrekt sätt. Härutöver är det naturligtvis angeläget att svenska myndigheter följer och tar del av rapporter om biståndets användning, så att de vid behov kan vidta åtgärder för att förhindra att biståndsmedel betalas ut i strid med gällande regelverk. Utskottet har i granskningen tagit del av uppföljningar som inkommit till Regeringskansliet. Uppföljningarna ger inte anledning till någon kommentar av utskottet.

Hantering av utrednings- och remissväsendet har också granskats. Utskottet påminner om att regeringsformens beredningskrav ska tillmätas stor vikt. Avsteg från normala beredningsrutiner kan behöva förekomma i brådskande ärenden, men en utgångspunkt är att normala rutiner inte åsidosätts under längre tid och i större omfattning än nödvändigt. Regeringen ansvarar för att lagförslag är tillräckligt väl beredda innan de överlämnas till riksdagen. Sedan ligger det på det beredande utskottet och i slutänden riksdagen att i varje

enskilt ärende ta ställning till om beredningsunderlaget kan anses tillräckligt och om motiveringen till en eventuell skyndsam beredning är tillräckligt stark. Granskningen har bl.a. gällt frågan om hur den beredning som föregick regeringens beslut om lagrådsremissen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor förhåller sig till gällande ordning. Det har i granskningen anförts att en akut samhällssituation skapade ett behov av skyndsamhet i ärendet. Utskottet ifrågasätter inte den bedömningen men vill generellt understryka att en skyndsam beredning riskerar att påverka lagstiftningens kvalitet. Behovet av en beredning med avsteg från gängse ledtider måste därför noga prövas från fall till fall och sådana avsteg endast göras när dessa bedöms nödvändiga. Härutöver framhåller utskottet att det inte ser framför sig ett generellt förändrat förhållningssätt till vad som krävs för att ett ärende ska anses vara brådskande och därför motivera avsteg från normala beredningsrutiner, utan sådana bedömningar förutsätts ske utifrån samma utgångspunkter som tidigare.

Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen

I granskningen *Fråga om åsiktsregistrering inom Regeringskansliet* anför utskottet att det stora flertalet tjänstemän i Regeringskansliet inte är politiskt tillsatta utan behåller sina anställningar vid regeringsskiften, oavsett regeringens politiska sammansättning. Det är väsentligt att dessa tjänstemän rekryteras på sakliga grunder. Dessa tjänstemän bidrar med sin kompetens oavsett regeringens politiska inriktning. Utskottet anser liksom tidigare att denna ordning är av central betydelse och framhåller vikten av att den består. Utskottet har inget att invända mot de interna processer som redovisas i granskningen för rekryteringar och befordringar i Regeringskansliet och förutsätter att ledningen ser till att dessa processer upprätthålls. Åsiktsregistrering av medarbetares politiska uppfattningar får naturligtvis inte förekomma. I granskningen har Regeringskansliet också anfört att man inte dokumenterar opolitiska tjänstemäns partitillhörighet eller personliga politiska uppfattningar.

Utskottet har även granskat hanteringen av *det s.k. tjänstemannauppropet inom Regeringskansliet* hösten 2018. Det brev som är aktuellt i granskningen var från medarbetare vid Regeringskansliet och ställt till Regeringskansliets förvaltningschef. När det gäller hanteringen av brevet från arbetsrättslig synpunkt noterar utskottet att efter det att brevet mottagits av förvaltningschefen genomfördes möten med företrädare för arbetstagarorganisationerna och med företrädare för den grupp som undertecknat brevet. Därefter genomfördes ett möte på Utrikesdepartementet där såväl politisk som opolitisk ledning deltog. Efter brevet har ett antal åtgärder vidtagits för att informera om tjänstemannarollen och de opolitiska tjänstemännens roll i förhållande till den politiska ledningen. Utskottet anför vidare följande. I Regeringskansliet är det stora flertalet tjänstemän inte politiskt tillsatta utan behåller sina anställningar vid regeringsskiften, oavsett regeringens politiska sammansättning. Dessa

tjänstemän bidrar med sin kompetens oavsett regeringens politiska inriktning. Utskottet anser liksom tidigare att denna ordning är av central betydelse och framhåller vikten av att den består. Ett regeringskansli som biträder varje regering oavsett dess politiska inriktning är i grunden en demokratifråga. Varje regering ska kunna förutsätta att Regeringskansliet är lojalt mot denna uppgift. *Särskilt yttrande SD, L*

En annan granskning har gällt *utlysningen av tjänster vid Regeringskansliet*. Utskottet konstaterar att det granskade rekryteringsförfarandet har inneburit avsteg från gällande regelverk. Förfarandet har inte tillämpats sedan våren 2024 och utskottet förutsätter att den ordning som nu uppges gälla upprätthålls.

I granskningen om *Regeringskansliets rutiner och hantering av handlingar vid utlandsresor* noterar utskottet att det inom Regeringskansliet finns styrande och stödjande dokument om hur handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter ska hanteras. Granskningen ger inte anledning till något uttalande.

Regeringens hantering av *säkerhetsbrister vid Lantmäteriet* har granskats. Under granskningen har det blivit uppenbart att säkerhetsbristerna inom Lantmäteriet har varit avsevärt större än vad som först framkom och konsekvenserna för Sveriges säkerhet är svåra att överblicka. Landsbygds- och infrastrukturdepartementet fick under våren 2024 vid flera tillfällen information om allvarliga säkerhetsincidenter vid Lantmäteriet. Vid ett av tillfällena framförde myndighetens dåvarande säkerhetsskyddschef att utöver att kundtjänst inte genomförde någon sekretessgranskning vid utlämnande av handlingar så kunde Lantmäteriets kunder med direktåtkomst få ut uppgifter ur databasen Arken utan föregående sekretessgranskning. Enligt säkerhetsskyddschefen önskade den dåvarande generaldirektören att denna uppgift inte skulle delges departementet. Infrastruktur- och bostadsministern har anfört att han och Regeringskansliet vid flera tillfällen frågat Lantmäteriet om behov av ytterligare åtgärder från regeringens sida. Mot bakgrund av den information som departementet och ministern fick ta del av, samt diskrepansen mellan generaldirektörens och säkerhetsskyddschefens analyser och slutsatser, kan det ifrågasättas huruvida det var tillräckligt att regeringen förlitade sig på Lantmäteriets egen bedömning om huruvida några åtgärder behövde vidtas. Att efterfråga ytterligare uppgifter hade sannolikt kunnat göras utan att generaldirektörens auktoritet satts i fråga. Utskottet menar därför att infrastruktur- och bostadsministern från generaldirektören hade kunnat efterfråga såväl ytterligare information som ett tydligare agerande när det gäller frågeställningarna. Granskningen har även omfattat vidareförmedlingen av information inom Regeringskansliet om säkerhetsbristerna. Inom Regeringskansliet finns det rutiner för hur informationsöverföring ska ske mellan departementen. I det aktuella fallet har rutinerna följts i förhållande till och inom Statsrådsberedningen. Samtidigt kan det ifrågasättas om de befintliga rutinerna motsvarat kraven för informationsdelning när så pass allvarliga säkerhetsbrister konstaterats. Med hänsyn till den verksamhet som

Lantmäteriet bedriver och som berör stora delar av samhället borde även Försvarsdepartementet ha informerats om säkerhetsbristerna tidigare än vad som nu skedde. Granskningen visar även att varken regeringen eller Regeringskansliet har fått del av någon bedömning från Säkerhetspolisen om konsekvenserna av säkerhetsbristerna vid Lantmäteriet. Vid ett möte i januari 2025 efterfrågades en bedömning men Säkerhetspolisen uppgav att man inte kunde dela med sig av några bedömningar om den pågående tillsynen. Någon bedömning har därefter inte efterfrågats. Utskottet konstaterar att regeringen, trots att det har varit möjligt, inte tagit initiativ till någon skadebedömning av säkerhetspolitiska och samhälleliga aspekter såvitt det framgår av till utskottet lämnade uppgifter.

I granskningen har även *statliga AP-fonders och bolags investering i Northvolt* ingått. Northvolts konkurs har inneburit en förlust för AP-fonderna, och därmed också pensionsspararna, och den har även drabbat berörda lokalsamhällen. Granskningen avser om den dåvarande regeringen på ett otillbörligt sätt utövat politisk påverkan på AP-fonderna att genomföra investeringen. Någon otillbörlig påverkan från regeringens sida för att förmå AP-fonderna att investera i Northvolt har inte framkommit i granskningen. Detsamma gäller Vattenfalls investering i Northvolt. Granskningen tar även upp dåvarande finansmarknadsministerns uttalande i november 2019 om att regeringen kunde behöva rekrytera nya styrelser i AP-fonderna ifall fonderna inte hade bättre förståelse för vad man förväntade sig. Uttalandet gjordes i en intervju mot bakgrund av en mediegranskning om AP-fondernas investeringar i fossila bolag utifrån de nya reglerna om hållbar utveckling vid förvaltningen av fonderna. Enligt utskottet behöver statsråd iaktta återhållsamhet i uttalanden som rör AP-fonderna. Det aktuella uttalandet var inte ett förberett anförande utan gjordes under en intervju. Ett liknande budskap framfördes också av statsrådet direkt till AP-fondernas ledningar i samband med ett möte med dessa. Från AP-fonderna har framförts att uttalandet inte haft någon påverkan på deras investeringsbeslut. Det väckte dock reaktioner bland dem, och det har anförts att det i en av dem sannolikt bidrog till att man senare lyfte fram politisk risk som ett övergripande riskområde. Uttalanden som det aktuella kan, enligt utskottet, riskera att uppfattas som ett indirekt ifrågasättande av AP-fondernas självständighet.

Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

Frågor om aktieinnehav och jäv har uppmärksammats i ett antal granskningar. En granskning har gällt *statsministerns ansvar för frågor om aktieinnehav och jäv samt civilministerns deltagande i regeringsbeslut*. Statsministern är den som tillsätter övriga statsråd och har rätt att entlediga statsråd. Ansvaret för att statsråden uppfyller kraven i 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen, att statsråd inte får inneha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne, kommer därigenom i första hand att ligga på statsministern. Innan ett statsråd utnämns ankommer det således på

statsministern att ta reda på att det inte föreligger några sådana omständigheter som avses i regeringsformens bestämmelse. Det får också förutsättas att statsrådskandidaten informeras om gällande regler och lämnar erforderliga upplysningar till statsministern för bedömningen av om han eller hon uppfyller grundlagsstadgandets krav. I vilken mån t.ex. ett aktieinnehav bör ha betydelse för statsministerns ställningstagande får bedömas från fall till fall. I frågor om jäv för statsråden har det varit en utgångspunkt för utskottet att det, för det politiska arbetets anseende, är nödvändigt att allmänheten har förtroende för att statsråden står självständiga gentemot ovidkommande intressen. Deltagande i ett visst beslut kan medföra att allmänhetens förtroende för ett visst statsråd rubbas även om en jävssituation inte föreligger. Att jävssituationer uppmärksammas är ytterst statsrådets ansvar. Utskottet framhåller vikten av att de uppgifter som statsråden lämnar inom ramen för sin skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument är korrekta och fullständiga. Utskottet välkomnar det arbete som Regeringskansliet nyligen gjort med att se över sina riktlinjer som rör innehav av finansiella instrument. Det är viktigt att effekten av vidtagna åtgärder följs upp och utvärderas löpande för att säkerställa att de är tillräckliga. Utskottet förutsätter att det finns en insikt om betydelsen av ett säkerhetsavstånd i de ärenden som kan aktualisera privatekonomiska intressen samt att gällande regler och riktlinjer följs. När det gäller civilministerns deltagande i regeringsbeslut framkommer i granskningen att civilministern anmält jäv i ärenden om en vindkraftspark som drivs av ett dotterbolag till ett vindkraftsbolag som han äger aktier i. Han deltog dock i ett regeringsbeslut då han vid tidpunkten för beslutet saknade kännedom om att dotterbolaget tillhörde det bolag som han ägde aktier i. Utskottet framhåller vikten av att situationer som kan aktualisera frågor om jäv och intressekonflikter identifieras och uppmärksammas.

I granskningen om den *dåvarande utbildningsministerns anmälan om aktieinnehav* konstaterar utskottet att den tidigare utbildningsministern själv medgett att han av förbiseende underlåtit att anmäla sitt totala innehav av finansiella instrument under 2024. Även om de aktuella aktieinnehaven redovisades för 2023 och 2025 har enligt utskottet möjligheten för andra att uppmärksamma eventuella intressekonflikter och jävssituationer försvårats genom underlåtenheten. I granskningen om den *dåvarande migrationsministerns köp och innehav av aktier* framkommer att statsrådet köpte aktier i ett bolag som var underleverantör till ett stridsfordon som Försvarets materielverk (FMV) upphandlade. Utskottets anser att aktieinnehavet kan ge anledning att ifrågasätta statsrådets deltagande i regeringsbeslutet eftersom ett sådant deltagande alltid kan ge upphov till tvivel om huruvida de överväganden som görs är fria från privatekonomiska intressen. Möjligheten för andra att uppmärksamma eventuella intressekonflikter och jävssituationer försvårades också av att statsrådet dröjde fyra veckor med att anmäla köpet av aktierna. I granskningen om den *dåvarande utbildningsministerns köp och innehav av aktier* har det framkommit att det tidigare statsrådet deltog i regeringens beslut att ge Vinnova i uppdrag att stärka ett innovations- och

forskningsprogram. Kort efter beslutet köpte han aktier i ett teknikföretag som ingår som näringslivsrepresentant i programmet. Utskottet anser att det tidigare statsrådets agerande i sin helhet inte lever upp till de krav som följer av 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen. Därmed kan också förtroendet för honom som statsråd ifrågasättas. Utskottet framhåller att det är viktigt att förtroendet för det allmänna upprätthålls och att det inte finns skäl att ens misstänka att någon i regeringen eller Regeringskansliet gynnar sig själv eller någon närstående. Möjligheten för andra att uppmärksamma eventuella intressekonflikter och jävssituationer försvårades också av att det tidigare statsrådet dröjde ungefär fem månader med att anmäla köpet av aktierna.

Utskottet har granskat *statsministerns samt statsråds uttalanden om Region Stockholm*. Uttalandena gäller vårdköer i Region Stockholm. Det har i granskningen inte framkommit vad de aktuella uttalandena till fullo grundar sig på. När det gäller statsministerns uttalande ska det dock beaktas att det gjordes i samband med ett replikskifte under en pågående partiledardebatt. Socialtjänstministerns uttalande får däremot antas ha gjorts inom ramen för ett förberett anförande. Utskottet framhåller mot den bakgrunden vad det tidigare uttalat om att uttalanden från statsråd ska vara korrekta och rättvisande.

Vidare har *finansministerns uttalanden om finanspolitiska ramverket* granskats. Utskottet framhåller inledningsvis vikten av det finanspolitiska ramverket. Ett finanspolitiskt ramverk blir aldrig mer effektivt än hur det tillämpas. De krav som finns på regeringen att följa upp det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna är viktiga för att säkerställa efterlevnaden. Utskottet konstaterar att det råder enighet om att finanspolitiken avviker från det överskottsmål som beslutats av riksdagen, men oenighet kring om denna målavvikelse är förenlig med det finanspolitiska ramverket. Det i granskningen aktuella uttalandet av finansministerns vid en pressträff är i linje med den bedömning som regeringen har gjort i olika sammanhang, att avvikelsen är förenlig. Uttalandet synes således ha varit gjort utifrån samma tolkning av det finanspolitiska ramverket som redovisats av regeringen för riksdagen. Utskottet noterar att finansutskottet under våren kommer att behandla regeringens skrivelse om Riksrevisionens granskningsrapport Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2025 där regeringens och Riksrevisionens olika bedömningar tas upp.

Finansministerns uttalande om införande av indexering av assistansersättningen har också granskats. Utskottet konstaterar att informationen rörande frågan om en indexering av schablonbeloppet i assistansersättningen som getts av olika statsråd vid olika tillfällen skiljer sig åt. Det aktuella ärendets status och tidsplan har beskrivits på olika sätt och det kan ifrågasättas om samordningen mellan berörda departement har varit tillräcklig. Härutöver konstateras att den bild som finansministern gav i sitt uttalande vid en pressträff, att ett besked som hade lämnats av en partiföreträdare vid en tidigare pressträff endast gav uttryck för vad det partiet ville driva, är svårförenlig med den bild som tidigare hade framkommit i information från Socialdepartementet och socialtjänstministern.

Vidare har utskottet granskat *landsbygdsministerns uttalanden i samband med rättslig prövning av licensjakt efter varg*. I granskningen har det framkommit att ministerns avsikt inte varit att påverka förvaltningens eller domstolarnas självständighet utan att uttalandet som handlade om överklagande av förvaltningsrättens domar framfördes som ett led i den allmänna debatten, och att det gjordes eftersom länsstyrelsernas och förvaltningsrättens bedömningar skilde sig markant åt. När det gäller uttalandet om vargstammen konstaterar utskottet att det har framförts olika uppfattningar om referensvärdet och att statsrådets uttalande tog sin utgångspunkt i Naturvårdsverkets rapport. Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

En annan granskning har gällt *utrikesministerns uttalanden om frihetsberövade svenska medborgare i Israel*. Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Även *uttalanden om den utrikespolitiska linjen gentemot Israel* har granskats. I granskningen uppmärksammas uttalanden som vice statsministern gjort i egenskap av partiledare. Utskottet har tidigare framhållit att utrikesministerns uttalanden måste anses ha särskild auktoritet när det gäller regeringens hållning i en utrikespolitisk fråga. Ett uttalande som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om det rör förhållanden till en utländsk stat. Uttalanden av statsministern har självfallet genom hans eller hennes särskilda ställning i regeringen också en särskild auktoritet. När det gäller titeln vice statsminister konstaterar utskottet att den konstitutionella ställningen inte skiljer sig från övriga statsråd. Titeln har dock ansetts ge fördelar i internationella sammanhang, och innebörden av en sådan titel varierar mellan olika länder. Utskottet vill därför uppmärksamma att användande av titeln vice statsminister kan skapa oklarhet utomlands om huruvida det statsrådet har en särställning, vilket kan påverka hur exempelvis ett uttalande uppfattas. Det är lämpligt att varje statsråd gör en avstämning mot regeringens officiella hållning innan han eller hon uttalar sig på utrikespolitikens område. Inte minst gäller det statsråd med titeln vice statsminister. Mot bakgrund av att uttalandena gjordes av vice statsministern i hennes egenskap av partiledare ger granskningen inte anledning till något uttalande av utskottet.

Utskottet har även granskat *biståndsoch utrikeshandelsministerns agerande i fråga om stöd till UNRWA*. I december 2024 beslutade regeringen att avsluta det s.k. kärnstödet till FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar (UNRWA). Under våren 2025 initierade Sida ett förslag om beredning av stöd till UNRWA med anledning av en nödhjälpsappell från organisationen. Vid ett möte i maj 2025 mellan statssekreteraren och den dåvarande generaldirektören lyfte generaldirektören frågan om huruvida Sidas beredning om att eventuellt stödja UNRWA var en del av den samlade utrikespolitiken och om det fanns möjligheter att stödja UNRWA. Enligt generaldirektören svarade statssekreteraren att det inte var lämpligt. Senare i maj 2025 gjorde Sida i en promemoria bedömningen att UNRWA var den organisation som hade högst kapacitet att direkt omsätta finansiering till humanitär verksamhet men

noterade samtidigt att regeringen beslutat att avsluta kärnstödet till UNRWA. Sidas samlade bedömning blev därför att myndigheten inte skulle fortsätta finansieringen av UNRWA:s humanitära responsarbete. Utskottet konstaterar att Sidas regleringsbrev och instruktion är utformade på ett sätt som tycks förutsätta jämförelsevis omfattande kontakter mellan departement och myndighet. Sådana kontakter synes nödvändiga eftersom regeringen ansvarar för utrikespolitiken och biståndet utgör en del av denna. Genom att utrikespolitiken kan formuleras och komma till uttryck på en rad olika sätt förutsätts myndigheten på ett förhållandevis brett sätt kunna avläsa och tolka den inriktning och ram som ska gälla för verksamheten. Detta accentueras inte minst vid större förändringar i utrikespolitiken. Vad som framkommit i granskningen i denna del ger inte anledning till något uttalande. Utskottet vill ändå peka på de speciella förutsättningarna som följer av den nära kopplingen mellan utrikespolitiken och Sidas verksamhet. Även då gäller vad utskottet tidigare uttalat om att det är väsentligt att de informella kontakterna inte går utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet och att dessa kontakter är mer inriktade på information än styrning. Utskottet understryker i granskningen också vikten av dokumentation från dialoger mellan myndigheten och departementet där regeringen preciserar och förtydligar innebörden av sin politik. Utskottet noterar att statssekreteraren gett uttryck för att hon inte ville få in någon rapport från Sida med myndighetens bedömning av läget i Gaza, vilket är anmärkningsvärt. Det kan konstateras att detta synsätt inte delas av biståndsministern som tvärtom uttryckt sig positivt till att Sida löpande lämnar underlag med de bedömningar som myndigheten gjort.

Slutligen har utskottet granskat *biståndsministerns och utrikeshandelsministerns agerande i fråga om Sidas hantering av ansökan från en stiftelse*. I januari 2025 efterfrågade företrädare för stiftelsen i ett mejl till statssekreteraren ett ”bredare anslag” när det gällde tolkningen av strategin för särskilt demokratistöd genom svenska partianknutna organisationer (PAO). Vid ett samtal med Sida framhöll Utrikesdepartementet vikten av att myndigheten gjorde vad som var möjligt inom ramen för regelverket och strategins syfte när det gällde hanteringen av stiftelsens ansökan. I maj 2025 meddelade Sidas dåvarande generaldirektör i ett brev till stiftelsen att Sida ansåg att strategins syfte framgent kan tolkas bredare, förutsatt att de krav som Sida ställer på alla biståndsfinansierade insatser i övrigt uppfylls. Enligt utskottet finns det i en fungerande statsapparat ett behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och regeringen. Genom sådana kontakter kan regeringen hållas informerad, och myndigheten kan få regeringens intentioner och krav på myndigheten klarlagda. Det är väsentligt att de informella kontakterna inte går utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet och att dessa kontakter är mer inriktade på information än styrning. När det gäller den internkontrollgranskning av stiftelsen som genomförts av ett konsultbolag konstaterar utskottet att uppföljningen av den granskningen är en fråga för Sida. Det är Sidas ansvar att säkerställa att organisationer som tar emot stöd

lever upp till gällande regelverk för att ta emot stöd. I det avseendet är det också en självklarhet att Sida har en dialog med organisationer som är berättigade att söka stöd och ser till att vägleda dem så att de kan leva upp till regelverket. Utskottet framhåller vikten av att kontakter mellan departement och myndighet inte inbegriper ifrågasättanden av bedömningar i enskilda ärenden.

Innehållsförteckning

Utskottets anmälan 17
1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen 18
1.1 Energi- och näringsministerns agerande i förhållande till interpellationsinstitutet 18
Ärendet 18
Utredning i ärendet 18
Utskottets ställningstagande 22
1.2 Infrastruktur- och bostadsministerns hantering av Gotlandstrafiken 22
Ärendet 22
Utredning i ärendet 23
Utskottets ställningstagande 32
2 Handläggning av vissa regeringsärenden m.m. 33
2.1 Utnämningen av överdirektör vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 33
Ärendet 33
Utredning i ärendet 33
Utskottets ställningstagande 38
2.2 Entledigandet av ledamot i insynsråd 38
Ärendet 38
Utredning i ärendet 39
Utskottets ställningstagande 42
2.3 Uppdraget till universitet om medborgarskapsprov 42
Ärendet 42
Utredning i ärendet 43
Utskottets ställningstagande 61
2.4 Hanteringen av stöd i Industriklivet 62
Ärendet 62
Utredning i ärendet 63
Utskottets ställningstagande 68
2.5 Upphävandet av statsbidraget till kooperativ utveckling 69
Ärendet 69
Utredning i ärendet 69
Utskottets ställningstagande 74
2.6 Utlämnande av allmänna handlingar hos Statsrådsberedningen 75
Ärendet 75
Utredning i ärendet 76
Utskottets ställningstagande 85
2.7 Hanteringen av stödet till Ukraina 86
Ärendet 86
Utredning i ärendet 87
Utskottets ställningstagande 88
2.8 Förberedelser för export av Jas Gripen till Ukraina 89
Ärendet 89
Utredning i ärendet 89
Utskottets ställningstagande 91
2.9 Sveriges förpliktelser i relation till Israel och Palestina samt kriget i Gaza 91

Ärendet....91
Utredning i ärendet....92
Utskottets ställningstagande....98
2.10 Sveriges överenskommelse med Somalia om bistånd och migration....99
Ärendet....99
Utredning i ärendet....100
Utskottets ställningstagande....127
2.11 Hantering av utrednings- och remissväsendet....128
Ärendet....128
Utredning i ärendet....129
Utskottets ställningstagande....140
3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen....142
3.1 Fråga om åsiktsregistrering inom Regeringskansliet....142
Ärendet....142
Utredning i ärendet....142
Utskottets ställningstagande....149
3.2 Det s.k. tjänstemannauppropet inom Regeringskansliet....150
Ärendet....150
Utredning i ärendet....151
Utskottets ställningstagande....156
3.3 Utlysning av tjänster vid Regeringskansliet....157
Ärendet....157
Utredning i ärendet....158
Utskottets ställningstagande....162
3.4 Regeringskansliets rutiner och hantering av handlingar vid utlandsresor....163
Ärendet....163
Utredning i ärendet....163
Utskottets ställningstagande....166
3.5 Säkerhetsbrister vid Lantmäteriet....166
Ärendet....166
Utredning i ärendet....168
Utskottets ställningstagande....191
3.6 Statliga AP-fonders och bolags investering i Northvolt....194
Ärendet....194
Utredning i ärendet....196
Utskottets ställningstagande....231
4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning....234
4.1 Statsministerns ansvar för frågor om aktieinnehav och jäv samt civilministerns deltagande i regeringsbeslut....234
Ärendet....234
Utredning i ärendet....235
Utskottets ställningstagande....246
4.2 Dåvarande utbildningsministerns anmälan om aktieinnehav....248
Ärendet....248
Utredning i ärendet....248
Utskottets ställningstagande....250
4.3 Dåvarande migrationsministerns köp och innehav av aktier....250
Ärendet....250
Utredning i ärendet....251

Utskottets ställningstagande 252
4.4 Dåvarande utbildningsministerns köp och innehav av aktier 253
Ärendet 253
Utredning i ärendet 253
Utskottets ställningstagande 255
4.5 Statsministerns samt statsråds uttalanden om Region Stockholm 256
Ärendet 256
Utredning i ärendet 257
Utskottets ställningstagande 259
4.6 Finansministerns uttalanden om finanspolitiska ramverket 259
Ärendet 259
Utredning i ärendet 260
Utskottets ställningstagande 265
4.7 Finansministerns uttalande om införande av indexering av assistansersättningen 266
Ärendet 266
Utredning i ärendet 267
Utskottets ställningstagande 269
4.8 Landsbygdsministerns uttalanden i samband med rättslig prövning av licensjakt efter varg 270
Ärendet 270
Utredning i ärendet 270
Utskottets ställningstagande 277
4.9 Utrikesministerns uttalanden om frihetsberövade svenska medborgare i Israel 278
Ärendet 278
Utredning i ärendet 279
Utskottets ställningstagande 281
4.10 Uttalanden om den utrikespolitiska linjen gentemot Israel 282
Ärendet 282
Utredning i ärendet 283
Utskottets ställningstagande 296
4.11 BiståndS- och utrikeshandelsministerns agerande i fråga om stöd till UNRWA 297
Ärendet 297
Utredning i ärendet 298
Utskottets ställningstagande 314
4.12 BiståndS- och utrikeshandelsministerns agerande i fråga om Sidas hantering av ansökan från en stiftelse 315
Ärendet 315
Utredning i ärendet 316
Utskottets ställningstagande 326
Särskilda yttranden 328
1. Särskilt yttrande (SD, M, KD, L) 328
2. Särskilt yttrande (S, V, C, MP) 329
3. Det s.k. tjänstemannauppropet inom Regeringskansliet, avsnitt 3.2 (SD, L) 329

Tabell

Tabell UD:s allokeringar som avsattes till den humanitära krisen i Gaza och regionen under 2025 309

Utskottets anmälan

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

Stockholm den 9 juni 2026

På konstitutionsutskottets vägnar

Jennie Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jennie Nilsson (S), Mats Green (M), Hans Ekström (S), Fredrik Lindahl (SD), Mirja Räihä (S), Oskar Svärd (M), Per-Arne Håkansson (S), Mauricio Rojas (L), Ulrik Nilsson (M), Jessica Wetterling (V), Gudrun Brunegård (KD), Muharrem Demirok (C), Susanne Nordström (M), Jan Riise (MP), Lars Engsund (M), Peter Hedberg (S) och Martin Westmont (SD).

Jennie Nilsson (S) har inte deltagit i behandlingen av avsnitten 3.3 och 3.6. Lena Malm (S) har deltagit i beslutet i dessa avsnitt.

1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

1.1 Energi- och näringsministerns agerande i förhållande till interpellationsinstitutet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1491-2024/25), *bilaga A1.1.1*, begärs det att utskottet granskar energi- och näringsminister Ebba Buschs agerande i samband med besvarandet av interpellationer.

Anmälaren lämnade in en interpellation till energi- och näringsministern den 28 februari 2025. Enligt anmälaren meddelade regeringen, genom riksdagens kansli, att interpellationsdebatten inte skulle kunna hållas inom den föreskrivna tiden om två veckor, utan att den skulle genomföras den 1 april 2025, samma dag som en partikollega till anmälaren skulle debattera en interpellation i samma fråga med statsrådet. Dagen före de planerade debatterna fick anmälaren och partikollegan besked om att statsrådet behövde skjuta upp debatterna. Någon orsak angavs inte, och någon ny tid för debatterna meddelades inte heller. Enligt anmälaren närvarade energi- och näringsministern i kammaren den 1 april 2025 och genomförde interpellationsdebatter i andra ämnen.

Anmälaren ställer sig frågande till om hanteringen är en medveten strategi från regeringens sida eller om det inträffade har skett utan statsministerns vetskap och förankring. Enligt anmälaren är det inte första gången energi- och näringsministern med kort varsel ställer in planerade interpellationsdebatter. Konstitutionsutskottet bör därför granska om ministerns agerande är förenligt med riksdagens regelverk och praxis.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet, *bilaga A1.1.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Interpellation 2024/25:486

Interpellationen, som gällde elstöd till Sala, lämnades in till Riksdagsförvaltningen den 28 februari 2025. Den var ställd till energi- och näringsministern och överlämnades till statsrådet den 3 mars 2025. Interpellationen

skulle besvaras senast den 25 mars 2025. I ett meddelande daterat den 7 mars 2025 meddelade Klimat- och näringslivsdepartementet att interpellationen skulle besvaras tisdagen den 1 april 2025. Som skäl till dröjsmålet angavs brist på tider i kammaren. Meddelandet anmäldes i kammaren den 11 mars 2025 (prot. 2024/25:81 § 7). Interpellationen återtogs den 8 april 2025.

Interpellation 2024/25:517

Interpellationen, som gällde elstöd till kommuner och regioner, lämnades in till Riksdagsförvaltningen den 12 mars 2025. Den var ställd till energi- och näringsministern och överlämnades till statsrådet den 13 mars 2025. Interpellationen skulle besvaras senast den 27 mars 2025. I ett meddelande daterat den 17 mars 2025 meddelade Klimat- och näringslivsdepartementet att interpellationen skulle besvaras tisdagen den 1 april 2025. Skälet till dröjsmålet var att interpellationen önskades besvaras gemensamt med interpellation 2024/25:486. Meddelandet anmäldes i kammaren den 19 mars 2025 (prot. 2024/25:86 § 4). Interpellationen återtogs den 8 april 2025.

Interpellationsdebatt

Den 1 april 2025 hölls en interpellationsdebatt i kammaren. Energi- och näringsministern besvarade då två andra interpellationer än de som omnämns i anmälan (prot. 2024/25:93 § 7 anf. 1–15 och § 8 anf. 16–22). De besvarade interpellationerna hade överlämnats till energi- och näringsministern den 11 respektive 13 mars 2025.

Enligt uppgifter från riksdagens kammarkansli meddelade Regeringskansliet i ett e-postmeddelande den 28 mars 2025 att debatten för besvarande av interpellationerna 2024/25:486 och 2024/25:517 behövde flyttas och att Regeringskansliet skulle återkomma med ett nytt datum. I ett e-postmeddelande den 4 april 2025 meddelade Regeringskansliet att anledningen till att debatten behövde flyttas var att energi- och näringsministern behövde prioritera andra oförutsedda och brådskande ärenden den aktuella dagen, vilket gjorde att hon inte hade möjlighet att delta i resterande debatter.

I två meddelanden från Regeringskansliet om fördröjt svar på interpellation 2024/25:486 och 2024/25:517 daterade den 7 april 2025 meddelades att interpellationerna skulle besvaras gemensamt den 11 april 2025. Som skäl till dröjsmålet angavs andra oförutsedda och brådskande ärenden.

Gällande ordning

En riksdagsledamot får, som en del i riksdagens kontrollmakt, enligt 13 kap. 5 § regeringsformen ställa interpellationer och frågor till ett statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen (RO).

Riksdagsordningen innehåller bestämmelser om bl.a. innehållet i och den praktiska hanteringen av interpellationerna, tidsfrister för att besvara dem och interpellationsdebatten. En interpellation ska besvaras i ett anförande av ett

statsråd inom två veckor från det att den har överlämnats till statsrådet (8 kap. 4 § RO). Om planeringen av kammarens arbete medför att interpellationer inte kan besvaras en viss vecka, förlängs svarstiden till dess att planeringen medger att svar lämnas. Om ett svar inte lämnas inom denna tid eller om ett svar inte kommer att lämnas, ska statsrådet meddela kammaren skälen för detta. Meddelandet får inte följas av överläggning. En interpellation faller om den inte har besvarats under den valperiod då den väcktes.

Enligt tilläggsbestämmelse 8.4.1 i RO bestämmer talmannen efter samråd med statsrådet vid vilket sammanträde svaret ska lämnas. Om svaret inte kan lämnas inom den tid som anges i 8 kap. 4 § första stycket RO ska talmannen även samråda med interpellanten innan talmannen bestämmer vid vilket sammanträde svaret ska lämnas.

Det finns ingen formell skyldighet för ett statsråd att besvara frågor eller interpellationer, men det hör till undantagen att så inte sker (Holmberg m.fl., Grundlagarna [Juno, version 3A], kommentaren till 8 kap. RO).

Sedan riksmötet 2015/16 tillämpas en ordning med schemalagda interpellationssvar. Detta innebär att det säkerställs att tillfällen för interpellationssvar i kammaren – vanligen tisdagar och fredagar samt ibland torsdagar – bokas i statsrådens kalendrar för eventuella interpellationsdebatter. Samtliga statsråd utom statsministern omfattas.

Statsrådsberedningens promemoria Interpellationer, skriftliga frågor och information till riksdagen (SB PM 2020:2, rev. 2024) innehåller riktlinjer för besvarandet av interpellationer och frågor. I promemorian anges bl.a. att arbetsanhopning, utlandsresa och sjukdom kan utgöra skäl för att ett svar fördröjs (s. 5). Vidare anges att det ibland kan vara lämpligt att två eller flera interpellationer besvaras genom ett gemensamt svar (s. 6).

Tidigare granskning

Utskottet har i tidigare granskningar konstaterat att frågeinstituten (interpellationer samt skriftliga och muntliga frågor) är en del av riksdagens kontrollmakt och att dessa institut inom det parlamentariska systemet fyller en viktig funktion genom de möjligheter de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen. Vikten av att dessa institut fungerar tillfredsställande är mot denna bakgrund enligt utskottet uppenbar (se bl.a. bet. 2009/10:KU10 s. 148 f., bet. 2011/12:KU20 s. 36 f., bet. 2014/15:KU20 s. 42 f., bet. 2021/22:KU20 s. 248 f. och bet. 2023/24:KU10 s. 34 f.). En avgörande förutsättning för att frågeinstituten ska ha den verkan och funktion som förutsätts i regeringsformen och riksdagsordningen är enligt utskottet att statsråden respekterar gällande reglering och praxis. I detta avseende är det av särskild vikt att statsråden endast i undantagsfall och om det finns synnerliga skäl underlåter att besvara en interpellation eller fråga, att fördröjda svar undviks så långt som möjligt och att det statsråd vars tjänsteutövning en interpellation eller fråga angår också är det statsråd som besvarar interpellationen eller frågan.

Utskottet har under lång tid konstaterat att svarstiden för interpellationer åsidosatts i en mycket stor del av fallen, trots upprepade påpekanden från utskottet genom åren (se bl.a. bet. 2001/02:KU10 s. 30 f., bet. 2010/11:KU20 s. 61 f. och bet. 2014/15:KU10 s. 73 f.). Hösten 2023 granskade utskottet svarstiderna för interpellationer och skriftliga frågor i syfte att skapa en överblick över hur andelen fördröjda svar utvecklats över tid (bet. 2023/24:KU10 s. 34 f.). I sitt ställningstagande uttalade utskottet återigen bl.a. att det är av särskild vikt att fördröjda svar i möjligaste mån undviks och konstaterade att det sedan riksmötet 2015/16 tillämpas en ordning med schemalagda interpellationssvar där det säkerställs att tid bokas i statsrådens kalendrar för eventuella interpellationsdebatter. Granskningen visade dock att även om åtgärden tycktes ha haft en positiv effekt på andelen försenade interpellationssvar var denna andel fortfarande anmärkningsvärt stor. Utskottet noterade att det inom Regeringskansliet pågår ett löpande arbete för att motverka fördröjda interpellationssvar och förutsatte att arbetet fortsätter med målsättningen att samtliga interpellationer ska besvaras inom den tid som anges i riksdagsordningen.

Våren 2021 granskade utskottet två anmälningar om att ett statsråd hade underlåtit att besvara interpellationer med hänvisning till statsrådets planerade avgång och redan inbokade engagemang i tiden fram till dess (bet. 2020/21:KU20 s. 23 f.). Enligt anmälningarna hade statsrådet varit i kammaren för att besvara andra interpellationer än de som omfattades av anmälningarna. Utskottet upprepade i sitt ställningstagande vad utskottet tidigare uttalat om att det är en avgörande förutsättning för frågeinstitutens verkan och funktion att statsråden endast i undantagsfall och om det finns synnerliga skäl underlåter att besvara en interpellation eller fråga. Enligt utskottet var de interpellationer som granskningen avsåg ställda i en sådan tid att svarstiden inföll före statsrådets avgång.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 5 februari 2026 en svarspromemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A1.1.2). Av promemorian framgår i huvudsak följande.

Energi- och näringsministerns arbetsbelastning under den aktuella tiden var anmärkningsvärt hög. Samtidigt som energisamtal med oppositionen gick in i en mycket intensiv fas hade Northvolt försatts i konkurs i mitten av mars 2025. Konkursen föranledde omfattande arbetsinsatser med många oförutsedda och brådskande inslag för energi- och näringsministern, särskilt under den aktuella tidsperioden eftersom konkursen då var i en inledande fas.

Det bokas regelmässigt upp tider för interpellationsdebatter i energi- och näringsministerns kalender, och hon är angelägen om att respektera de schemalagda tiderna. Energi- och näringsministern anser att interpellationsinstitutet är betydelsefullt och strävar efter att undvika fördröjda svar så långt

som möjligt. Den aktuella arbetssituationen innebar dock att energi- och näringsministern hade möjlighet att förbereda och delta i två interpellationsdebatter den 1 april 2025. Att de andra två debatterna behövde skjutas upp stod klart i nära anslutning till att riksdagen meddelades om förseningen.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare konstaterat är frågeinstituten (interpellationer samt skriftliga och muntliga frågor) en del av riksdagens grundläggande kontrollmakt. Instituten fyller en viktig funktion inom det parlamentariska systemet genom de möjligheter de ger till information, debatt och kontroll av regeringens arbete. Vikten av att frågeinstituten fungerar tillfredsställande är, enligt utskottet, mot denna bakgrund uppenbar.

Enligt Regeringskansliets promemoria medgav energi- och näringsministerns arbetssituation att hon hade möjlighet att förbereda och delta i två interpellationsdebatter i kammaren den aktuella dagen medan de andra två debatterna behövde skjutas upp. Utskottet invänder inte mot bedömningen att arbetsbelastningen vid tillfället var hög. Sedan en tid tillbaka tillämpas dock en ordning med schemalagda interpellationssvar för att säkerställa att tid bokas i statsrådens kalendrar för eventuella interpellationsdebatter. En avgörande förutsättning för att frågeinstituten ska ha den verkan och funktion som förutsätts i regeringsformen och riksdagsordningen är, enligt utskottet, att statsråden respekterar gällande reglering och praxis. Det är av särskild vikt att statsråden endast i undantagsfall och om det finns synnerliga skäl underlåter att besvara en interpellation eller fråga och att fördröjda svar undviks så långt som möjligt.

1.2 Infrastruktur- och bostadsministerns hantering av Gotlandstrafiken

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1090-2025/26) begärs att utskottet ska granska om infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson har brustit i sitt ansvar kopplat till Gotlandstrafiken samt hur agerandet förhåller sig till målen i transportpolitiken, *bilaga A1.2.1*.

I anmälan konstateras att biljettpriserna för Gotlandstrafiken stigit kraftigt de senaste åren. Mot bakgrund av prisökningarna har enligt anmälaren Region Gotland, näringslivet, riksdagsledamöter, civilsamhällesorganisationer och gotlänningar efterfrågat besked från infrastruktur- och bostadsministern om hur regeringen avser att hantera den uppkomna situationen.

Av anmälan framgår det att färjetrafiken upphandlas av Trafikverket samt att nuvarande avtalsperiod påbörjades 2017 och omfattar tio år. Vidare

framgår det att ministern i svaret på en skriftlig fråga uppgett att det framför allt är de höga bränslepriserna som har påverkat Gotlandsfärjans biljettpris. Trots att bränslepriset i dag ligger på den lägsta nivån på fyra år fortsätter dock biljettpriserna för Gotlandstrafiken att vara rekordhöga, enligt anmälaren.

Av anmälan framgår också att regeringen under 2023 tillsköt 21 miljoner kronor för att dämpa prisökningarna, vilket ska ha lett till en viss sänkning av priserna från januari 2024 t.o.m. maj 2024. Region Gotland ska också enligt anmälan ha uppgett att tillskottet är otillräckligt och framfört en begäran om kompensation på ca 250 miljoner kronor per år avtalsperioden ut. Vidare anförs att ministern i en interpellationsdebatt uppgett att han ”inte ser framför [sig] att några ytterligare åtgärder behöver vidtas under återstoden av avtalsperioden”.

Anmälaren framhåller att det är statens ansvar att säkerställa ett fungerande transportsystem i hela landet och att staten har det ekonomiska och politiska ansvaret för färjetrafiken till och från Gotland. Genom trafiken ska Gotland tillförsäkras en tillfredsställande tillgänglighet, för personresor och för näringslivets behov av godstransporter, samt skapa förutsättningar för regional utveckling. Enligt anmälaren har infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson under lång tid varit informerad om konsekvenserna av de höga biljettpriserna samt behovet av åtgärder.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, *bilaga A1.2.2–3*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning m.m.

Det transportpolitiska målet

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Utöver det övergripande målet finns det ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257 och prop. 2012/13:1 utg.omr. 22, bet. 2012/13:TU1, rskr. 2012/13:118).

- Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.
- Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt,

bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljökvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

Resultatdialogen mellan regeringen och riksdagen

I 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) anges att regeringen i budgetpropositionen ska lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområdena.

Av 4 kap. 8 § regeringsformen följer att uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottens ämnesområden ingår i utskottens beredning av ärenden. Som en del i utskottens uppföljning ingår att behandla den resultatinformation som regeringen presenterar. Riksdagen har beslutat om riktlinjer för den löpande uppföljningen av regeringens resultatredovisning (framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21, rskr. 2005/06:333–335). Av riktlinjerna framgår att riksdagen beställer och tar emot information om resultatet av statens verksamhet. Utskotten analyserar mot den bakgrunden regeringens resultatredovisning för de olika utgiftsområdena i budgetpropositionen. Analysen syftar till att vara ett underlag för utskottens behandling av budgetpropositionen och för den fortsatta mål- och resultatdialogen med regeringen.

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

Gotlandstrafiken

Trafikförsörjningen mellan Gotland och fastlandet

Sedan 2011 ingår det i Trafikverkets uppgifter att verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken, dvs. trafiken mellan regioner, om det saknas kommersiella förutsättningar. Enligt förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket ska verket bl.a. ingå och ansvara för statens avtal om linjesjöfart till Gotland (12 a § 2).

Det nuvarande trafikeringsavtalet gäller för perioden 2017–2027 och har tecknats mellan Trafikverket och operatören Destination Gotland AB. Enligt avtalet finns ett takpris för gotlänningar och gods. Takpriset anpassas årligen utifrån inflations- och bränsleprisförändringar. För besökare gäller marknadsprissättning. En statlig ersättning om 498 miljoner kronor (fast pris) betalas årligen till Destination Gotland, och enligt avtalet betalas även ersättning ut i form av viss riskdelning vid större bränsleprisförändringar.

I juli 2020 gav regeringen Trafikverket i uppdrag att analysera alternativa modeller för den framtida statligt upphandlade färjetrafiken till Gotland. I uppdraget ingick även att analysera ett alternativ där staten driver Gotlandstrafiken i egen regi. Trafikverket redovisade sitt uppdrag i september 2021 och föreslog då att en modell med statligt ägda fartyg och upphandlad drift ska tillämpas för trafiken i framtiden. Detta bedömdes ge bättre konkurrensförutsättningar och lägre kostnader för staten. Trafikverket bedömde dock att det inte är möjligt för staten att etablera ett rederi och anskaffa fartyg redan till nästkommande trafikperiod från 2027. Trafikverket ansåg därför att nästa upphandling liksom tidigare borde genomföras som en sammanhållen upphandling av fartyg och drift.

Trafikverket inledde upphandlingen av färjetrafik till och från Gotland 2027–2035 i augusti 2023 och anbudstiden gick ut i mars 2024. I förfrågningsunderlaget ställde Trafikverket bl.a. krav i fråga om antalet turer, avgångs- och ankomsttider, överfartstid, kapacitet, fartyg, minskad klimatpåverkan, prissättning och nationell säkerhet. Efter att ha slutfört upphandlingen beslutade Trafikverket i juni 2024 att teckna avtal med det danskregistrerade rederiet Alvina Shipping om att bedriva färjetrafik till och från Gotland 2027–2035, med ytterligare två optionsår. I enlighet med det nya avtalet kommer den statliga ersättningen för färjeverksamheten att uppgå till 280 miljoner kronor per år (fast pris) samt viss riskdelning vid större bränsleprisförändringar.

Gotlands Trafikråd

Inför avtalet om färjetrafiken 1998 beslutade riksdagen att formalisera det samråd som hade utvecklats mellan operatören och främst Gotlands kommun och länsstyrelsen i fråga om taxor, tidtabeller och andra trafik- och servicefrågor (prop. 1996/97:33, bet. 1996/97:TU4, rskr. 1996/97:60). Det då kallade Trafikantrådet inrättades för att trafikanterna skulle tillförsäkras information och inflytande. I rådet skulle de intressenter ingå som Länsstyrelsen i Gotlands län och Gotlands kommun vid varje tillfälle bjöd in. Staten och rederier skulle gemensamt informera Trafikantrådet innan turlistor och priser fastställdes. Länsstyrelsen ansvarade för Trafikantrådet och det tillhörande Gotlands Flyg- och Färjeråd fram till 2009.

År 2009 tog Region Gotland över ansvaret och de dåvarande råden samlas nu i ett råd med titeln Trafikrådet. Trafikrådet består av representanter från näringslivet, statliga myndigheter, civilsamhället och Region Gotland. Trafikrådet arbetar för att främja klimatsmarta och goda kommunikationer till

och från samt på Gotland och ska förmedla och hämta in information och kunskap. Trafikrådet kan även fungera som avstämnings- eller referensgrupp i särskilda frågor eller projekt och tar fram förslag till gotländska ståndpunkter för bl.a. färjetrafiken.

Trafikrådet och Region Gotland har inför och under Trafikverkets arbete med att ta fram underlaget för upphandlingen av ett nytt avtal arbetat aktivt för att lyfta och belysa Gotlands behov och de gotländska ståndpunkterna för en fortsatt god tillgänglighet med färja till och från Gotland (bet. 2024/25:TU15).

Gotlandstillägget

Det s.k. Gotlandstillägget har funnits sedan 1976 och infördes som provisorium för att främja godstransporter till och från Gotland (prop. 1975/76:93, bet. 1975/76:TU15, rskr. 1975/76:177). Riksdagen lagstiftade genom ett bemyndigande om ett högsta pris för inrikes fjärrtransport av gods med lastbil till eller från Gotland, om det behövdes för att åstadkomma en utjämning av taxorna för sådana transporter jämfört med landet i övrigt. Transportbolag med frakt mellan Gotland och fastlandet fick då rätt att debitera ett frakttillägg i all inrikes fjärrtrafik för att kompensera de merkostnader som uppstår vid resor till och från ön. Gotlandstillägget regleras i dag i lagen (2000:1377) med bemyndigande om utjämning av taxor för vissa lastbilstransporter. Enligt lagen får det utöver det tidigare bemyndigandet om ett högsta pris även föreskrivas ett högsta pristillägg i den totala inrikes fjärrtrafiken för att kompensera transportföretagen för det ekonomiska bortfall som kan uppstå med anledning av transporter till eller från Gotland.

Tillväxtanalys har i en rapport från september 2009 analyserat systemet med Gotlandstillägget och bl.a. lämnat förslag om hur detta ska kunna ersättas med mer transparenta och effektiva åtgärder för att främja långsiktigt stabila förutsättningar för Gotlands tillväxt och utveckling (rapport 2009:03).

Region Gotland, Gotlands Trafikråd och tolv andra aktörer på ön begärde i en skrivelse till Klimat- och näringslivsdepartementet och Landsbygds- och infrastrukturdepartementet den 15 juni 2023 att Regeringskansliet skulle utreda och ta fram en rättvis kompensationsmodell för att ersätta Gotlandstillägget. I skrivelsen framförs bl.a. kritik mot modellen med Gotlandstillägg med utgångspunkt från att den aldrig har fungerat som det var tänkt. Enligt uppgift i ett av trafikutskottets betänkanden hade det i början av mars 2026 inte vidtagits någon åtgärd med anledning av skrivelsen (bet. 2025/26:TU10).

Förordning om statligt stöd till färjetrafiken

I slutet av 2023 beslutade regeringen om förordningen (2023:727) om statligt stöd till färjetrafik till och från Gotland. Stödet aviserades i samband med förslaget till höständringsbudget för 2023 (prop. 2023/24:2). Genom riksdagens beslut tillfördes anslaget 1:7 Trafikavtal 33 000 000 kronor (bet. 2023/24:FiU11, rskr. 2023/24:48–55). I propositionen anförde regeringen att frakt- och biljettpriserna till och från Gotland hade ökat och att regeringen därför avsåg att under 2023 införa ett ekonomiskt stöd i syfte att ge

förutsättningar för att begränsa eller undvika ytterligare prisökningar i färjetrafiken till och från Gotland, med stöd av Europeiska kommissionens tillfälliga kris- och omställningsram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin till följd av Rysslands angrepp mot Ukraina (2023/C/101/03). Införandet och utbetalningen av det ekonomiska stödet förutsatte kommissionens godkännande. Kommissionen godkände ett stöd och enligt Trafikverkets årsredovisning för 2023 betalades 20,9 miljoner kronor ut som ett ekonomiskt stöd i enlighet med förordningen om statligt stöd till färjetrafik till och från Gotland. Enligt medieuppgifter i bl.a. SVT Nyheter den 9 januari 2024 skulle Destination Gotland som en följd av stödet sänka priserna med 100 kronor per enkelbiljett för vuxna resenärer samtidigt som fraktpriset skulle sänkas med 15 kronor per längdmeter. Prissänkningen skulle gälla på biljetter som bokades från den 10 januari 2024 och där resan genomfördes före den 31 maj 2024. För fraktkunder gällde prissänkningen under perioden den 1 februari–31 maj 2024.

Interpellationer och frågor

Infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson har besvarat flera interpellationer och skriftliga frågor som handlat om priserna i Gotlandstrafiken. De senaste besvarades i december 2025.

Den 1 december 2025 besvarade han en interpellation om stöd till Gotlandsbor efter höjda biljettpriser (ip. 2025/26:126). I interpellationen ställdes bl.a. en fråga om vilka dialoger som förs mellan regeringen, Region Gotland och Trafikverket för att säkerställa att färjetrafiken blir ekonomiskt och socialt hållbar för Gotlandsborna fram till att det nya färjeavtalet träder i kraft i februari 2027.

I svaret (anf. 8) underströk ministern att statens engagemang i färjetrafiken till och från Gotland är ett tydligt uttryck för behovet av god tillgänglighet. Vidare anförde han att det självklart är viktigt att det finns goda förutsättningar för gotlänningar och näringslivet på Gotland att genomföra nödvändiga resor och transporter. Medel avsätts därför i statens budget för att Trafikverket ska kunna ingå och ansvara för statens avtal om linjesjöfart till Gotland, där det finns ett takpris för gotlänningar samt för frakt till och från Gotland. Ministern konstaterade att det under en period varit förhållandevis hög inflation och höga bränslepriser, vilket gjort att det enligt det nuvarande avtalet har funnits utrymme för att höja takpriserna. Vidare framkom det i svaret att takpriserna i det nya avtalet inte kommer att påverkas av bränsleprisförändringar utan bara av inflationen. Ministern angav att han naturligtvis kommer att följa utvecklingen av priserna under det nya avtalet. När det gällde det nuvarande avtalet anförde ministern att Trafikverket, bl.a. mot bakgrund av de utredningar som Region Gotland tagit fram, genomförde en fördjupad uppföljning av avtalet i fråga om prisutveckling och prissättning. Ministern såg det som en viktig åtgärd, inte minst för transparensen i priserna för

Gotlandstrafiken. Han uppgav också att han förstås kommer att ta del av resultatet av uppföljningen så snart den är klar.

I ett efterföljande anförande (anf. 10) uppgav ministern att staten via avtalet med Trafikverket finansierar Gotlandstrafiken med cirka en halv miljard kronor per år för att trygga en tillförlitlig, prisvärd och hållbar färjetrafik till och från Gotland. Gotlandstrafiken får omkring hälften av anslaget för statens upphandlade trafik. Utifrån detta var det enligt ministern rimligt att det görs en fördjupad analys, och han avser att följa den mycket noga. Av anförandet framgick vidare att han skulle besöka Gotland några veckor senare för att ta del av de perspektiv som finns och göra besök hos både landshövdingen och Destination Gotland tillsammans med Trafikverket. Ministern sa vidare att det säkert kan finnas skäl efter hand att återkomma till ledamotens frågor men att han inte ville föregripa Trafikverkets arbete, eftersom det är den myndighet som ansvarar för uppföljningen av avtalet och som gör en fördjupad analys.

Den 22 december 2025 bevarade ministern en skriftlig fråga om hur han säkerställer att nödvändiga åtgärder för att pressa ned höga färjepriser i Gotlandstrafiken inte försenas eller skjuts upp i väntan på resultatet av Trafikverkets analys (fr. 2025/26:312). I svaret angav han följande:

> Den höga inflationen och de höga bränslepriserna under 2022 och 2023 gjorde att det index som reglerar takpriserna för gotlänningar och gods i gällande avtal för färjetrafik till och från Gotland höjdes 2023 och 2024. Nu ser vi såväl lägre inflationstakt som lägre bränslepriser. Det index som reglerar takpriserna i avtalet har därför gått ner 2025 och beräknas av Trafikverket förhålla sig stabilt med liten förändring 2026. Jag vill också påminna om att takpriserna i det nya avtalet från 2027 inte kommer att påverkas av bränsleprisförändringar i lika stor utsträckning som i dagens avtal.
>
> Jag kommer förstås att ta del av resultatet av Trafikverkets uppföljning så snart den är klar och fortsatt följa utvecklingen av priserna under såväl gällande avtal som under det nya avtalet.

I svaret på en skriftlig fråga om kompensation till Gotlandsbor till följd av stigande färjekostnader (fr. 2025/26:121) som ministern besvarade den 4 november 2025 anförde han bl.a. följande:

> Låt mig först slå fast att ett väl fungerande, långsiktigt hållbart och tillförlitligt transportsystem, där alla trafikslag utvecklas och bidrar till de transportpolitiska målen, är en förutsättning för att hela Sverige ska fungera. Villkoren för att leva, bo och verka i hela landet ska stärkas. Det är därför angeläget med en god tillgänglighet mellan landets olika delar. Statens engagemang i färjetrafiken till och från Gotland är ett tydligt uttryck för det.
>
> Som Malin Östh mycket riktigt påpekar tillsköts efter regeringens förslag i höständringsbudgeten för 2023 medel för att begränsa eller undvika ytterligare prisökningar i färjetrafiken till och från Gotland som en följd av de höga bränslepriser vi då såg. En särskild stödordning togs fram och godkändes av Europeiska kommissionen vilket ledde till att närmare 21 miljoner kronor kunde betalas ut för ändamålet. Dessbättre har bränslepriserna därefter gått tillbaka till mer normala nivåer vilket gör att de avtalsreglerade takpriserna för gotlänningar och näringslivet har sänkts.

Vidare angav statsrådet att han mot den bakgrunden inte såg framför sig att några ytterligare åtgärder behövde vidtas under återstoden av den gällande avtalsperioden, som avslutas i början av 2027.

Riksrevisionens granskningsrapport

Riksrevisionen har granskat om statens insatser via trafikavtal effektivt bidrar till att förbättra den grundläggande tillgängligheten i den interregionala kollektivtrafiken (RiR 2026:7). Granskningen omfattar utöver avtalet för Gotlandstrafiken ytterligare 15 trafikavtal som löpte mellan 2021 och 2024. Tidsfristen för regeringens svarsskrivelse med anledning av rapporten är den 28 september 2026. Skrivelsen kan förväntas hänvisas till trafikutskottet för beredning.

Trafikutskottets uppföljning av regeringens resultatredovisning

Trafikutskottet har under flera år uppmärksammat mål- och resultatfrågor i beredningen av budgetpropositionen (bet. 2025/26:TU1). Dialogen med regeringen har, konstaterar trafikutskottet, successivt resulterat i en tydligare och mer ändamålsenlig redovisning av bl.a. mål, indikatorer och resultat. Uppföljningen har inriktats på att följa upp resultatredovisningens struktur samt arbetet med resultatindikatorer och de resultat som regeringen redovisar inom utgiftsområdet.

Motioner och förslag till utskottsinitiativ i frågan

Trafikutskottet har återkommande behandlat frågor om Gotlandstrafiken bl.a. i fråga om statens ansvar och de ökade priserna. Våren 2025 avstyrkte utskottet motionsyrkandena och hänvisade bl.a. till den upphandling av färjetrafik till och från Gotland som Trafikverket hade genomfört för perioden 2027–2035 och de krav som hade ställts på bl.a. prissättning (bet. 2024/25:TU15). Utskottet framhöll samtidigt betydelsen av en väl fungerande färjetrafik från och till Gotland som tillgodoser invånarnas och näringslivets transportbehov och som främjar regional utveckling. Riksdagen biföll utskottets förslag.

Hösten 2025 behandlade trafikutskottet regeringens förslag till anslag inom utgiftsområde 22 i budgetpropositionen för 2026, bl.a. anslaget 1:7 Trafikavtal. Trafikutskottet tillstyrkte regeringens förslag och avstyrkte samtidigt ett förslag i en motion om att införa ett nytt anslag, Gotlandstrafiken, som skulle anvisas 250 miljoner kronor för 2026. Riksdagen beslutade i enlighet med trafikutskottets förslag (prop. 2025/26:1 utg.omr. 22, bet. 2025/26:TU1, rskr. 2025/26:126–127). I betänkandet behandlade trafikutskottet även regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen.

Vid sitt sammanträde den 20 januari 2026 tog trafikutskottet ställning till ett förslag till utskottsinitiativ om att vidta åtgärder i fråga om kostnaden för färjetrafiken till och från Gotland (prot. 2025/26:10 § 2). Trafikutskottet beslutade att inte ta något initiativ. Ledamöterna från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Centerpartiet och Miljöpartiet reserverade sig mot beslutet och

ansåg att utskottet borde ha inlett ett beredningsarbete i syfte att kunna ta ett initiativ i frågan.

Även finansutskottet har tagit ställning till ett förslag till utskottsinitiativ om kostnaden för färjetrafiken till och från Gotland (prot. 2025/26:25 § 8). Vid sitt sammanträde den 3 februari 2026 beslutade finansutskottet att inte ta något initiativ.

Trafikutskottet har även nyligen avstyrkt liknande motionsyrkanden som våren 2025 med en likartad motivering (bet. 2025/26:TU10). Utskottet framhåller även regeringens initiativ att ge Trafikverket i uppdrag att bl.a. se över möjligheten att vidta åtgärder som dämpar prisutvecklingen redan under den innevarande avtalsperioden. Utskottet anför att det med tillförsikt ser fram emot att den färjeverksamhet som Trafikverket har tecknat avtal om kommer att tillförsäkra Gotland en tillfredsställande tillgänglighet, som har sin utgångspunkt i invånarnas och näringslivets behov av säkra, klimatsmarta och prisvärda resor och transporter till och från Gotland. Av betänkandet framgår även att infrastruktur- och bostadsministern vid ett besök på Gotland den 17 december 2025, tillsammans med generaldirektören för Trafikverket och Destination Gotlands vd, meddelade att en arbetsgrupp ska arbeta med bl.a. den fortsatta anpassningen av tak- och maxpris till de nya, lägre nivåer som kommer att gälla från februari 2027 enligt det nya upphandlingsavtalet. Arbetet kommer att bedrivas inom Trafikverket.

Förslag om nytt stöd

I vårändringsbudgeten för 2026 (prop. 2025/26:99) föreslår regeringen att anslaget 1:7 Trafikavtal inom utgiftsområde 22 Kommunikationer ska tillföras 125 miljoner kronor för att införa ett stöd för resor till och från Gotland för folkbokförda på Gotland. Regeringen anför att det är angeläget att underlätta för personer som är folkbokförda på Gotland att resa till och från Gotland och att ett sådant stöd därför bör införas. För att vara förenligt med EU:s statsstödsregler är regeringens bedömning att stödet behöver vara trafikneutralt. Stödet kommer således omfatta både färje- och flygresor. Enligt uppgifter på regeringens webbplats är ambitionen att stödet ska träda i kraft i sommar och enligt en preliminär bedömning bör rabatten kunna bli större än den rabatt som gällde våren 2024. Förslaget i vårändringsbudgeten avser 2026. Vårändringsbudgeten har hänvisats till finansutskottet och planerad justering är den 4 juni 2026.

Tidigare granskning

Utskottet har tidigare granskat regeringens resultatredovisning (bet. 2016/17:KU20 s. 22 f., bet. 2020/21:KU10 s. 111 f., bet. 2020/21:KU20 s. 106 f., bet. 2023/24:KU20 s. 25 f. och bet. 2024/25:KU20 s. 64 f.). Utskottet har i dessa granskningar bl.a. framhållit vikten av mål- och resultatdialogen mellan regeringen och riksdagen. Utskottet har konstaterat att denna dialog förs i regeringens budgetproposition och framför allt i riksdagsutskottens

budgetbetänkanden. Utskottet har vidare uttalat att en utvecklad och väl fungerande mål- och resultatdialog ställer krav på både regeringen och riksdagen. Utskottet har även noterat den beredning som förekommit i andra utskott.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom ett par skrivelser till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 26 februari respektive den 2 april 2026 svarspromemorior som upprättats inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (bilaga A1.2.2–3). Av promemoriorna framgår i huvudsak följande.

Regeringen följer löpande utvecklingen inom transportsektorn, inklusive transporter mellan Gotland och fastlandet. När det gäller Gotlandstrafiken har Trafikverket enligt 12 a § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket i uppdrag att ingå och ansvara för statens avtal om linjesjöfart till Gotland. Trafikverket ska vidare enligt 1 § fjärde stycket verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

Trafikanalys ska varje år till regeringen redovisa en uppföljning av hur transportsystemet utvecklas i förhållande till de transportpolitiska målen. En av uppföljningens indikatorer är transporternas ekonomiska överkomlighet. Indikatorn baseras på fyra mått, varav ett är Statistiska centralbyråns transportkostnadsindex som består av sju delar. En av dessa delar är in- och utrikes båtresor, som omfattar Gotlandstrafiken. Trafikanalys redovisning ligger till grund för bl.a. regeringens mål- och resultatredovisning i budgetpropositionen.

Efter regeringens förslag i propositionerna Höständringsbudget för 2022 (prop. 2022/23:2) och Budgetpropositionen för 2023 (prop. 2022/23:1 utg.omr. 22) tillfördes sammanlagt 250 miljoner kronor för att kompensera Destination Gotland AB för ökade priser på drivmedel som en följd av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Vidare avsattes efter regeringens förslag i propositionen Höständringsbudget för 2023 (prop. 2023/24:2) 33 miljoner kronor för ett ekonomiskt stöd i syfte att ge förutsättningar för att begränsa eller undvika ytterligare prisökningar i färjetrafiken till och från Gotland som en följd av Rysslands angrepp mot Ukraina.

Den 12 februari 2026 gav regeringen Trafikverket i uppdrag att bl.a. utreda olika alternativ för hur kommande avtal om drift av trafiken till och från Gotland kan utformas, dels när det gäller hur priserna för passagerare, fordon och gods påverkas av olika omvärldsfaktorer, dels när det gäller vilka möjligheter som ges att inom ramen för avtalet påverka biljettpriserna under pågående avtalsperiod. Trafikverket ska även beakta förutsättningarna för hur prissättningen av privata fordon inför kommande upphandling kan göras mer attraktiv. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2026.

När det gäller Trafikverkets pågående fördjupade analys, som infrastruktur- och bostadsministern nämnde i interpellationen den 1 december 2025, framgår

det av svarspromemorian att den genomförs på initiativ av Trafikverket. Vidare framgår det att skrivelsen där Region Gotland begärt en kompensation på ca 250 miljoner kronor per år avtalsperioden ut vid tidpunkten bereddes i Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Granskningen avser om infrastruktur- och bostadsministern brustit i sitt ansvar kopplat till Gotlandstrafiken samt hur agerandet förhåller sig till målen i transportpolitiken.

Mål- och resultatdialogen mellan regeringen och riksdagen förs i regeringens budgetproposition och framför allt i utskottens budgetbetänkanden. Utskottet vill liksom tidigare framhålla vikten av denna dialog och konstaterar att den ställer krav på både regeringen och riksdagen. De resultat som uppnåtts i förhållande till det riksdagsbundna transportpolitiska målet redovisas i enlighet med budgetlagen inom utgiftsområde 22 Kommunikationer. Utskottet noterar att trafikutskottet under flera år har uppmärksammat mål- och resultatfrågor i beredningen av budgetpropositionen, så även i uppföljningen av regeringens resultatredovisning i 2026 års budgetproposition. Vidare kan noteras att trafikutskottet även vid flera tillfällen behandlat förslag i bl.a. motioner om ökade medel till Gotlandstrafiken.

I sammanhanget kan noteras att regeringen nyligen gett Trafikverket i uppdrag att utreda vilka möjligheter som ges att inom ramen för nuvarande färjetrafikavtal påverka biljettpriserna under pågående avtalsperiod samt i vårändringsbudgeten för 2026 föreslagit ett stöd för resor till och från Gotland för folkbokförda på Gotland.

2 Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.

2.1 Utnämningen av överdirektör vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1208-2024/25), *bilaga A2.1.1*, begärs det att utskottet granskar utnämningen av ny överdirektör vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

I anmälan hänvisas det till medieuppgifter om att regeringen utsåg den nya överdirektören en vecka efter att hon skickat in sin ansökan, men att ansökningstiden hade gått ut nio månader tidigare och att ett stort antal personer hade sökt tjänsten. Enligt anmälaren framstår det som att regeringen frångått det ordinarie rekryteringsförfarandet och i stället rekryterat enligt ett parallellt system. Detta väcker enligt anmälaren frågor om hur regeringen förhåller sig till regelverket om offentliga anställningar, t.ex. kravet på att det vid beslut om statliga anställningar vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska fästas avseende endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Förfarandet riskerar enligt anmälaren att skada förtroendet för regeringens utnämningspolitik och därmed för staten och det politiska systemet. Mot denna bakgrund anser anmälaren att konstitutionsutskottet bör granska ministern för civilt försvar Carl-Oskar Bohlins beredning av ärendet och regeringens utnämning av ny överdirektör vid MSB.

Underlag för granskningen

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

Utredning i ärendet

Bakgrund

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bytte den 1 januari 2026 namn till Myndigheten för civilt försvar. Myndigheten är en s.k. enrådighetsmyndighet och leds således av en myndighetschef, generaldirektören, som ansvarar för verksamheten inför regeringen. Till stöd för generaldirektören när det gäller ledning och styrning av verksamheten finns en överdirektör som även är ställföreträdande generaldirektör. Den 20 februari 2025 fattade

regeringen beslut om att utse Anna Starbrink till ny överdirektör vid MSB. Hon tillträdde tjänsten den 24 februari 2025.

Utnämningen av den nya överdirektören uppmärksammades i en artikel i Expressen den 26 februari 2025. I artikeln angavs att tjänsten utlystes den 30 april 2024 och att sista ansökningsdatum var den 21 maj 2024. Under denna period sökte 56 personer tjänsten. Vidare framgår av artikeln att Anna Starbrink lämnade in sin ansökan den 13 februari 2025. I en skriftlig kommentar till tidningen meddelade Regeringskansliets presstjänst att Anna Starbrinks formella ansökan inkom i slutet av rekryteringsprocessen men att hon hade varit aktuell för uppdraget tidigare än så. När hon skickade in den formella ansökan hade Regeringskansliet bl.a. genomfört intervjuer med henne och tagit referenser. Hon hade också genomgått en säkerhetsprövning.

I en artikel i Expressen den 3 mars 2025 publicerade tidningen ytterligare uppgifter från Regeringskansliet om den aktuella rekryteringen. När ansökningstiden hade gått ut i maj 2024 intervjuades fyra kandidater. Rekryteringsprocessen pausades dock i juni 2024 när det stod klart att den dåvarande generaldirektören för MSB skulle lämna myndigheten. Processen återupptogs sedan i slutet av augusti. Enligt Regeringskansliet var det ingen som uppmanade Anna Starbrink att söka tjänsten, utan hon visade själv intresse för den vid ett möte med Carl-Oskar Bohlins statssekreterare Johan Berggren under sommaren 2024. När rekryteringen återupptogs i augusti tog Regeringskansliet därför kontakt med henne för vidare dialog om tjänsten. I Regeringskansliets kommentar till tidningen framhålls också att det är möjligt att beakta en ansökan även om den kommer in efter sista ansökningsdag, vilket skedde i detta fall.

Den dåvarande generaldirektören för MSB lämnade myndigheten den 31 oktober 2024, och en ny generaldirektör tillträdde den 1 november 2024.

Gällande ordning

Beredningskravet

I 7 kap. 2 § regeringsformen (RF) uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska de upplysningar och yttranden som behövs hämtas in från de berörda myndigheterna vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommunerna. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

Samrådsformer i Regeringskansliet

Bestämmelsen i 7 kap. 2 § RF tar sikte på den externa sidan av beredningsförfarandet. Regeringens och Regeringskansliets interna beredning är också av betydelse för beredningen av regeringsärenden. I en promemoria från Statsrådsberedningen finns riktlinjer om samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1 [rev. 2024]). I promemorian anges att ärenden om anställning av bl.a. överdirektörer bereds med Statsrådsberedningen på det sätt som

statsministerns statssekreterare och samordningsstatssekreterarna närmare anger. Efter att ärendet har beretts med Statsrådsberedningen, och innan beredning med övriga berörda inleds, ska beredning ske med den enhet i Regeringskansliet som ansvarar för frågor om statlig arbetsgivarpolitik. Denna enhet ska även delta i den fortsatta beredningen.

Bestämmelser om offentlig anställning m.m.

Av 12 kap. 5 § första stycket RF framgår att arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Överdirektörer anställs av regeringen, vilket framgår av 23 § myndighetsförordningen (2007:515). I 12 kap. 5 § andra stycket RF anges att det vid beslut om statliga anställningar vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska fästas avseende endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 405 f.) är bestämmelsen ett uttryck för principen att statliga tjänster ska tillsättas på objektiva grunder utan att ta hänsyn till ovidkommande omständigheter. Med ”förtjänst” avses närmast den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring. Med ”skicklighet” brukar förstås lämpligheten för befattningen, som visar sig genom teoretisk och praktisk utbildning samt den dittillsvarande verksamhetens art.

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

Arbetsgivarverket har i sin vägledning för statliga arbetsgivare angett att huvudregeln är att en myndighet vid beslut om anställning bara får ta hänsyn till ansökningar som har kommit in före ansökningstidens utgång (Anställning i staten, senast reviderad den 29 april 2026, s. 60). En ansökan som har kommit in för sent får emellertid beaktas om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan vara att sökanden åberopar en godtagbar ursäkt för förseningen, t.ex. sjukdom, semester eller utlandsvistelse. Särskilda skäl kan också vara om den sökande är avsevärt överlägsen de andra sökande.

Skrivelse om utnämningspolitiken

I oktober 2009 överlämnade regeringen en skrivelse om utnämningspolitiken till riksdagen (skr. 2009/10:43). I skrivelsen redovisas utvecklingen av utnämningspolitiken i fråga om chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Enligt skrivelsen ska regeringens utnämningspolitik präglas av förutsägbarhet, öppenhet och spårbarhet.

Av skrivelsen framgår att regeringen vid rekrytering av myndighetschefer tillämpar de bestämmelser som gäller vid rekrytering av statsanställda, vilket bl.a. innebär att det inte föreligger något hinder för regeringen att beakta en intresseanmälan även om den lämnas efter angiven sista dag. I skrivelsen

framhålls att regeringens uttalade ambition om en ökad öppenhet, spårbarhet och förutsägbarhet i utnämningspolitiken inte står i motsats till det faktum att regeringen ibland väljer att beakta en kandidats intresseanmälan även om den lämnats in efter angiven sista dag (s. 22–23).

Tidigare granskning

Beredningen av regeringsärenden

Hösten 2008 granskade utskottet hur beredningskravet för regeringsärenden fullgjordes för en rad olika typer av regeringsärenden (bet. 2008/09:KU10 s. 63 f.). Av en promemoria upprättad vid Statsrådsberedningen inom ramen för granskningsärendet framgår bl.a. följande om beredningen av beslut om utnämningar (s. 196). När regeringen står inför rekryteringen av bl.a. en överdirektör inleds processen regelmässigt med att upprätta en kravprofil. Ansvaret för detta ligger på det departement under vilket myndigheten i fråga sorterar. Kravprofilens syfte är att slå fast vilka krav som ställs på en kommande chef samt vilken sorts meriter som kan räknas en kandidat till godo. Underhandskontakter förekommer i det sammanhanget. Efter intresseannonsering, som är huvudregel, bereds de inkomna handlingarna sedvanligt. Vid beslut om anställning av en överdirektör där myndigheten sköter annonseringen förekommer det att kravprofilen och annonsen utformas i dialog mellan myndigheten och det sakansvariga departementet.

Utnämningsmakten

Utskottet har vid ett antal tillfällen granskat regeringens utövande av utnämningsmakten i samband med en viss utnämning (t.ex. i bet. 1997/98:KU25 s. 62 f., bet. 2005/06:KU20 s. 178 f., bet. 2006/07:KU20 s. 138 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 94 f.). Våren 2016 granskade utskottet utnämningen av direktören för Skolforskningsinstitutet (bet. 2015/16:KU20 s. 162 f.). Utskottet anförde då följande:

> Utskottet vill inledningsvis påminna om sin tidigare uppfattning att granskningen i första hand bör inriktas mot ärendenas formella sidor och mot handläggningsfrågor. Såvitt gäller utnämningsmakten har granskningen därför inriktats mot huruvida ärendehandläggningen stått i överensstämmelse med rådande bestämmelser och om regeringen beslutat inom ramen för sina befogenheter, medan det materiella innehållet i enskilda utnämningsbeslut inte har granskats. Utskottet vidhåller denna uppfattning.

Våren 2025 granskade utskottet inrättandet av tjänsten som överdirektör vid Statens fastighetsverk (bet. 2024/25:KU20 s. 84 f.). I anmälan hade det bl.a. anförts att den aktuella tjänsten inte hade utlysts och att detta skilde sig från det vanliga förfarandet. Av granskningen framgick att regeringens val att inte intresseannonsera tjänsten föranleddes av behovet att snabbt få en överdirektör på plats för att kunna presentera ett samlat ledarskap i form av en ny generaldirektör och överdirektör vid samma tillfälle. Utskottet konstaterade att tidigare rekryteringar av överdirektörer hade skett med intresseannonsering i

två tredjedelar av fallen och utan annonsering i en tredjedel av fallen. Granskningen i denna del föranledde inte något uttalande från utskottets sida.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 9 december 2025 och den 20 januari 2026 svarspromemorior som är upprättade inom Försvarsdepartementet (bilaga A2.1.2–3).

I promemoriorna redogörs för det ordinarie förfarandet vid rekrytering av överdirektörer. Anställningsförfarandet är formlöst, och regeringen tar ställning till hur förfarandet ska se ut i varje enskilt fall. En rekrytering av en överdirektör inleds i regel med att en kravprofil tas fram av det ansvariga departementet. Kravprofilen gemensambereds med Finansdepartementets enhet för statlig arbetsgivarpolitik, HR-direktören och samordningskansliet i Statsrådsberedningen. Med utgångspunkt i kravprofilen görs en analys av på vilket sätt lämpliga kandidater ska eftersökas. Vanligen sker detta genom annonsering. Det är inte ovanligt att kandidater tillkommer i processen även efter angivet slutdatum för intresseanmälan i annonsen. Därefter görs ett urval utifrån kravprofilen. Under processen kan ett externt rekryteringsstöd användas, såsom s.k. second opinion. När en slutkandidat identifierats sker gemensamberedning med samordningskansliet i Statsrådsberedningen, statsministerns statssekreterare och Finansdepartementets enhet för statlig arbetsgivarpolitik. Innan kandidaten erbjuds anställning bereds anställningsvillkor med Finansdepartementets enhet för statlig arbetsgivarpolitik. Vid säkerhetsklassade befattningar initieras därefter säkerhetsprövning som består av säkerhetssamtal och registerkontroll. Efter godkänd säkerhetsprövning kan regeringsbeslut om anställning fattas. Rekryteringsprocessen för överdirektörer är enligt promemoriorna tidskrävande. Typiskt sett tar det cirka sex månader från annonsering till beslut om anställning, men det är inte ovanligt att det tar längre tid. För säkerhetsklassade befattningar är tidsåtgången ofta längre.

I promemoriorna redogörs vidare för rekryteringsprocessen för tillsättning av anställningen som överdirektör vid MSB. Processen inleddes med att Försvarsdepartementet tog fram en kravprofil. Anställningen annonserades under våren 2024 på regeringens webbplats, Linked In och Platsbanken med sista dag för intresseanmälan den 21 maj 2024. Rekryteringen pausades i samband med att den dåvarande generaldirektören för MSB fick ett nytt uppdrag i slutet av juni 2024 och återupptogs därefter i slutet av augusti. Anna Starbrink uttryckte intresse för tjänsten vid ett möte mellan henne och statssekreterare Johan Berggren i början av juli 2024. Det konstaterades att hennes erfarenheter och kompetens väl motsvarade den aktuella kravprofilen. Regeringskansliet tog därför kontakt med henne. Under rekryteringsprocessen intervjuades ett antal kandidater, däribland Anna Starbrink. Hon bedömdes vara den mest lämpade kandidaten. Därför inhämtades flera referenser

avseende henne och en s.k. second opinion från ett externt företag. Anna Starbrink genomgick också en säkerhetsprövning. Anna Starbrinks skriftliga intresseanmälan skickades till Regeringskansliet den 13 februari 2025 och diarieförde dagen efter. Regeringen kan välja att beakta en kandidats intresseanmälan även om den har lämnats in efter angiven sista dag i annonsen, vilket sker vid ca 20 procent av anställningarna av myndighetschefer. Anställningsbeslutet bereddes i enlighet med promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1). Regeringen fattade beslut om anställning som överdirektör vid MSB den 20 februari 2025, och Anna Starbrink tillträdde anställningen den 24 februari 2025. Rekryteringsförfarandet innebar inte något avsteg från det ordinarie förfarandet vid rekrytering av överdirektör.

Av regeringens anställningsbeslut framgår att Anna Starbrink tills vidare, så länge hon är anställd som överdirektör vid MSB, ska ha rätt till förmånen av fri bil. Av en bilaga till beslutet framgår att Anna Starbrink den 18 februari 2025 tog del av de villkor som gäller för bilförmånen. I svarspromemoriorna anförs att rätten till bilförmån gäller från och med tillträdet av anställningen, dvs. den 24 februari 2025.

Utskottets ställningstagande

Generellt vill utskottet understryka vikten av att rekryteringsprocesser genomförs i enlighet med gällande regelverk och rutiner. Avsteg från vad som är gängse när det gäller t.ex. hanteringen av ansökningar, villkor och förmåner riskerar att vara förtroendeskadliga och bör äga rum endast när det kan anses vara motiverat utifrån sakliga förhållanden.

Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

2.2 Entledigandet av ledamot i insynsråd

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1073-2025/26), *bilaga A2.2.1*, begärs att utskottet granskar justitieministerns agerande och bedömningar i samband med att en riksdagsledamot som är ledamot i ett insynsråd i en säkerhetskänslig verksamhet blivit misstänkt för brott.

I anmälan anförs att det i en artikel i Aftonbladet den 8 januari 2026 angavs att en riksdagsledamot misstänktes för rattfylleri den 28 december 2025 och att den aktuella riksdagsledamoten har varit förordnad av regeringen som ledamot i insynsråden i Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Vidare anförs i anmälan att justitieministern har ett särskilt ansvar för sammansättningen av insynsråden. Detta ansvar innefattar enligt anmälan att

säkerställa att ledamöter som förordnas i insynsråd uppfyller högt uppställda krav på lämplighet.

I anmälan anförs också att det är ett ansvar för justitieministern att agera om det framkommer information som gör att en ledamots lämplighet i ett insynsråd kan ifrågasättas. I det aktuella fallet hade det gått åtminstone en vecka från det att brottsmisstankarna blev offentliga till dess att riksdagsledamoten entledigades från insynråden.

Frågan om entledigande initierades av riksdagsledamotens parti och inte av justitieministern.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria från Justitiedepartementet, *bilaga A2.2.2*.

Utredning i ärendet

Insynsråd

Regeringen kan välja att inrätta ett insynsråd i vissa enrådighetsmyndigheter (prop. 2009/10:175 s. 109 f.). Regeringen har framhållit att insynsråd kan förekomma exempelvis när det bedöms som särskilt angeläget att medborgare och politiker har insyn i verksamheten eller när verksamheten har breda kontaktytor mot många olika grupper.

Om regeringen har bestämt att det ska finnas ett insynsråd vid en myndighet ska rådet enligt 9 § myndighetsförordningen (2007:515) utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd. Regeringen bestämmer antalet ledamöter i insynsrådet, och myndighetschefen ska vara ordförande i insynsrådet och hålla rådet informerat om verksamheten. Enligt 22 § samma förordning utses ledamöter i styrelser, nämnder och insynsråd av regeringen för en bestämd tid.

I foldern Ledamot i insynsråd från Finansdepartementet (uppdaterad november 2020) finns information om de konstitutionella förutsättningarna för insynsrådens och deras ledamöters uppgifter.

Av foldern framgår att ledamotens främsta uppgift är att med utgångspunkt i regeringens uppdrag företräda ett medborgerligt inflytande och att utöva det allmännas insyn. Vidare anges att utgångspunkten för sammansättningen av ett insynsråd är att utifrån de enskilda ledamöternas kunskaper och erfarenheter uppnå en kompetens som skapar goda förutsättningar för ett professionellt arbete. Varje ledamot förutsätts bidra med sin egen kompetens till ett aktivt och effektivt arbete och känna ansvar för uppgiften. Genom att insynsrollen är klart skild från ledningen av myndigheten är det möjligt för företrädare för t.ex. politiska partier och andra intressegrupper att ingå utan att det är oklart vem som har ansvaret för besluten och utan besvärande lojalitetskonflikter.

Det anförs också att det krävs ett långsiktigt och fortlöpande arbete för att skapa och behålla ett högt förtroende hos medborgare, företag och medier. Höga etiska krav ställs därför på insynsrådens ledamöter. Personlig integritet, civilkurage, noggrannhet och öppenhet hör till de egenskaper som särskilt bör prägla dem som fullgör uppdrag i insynsråd.

Uppdraget som insynsrådsledamot kan även vara placerat i säkerhetsklass enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585).

En ledamot kan entledigas innan förordnandet har löpt ut, t.ex. för att regeringen önskar se en annan sammansättning i insynsrådet eller för att ledamoten själv har begärt sitt entledigande.

Säkerhetsprövning

Den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska enligt 3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) säkerhetsprövas. Av 3 kap. 3 § samma lag framgår att säkerhetsprövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas och att säkerhetsprövningen ska följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

Enligt 3 kap. 4 § första stycket säkerhetsskyddslagen ska säkerhetsprövningen utgå från uppgifter som kommit fram när grundutredningen gjordes och den kännedom som i övrigt finns om den som ska prövas, uppgifter som har lämnats ut efter registerkontroll och särskild personutredning, arten av den verksamhet som prövningen gäller samt omständigheterna i övrigt.

Bedömningen görs enligt 3 kap. 4 § andra stycket säkerhetsskyddslagen som huvudregel av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Om det finns anledning till det ska enligt 3 kap. 4 § fjärde stycket säkerhetsskyddslagen en tidigare bedömning av en persons lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten omprövas.

Enligt 3 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen ska en anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet placeras i säkerhetsklass.

Tidigare granskning

Utskottet har granskat den dåvarande forskningsministerns hantering av en överläkare som regeringen tidigare hade förordnat som ledamot i en etikprövningsnämnd (bet. 2011/12:KU20 s. 175 f.).

När nämndens ordförande informerade Utbildningsdepartementet om att överläkaren var misstänkt för brott fanns det enligt utskottet anledning för departementet och det ansvariga statsrådet att följa händelseutvecklingen. Utskottet ansåg dock att frågan borde ha hanterats på ett annat sätt än man nu gjorde. Utbildningsdepartementet tog kontakt med överläkaren för att framföra att det vore lämpligt för henne att ta en timeout. Utskottet menade att frågan om en eventuell timeout i första hand borde ha varit en fråga för den

självständiga myndigheten, dvs. nämnden och dess ordförande, att hantera. Ordföranden är den som leder arbetet i nämnden, och det hade därför legat närmare till hands att ordföranden i samtal med ledamoten hade tagit upp frågan om hennes deltagande i nämndens sammanträden under rådande omständigheter. Det bör ankomma på departementet att följa upp information av det slag som nu kom fram, men kontakterna bör då inskränkas till en dialog med ordföranden. Om en ordförande inte skulle ta sitt ansvar, eller om regeringen inte skulle vara nöjd med hur ett ärende hanteras, återstår för regeringen att besluta att entlediga ledamoten i fråga. Utskottet framhöll slutligen att det är angeläget att företrädare för regeringen och Regeringskansliet alltid vinnlägger sig om att vara tydliga och omsorgsfulla i sina kontakter med enskilda och att enskilda får ett korrekt bemötande.

Utskottet har granskat bl.a. hur ledamöterna i styrelserna och insynsråden utses, säkerhetsprövning av ledamöterna och styrelsernas och rådens sammansättning (bet. 2017/18:KU10 s. 87 f.). I svar från Regeringskansliet på frågor från utskottet om hur regeringen regelmässigt följer upp insynsrådens uppgifter och styrelsernas arbete anfördes att olika myndigheter och verksamheter förutsätter olika uppföljningar. Hur uppföljningsarbetet utformas är därför en fråga för det ansvariga departementet. Regeringskansliet analyserar årligen myndigheternas verksamhet, resultat och styrning. Analysen kan inkludera styrelsernas och insynsrådens funktionssätt och görs inom ramen för förberedelsearbetet inför den årliga myndighetsdialog som förs mellan statsråd eller statssekreterare och myndighetens ledning. På frågor om det görs någon säkerhetsprövning av tilltänkta ledamöter i myndighetsstyrelser eller insynsråd, anfördes att behovet av säkerhetsprövning bl.a. kan aktualiseras när en ny myndighet bildas eller i samband med att en befintlig myndighets verksamhet ändras. Behovet bedöms med utgångspunkt i regleringen i säkerhetsskyddslagen. I sitt ställningstagande anförde utskottet bl.a. att det är av betydelse att regeringen följer upp styrelsernas och insynsrådens arbete på ett adekvat sätt. Det är viktigt att brister i styrelsernas och insynsrådens arbete kan identifieras på ett tidigt stadium.

Promemoria från Regeringskansliet

I en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa frågor. Som svar fick utskottet den 24 februari 2026 en promemoria från Justitiedepartementet (bilaga A2.2.2).

I promemorian anförs att Justitiedepartementet fick information från Polismyndigheten den 29 december 2025 om att den aktuella riksdagsledamoten blivit delgiven misstanke om brott. Regeringskansliet har därefter genom Justitiedepartementet haft löpande kontakt med såväl Polismyndigheten som Säkerhetspolisen med anledning av brottsmisstankarna mot ledamoten. Säkerhetspolisens insynsråd är placerat i säkerhetsklass.

Vidare anförs att Justitiedepartementet vid dessa kontakter försäkrade sig om att inget sammanträde i något av de två insynsråden var nära förestående.

Enligt den information som lämnades till departementet var nästkommande sammanträde planerat till den 2 februari 2026 och avsåg Säkerhetspolisens insynsråd.

Den 15 januari 2026 lämnade Sverigedemokraternas partikansli i riksdagen in en skrivelse till Justitiedepartementet med önskan om att få ledamoten entledigad från insynsråden och ersatt av en annan kandidat.

Vidare anförs det i promemorian att regeringen den 29 januari 2026 med hänsyn till de brottsmisstankar som riktades mot riksdagsledamoten fattade beslut om att entlediga ledamoten från Säkerhetspolisens och Polismyndighetens insynsråd. Detta skedde inom ramen för ett s.k. initiativärende.

Utskottets ställningstagande

I granskningen har det framkommit att Justitiedepartementet i slutet av december 2025 informerades av Polismyndigheten om att en riksdagsledamot blivit delgiven misstanke om brott. Riksdagsledamoten var ledamot i bl.a. ett insynsråd som är placerat i säkerhetsklass. Efter att ha försäkrat sig om att något sammanträde i insynsråden inte var nära förestående entledigade regeringen i slutet av januari 2026 riksdagsledamoten från insynsråden. Vad som har framkommit i granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

2.3 Uppdraget till universitet om medborgarskapsprov

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2274-2024/25) begärs att utskottet granskar migrationsminister Johan Forssells agerande i fråga om uppdraget om medborgarskapsprov och beredningen av medborgaskapsprov, *bilaga A2.3.1*. I den mån övriga statsråd har varit delaktiga i beredningen bör även de granskas.

I anmälan konstateras att Stockholms och Göteborgs universitet i slutet av maj 2025, genom Universitets- och högskolerådet (UHR), fick i uppdrag av regeringen att ta fram och utveckla de första delproven i svenska och samhällskunskap som ska krävas för att få svenskt medborgarskap. Vidare framkommer det att rektorn vid Stockholms universitet i en artikel i Dagens Nyheter den 21 augusti 2025 kritiserade uppdraget med utgångspunkt i högskolelagen (1992:1434) och bl.a. anförde att uppdraget att utforma ett medborgarskapsprov inte ligger inom universitetens eller högskolornas verksamhetsområde. I anmälan uppges även att både Stockholms och Göteborgs universitet i en skrivelse till regeringen har protesterat mot den korta tidsfristen för att ta fram provet.

Av anmälan framgår vidare att migrationsministern i den nämnda artikeln i Dagens Nyheter uttalat att det är regeringen som styr landet och att våra universitet är statliga myndigheter som lyder under regeringen.

Anmälaren anför att svenska universitet och högskolor vilar på akademisk frihet och att det innebär att deras verksamhet vilar på att den akademiska friheten ska främjas och värnas. Verksamheten vid lärosätena utgör en viktig grund för den demokratiska utvecklingen och den offentliga debatten, sägs det vidare. En förutsättning för detta är enligt anmälaren att lärosätena har rätt till självbestämmande och är fria från otillbörlig styrning. Anmälaren påminner även om att konstitutionsutskottet uttalat att universitet och högskolor har en speciell ställning i förvaltningsorganisationen och en mer självständig ställning än andra förvaltningsmyndigheter i förhållande till regeringen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior som upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A2.3.2–3*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Allmänt om förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt

Av 12 kap. 1 § regeringsformen (RF) följer att under regeringen lyder statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och de direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Rätten att meddela direktiv begränsas av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § RF). Alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda föreskrifter till myndigheterna i strid med gällande rätt.

Särskilt om styrningen av universitet och högskolor

De flesta universitet och högskolor är förvaltningsmyndigheter under regeringen. Utöver de generella regelverken för ekonomisk styrning och myndigheternas befogenheter och skyldigheter beslutar regeringen om förutsättningarna för varje myndighets verksamhet. Det görs i myndighetens instruktion, i de årliga regleringsbreven och i särskilda beslut om uppdrag.

Till skillnad från de flesta andra statliga myndigheter saknar universitet och högskolor, med ett par undantag, en förordning med instruktion. För universitet och högskolor är högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100), som i vissa delar motsvarar föreskrifter som vanligen återfinns i en instruktion, särskilt viktiga regelverk. Samtidigt har universitet och högskolor som lyder under högskolelagen i vissa avseenden en

mer självständig ställning än andra förvaltningsmyndigheter. Självständigheten avser i första hand målen för och genomförandet av utbildning, forskning och konstnärligt utvecklingsarbete, den s.k. akademiska friheten.

I proposition 2009/10:149 En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor lämnade regeringen förslag och bedömningar som syftade till att öka friheten för statliga universitet och högskolor inom ramen för myndighetsformen. I propositionen angav regeringen att skälen bl.a. var universitets och högskolors grundläggande uppgift att vara en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhällsutvecklingen samt regeringens bedömning att lärosätenas frihet och självbestämmande behövde öka för att Sverige skulle kunna bedriva utbildning och forskning av internationellt konkurrenskraftig kvalitet.

I fråga om regelstyrningen av högskoleområdet anförde regeringen att dess utgångspunkt var att högskoleregleringen bör begränsas till lärosätenas kärnverksamhet – utbildning och forskning samt samverkan som är en integrerad del av verksamheten – där staten har ett tydligt intresse av att styra. Dit hörde kvalitet i utbildning och forskning, ansvarsutkrävande samt rättssäkerhet för studenterna.

I propositionen behandlade regeringen bl.a. ett förslag från Autonomiutredningen (SOU 2008:104) om att en särskild lag om självständiga lärosäten skulle ersätta högskolelagen. Genom lagen skulle en ny offentligrättslig organisationsform införas för universitet och högskolor – självständiga lärosäten som skulle vara egna juridiska personer. Även om regeringen såg förslaget som intressant fanns det enligt regeringen behov av en mer ingående konsekvensanalys och ytterligare utredning. Regeringen gjorde bedömningen att självbestämmandet för statliga universitet och högskolor bör öka inom ramen för myndighetsformen. Universitets och högskolors särart kunde till viss del beaktas genom att undanta lärosätena från de regelverk som gäller allmänt för statliga förvaltningsmyndigheter. Lättnader kunde även göras i de högskolespecifika regelverken. I propositionen bedömde regeringen att vissa av de ekonomiadministrativa bestämmelser som gäller för statliga universitet och högskolor behöver anpassas till de särskilda förhållanden som gäller inom utbildning och forskning. Vidare redovisade regeringen sin syn på resultatstyrningen inom högskoleområdet, och regeringens bedömning var bl.a. att regleringsbreven för universitet och högskolor bör minska i omfattning.

Regeringen anförde vidare att det måste finnas en balans mellan lärosätenas självbestämmande och statsmakternas behov av styrning och kontroll. En viktig princip var därför enligt regeringens uppfattning att universitet och högskolor skulle styras utifrån de specifika förutsättningar som gäller för högskolesektorn och att regeringens styrning och uppföljning främst borde avse områden där det finns ett väsentligt statligt intresse. Regeringen såg det som en naturlig och önskvärd utveckling att uppdrag och krav till lärosäten blir mer individuellt anpassade till varje lärosätes förutsättningar. En sådan utveckling ställde krav på dialogen mellan universitet och högskolor och

Regeringskansliet. Regeringens bedömning var att antalet mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet för universitet och högskolor borde begränsas (prop. 2009/10:149 s. 97). Trots ambitionen gjordes bedömningen att regeringen även framöver kommer att behöva efterfråga information från universitet och högskolor i specifika frågor. Det kunde även fortsättningsvis finnas skäl för regeringen att precisera exempelvis ambitionsnivåer, särskilda krav på återrapportering eller uppdrag för det kommande året. Det skulle normalt i likhet med vad som då var fallet göras i regleringsbrev. Utgångspunkten var dock att dessa återrapporteringskrav skulle vara få till antalet och noga övervägda och svara mot ett konkret behov av information.

Högskolornas självständighet behandlades även av Grundlagsutredningen, som var samtida med Autonomiutredningen och som föreslog den bestämmelse som numera finns i 2 kap. 18 § RF om skydd för forskningens frihet (SOU 2008:125). Enligt utredningen kunde forskningens frihet sägas bestå av två delar: dels den individuella akademiska friheten, dels den institutionella autonomin, dvs. högskolornas självständighet. Utredningen konstaterade att den dominerande verksamheten vid universitet och högskolor – forskning och utbildning – var exempel på s.k. faktiskt handlande som inte omfattas av skyddet i 11 kap. 7 § (nuvarande 12 kap. 2 §) RF som handlar om myndigheternas självständighet i förhållande till regeringen när det gäller beslut i enskilda fall som innebär myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Universiteten och högskolorna har således i sin verksamhet inte det grundlagsskydd för självständighet som regeringsformen ger de typiska myndighetsuppgifterna.

I fråga om normgivningen för universitet och högskolor konstaterade utredningen vidare att det i förarbetena till högskolelagen angavs att ett högskoleväsen som har staten eller en kommun som huvudman från strikt konstitutionell synpunkt inte kräver någon reglering i lag (prop. 1992/93:1 s. 25). Med tanke på att de statliga universiteten och högskolorna är skattefinansierade samt deras betydelse för landet borde emellertid enligt förarbetena de grundläggande målen och villkoren för verksamheten fastläggas av riksdagen. Det ansågs vara enklast och tydligas i form av lag, dvs. högskolelagen. I utredningen anfördes vidare att grundinställningen enligt dessa förarbeten var att universitet och högskolor skulle ges så stor självständighet som möjligt, och därför borde regleringen i lag och förordning begränsas till dels de specifika målen för utbildning, forskning och konstnärligt utvecklingsarbete, dels organisatoriska bestämmelser som behövs för att garantera rättssäkerheten för enskilda och kvaliteten i verksamheten och för att fastlägga principerna för ledningsansvaret.

Högskolelagen om de statliga lärosätenas huvuduppgifter

Bestämmelser om de statliga lärosätenas huvuduppgifter finns 1 kap. 2 § första stycket högskolelagen. Här framgår att staten som huvudman ska anordna högskolor för

1. utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, och
2. forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete.

Vidare framgår det av andra stycket att det i högskolornas uppgift ska ingå att samverka med det omgivande samhället för ömsesidigt utbyte och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta. Detta brukar benämnas som den tredje uppgiften. Den nuvarande lydelsen infördes den 1 juli 2021. Tidigare angavs att lärosätena skulle informera om sin verksamhet och verka för att forskningsresultat kommer till nytta. I och med ändringen betonas att samverkan är en ömsesidig process som ska ske för ömsesidigt utbyte och inte begränsas enbart till forskningsresultat utan avse den kunskap och kompetens som högskolan, forskare, lärare och studenter skapar eller tillägnar sig inom ramen för utbildnings- och forskningsverksamheten (prop. 2021/22:60 s. 190).

Beredningskravet

I 7 kap. 2 § RF uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska de upplysningar och yttranden som behövs hämtas in från de berörda myndigheterna vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs hämtas in från kommunerna. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. I en grundlagskommentar anförs att regeringsformens remissregel gäller alla typer av regeringsärenden. Vilka myndigheter som är berörda och i vilken omfattning det är nödvändigt att ge kommuner, organisationer och enskilda möjlighet att yttra sig avgör vederbörande departementschef eller annat statsråd under vanligt konstitutionellt ansvar (Holmberg m.fl., Grundlagarna [Juno, version 3A], kommentaren till 7 kap. 2 § RF).

Utredning om medborgarskapsprov

Direktiv och förslag

Regeringen beslutade den 24 oktober 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som innebär att godkänt prov i svenska och grundläggande samhällskunskap ska vara ett krav för medborgarskap i Sverige (dir. 2019:70). I uppdraget ingick bl.a. att lämna förslag på hur prov i svenska och grundläggande samhällskunskap kan genomföras rättvist, rättssäkert och ändamålsenligt. Utredaren skulle också bl.a. lämna förslag om utformning och bedömning av prov, samt i vilken regi utbildningar och prov ska arrangeras. Enligt direktiven skulle utredaren i sina förslag så långt som möjligt utnyttja befintliga system för undervisning och examination i svenska och samhällskunskap.

I januari 2021 lämnade utredaren i ett delbetänkande i enlighet med direktiven förslag på att det ska införas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att kunna få svenskt medborgarskap (SOU 2021:2).

Kunskaperna föreslogs bl.a. kunna visas genom ett godkänt resultat på ett särskilt framtaget prov i svenska och samhällskunskap (medborgarskapsprovet). Förslagen föreslogs träda i kraft den 1 januari 2025. I delbetänkandet behandlas utöver frågor om medborgarskapsprovets innehåll och genomförande även frågan om fördelning av ansvar. I utredningen görs en genomgång av flera myndigheter som skulle kunna vara aktuella för att ansvara för medborgarskapsprovet. Utöver UHR ingår i denna genomgång Statens skolverk (Skolverket), Trafikverket, kommuner och regioner, länsstyrelser, Migrationsverket, Skatteverket, Polismyndigheten och Arbetsförmedlingen.

I fråga om UHR ansåg utredningen att myndigheten framstod som lämplig med tanke på att den inom ramen för sitt ansvar tar fram högskoleprovet. Även om UHR inom ramen för ansvaret inte har någon egen erfarenhet av provutveckling utan har överlåtit den verksamheten på två universitet har myndigheten värdefull erfarenhet av att samarbeta med olika universitet om att utveckla prov. UHR har vidare erfarenhet av att samarbeta med alla de universitet och högskolor som genomför högskoleprovet och tillhandahåller även information om rätt till anpassning för personer med olika funktionshinder. UHR har vidare de erfarenheter och den kompetens när det gäller organisation, administration och support som behövs för att genomföra ett prov som skrivs av många personer, utanför ramen för grund- och gymnasieskoleinfrastrukturen. Även om myndigheten har erfarenhet av att hålla ihop och administrera ett stort provsystem bedömde man att den saknade den pedagogiska kunskap, de ämneskunskaper och de nätverk med lärare som finns hos Skolverket och som bedöms behövas för att ta fram medborgarskapsprovet.

Enligt utredningen visade genomgången att det finns ett antal universitet och högskolor såväl som expertmyndigheter som i egen regi eller på uppdrag av andra myndigheter arbetar med provutveckling. Andra myndigheter saknar koppling till provverksamhet men har en koppling till medborgarskapsärenden och har en geografisk täckning i landet som skulle kunna vara av relevans vid genomförandet av medborgarskapsprovet. Bedömningen var att det inte fanns någon myndighet som inom ramen för sin befintliga verksamhet uppfyllde alla de krav som utredningen ansåg att ansvaret för medborgarskapsprov rymmer. Även om det fanns argument som talade starkare för att vissa myndigheter skulle vara lämpligare än andra att tilldelas ansvaret för medborgarskapsprovet visade genomgången att det också fanns argument som talade emot samtliga myndigheter.

Eftersom det inte fanns någon myndighet som inom ramen för sin befintliga verksamhet uppfyllde alla de krav som utredningen ansåg att ansvaret för medborgarskapsprovet rymmer och det inte var aktuellt att skapa en ny myndighet för ändamålet föreslogs att flera myndigheter skulle dela på ansvaret. Utredningen föreslog att UHR skulle ha det övergripande ansvaret för medborgarskapsprovet och samordna de inblandade myndigheternas arbete och insatser. Vidare skulle Skolverket enligt förslaget ha ett samlat

ansvar för att ta fram och kontinuerligt utveckla medborgarskapsprovet. När det gällde det faktiska utvecklandet av provet eller att konstruera medborgarskapsprovet borde den uppgiften enligt utredningen rimligen kunna ges till ett eller flera universitet eller en eller flera högskolor efter en bedömning av Skolverket.

Utredningen föreslog att uppgiften att genomföra provet skulle läggas på de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen. Även om hjälp med genomförandet av medborgarskapsprovet inte kunde anses rymmas inom den tredje uppgiften ansåg utredningen att det är rimligt att landets lärosäten bistår vid genomförandet av ett sådant prov, mot bakgrund av alla de hänsyn som behöver tas för att få ett system med medborgarskapsprov att fungera. Landets universitet och högskolor har en geografisk spridning.

I fråga om förslaget om att UHR ska ha det övergripande ansvaret för medborgarskapsprovet konstaterade utredningen att även om detta ansvar i och för sig skulle ligga utanför myndighetens huvudsakliga ansvarsområde ansågs det inte finnas någon annan myndighet som var mer lämpad än UHR för uppgiften.

Remissvar m.m.

Regeringen remitterade utredningens delbetänkande (SOU 2021:2) i januari 2021. Bland remissinstanserna fanns utöver UHR och Skolverket bl.a. även följande universitet och högskolor: Lunds universitet, Malmö universitet, Mälardalens högskola, Stockholms universitet, Umeå universitet och Uppsala universitet. Av remissvaren framgår att även Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) skickade in ett yttrande.

UHR avstyrkte förslaget att myndigheten skulle ha det övergripande ansvaret för medborgarskapsprovet och fatta beslut om medborgarskapsprovets resultat (dnr 00045-2021). Huvudanledningen var att förslaget inte ligger i linje med UHR:s uppdrag och kompetensområde. UHR ansåg vidare att medborgarskapsprovet inte borde skiljas från frågor om medborgarskap och framhöll att myndigheten inte har kompetens inom det sakområdet.

Skolverket avstyrkte utredningens förslag att myndigheten skulle ha ett samlat ansvar för och kontinuerligt utveckla medborgarskapsprovet (dnr. 2021:165). Skolverket anförde att myndigheten enligt sin instruktion har ett tungt och viktigt uppdrag när det gäller skolväsendet och att det således är där myndighetens fokus bör ligga. Skolverket menade att man genom ett medborgarskapsprov indirekt föreslogs sätta normen för vad som krävs för svenskt medborgarskap, vilket inte ligger inom myndighetens expertområde.

Lunds universitet (dnr V 2021/99), Malmös universitet (dnr LED 2021/38), Mälardalens högskola (dnr 2021/0208), Stockholms universitet (dnr SU FV-0195-21), Umeå universitet (dnr FS 1.5-103-21) och Uppsala universitet (dnr. UFV 2021/102) avstyrkte samtliga förslaget om att universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen ska ansvara för att genomföra medborgarskapsprovet. Lärosätena framförde liknande skäl för detta. Bland annat framhölls att det ansågs vara ett direkt olämpligt uppdrag utifrån

lärosätenas roll i samhället, att uppdraget inte låg inom ramen för lärosätenas uppdrag och var i strid med högskolelagen, att uppgifter som läggs på lärosätena utan att ha en koppling till kärnuppdragen riskerar att urholka lärosätenas roll som självständig och granskande resurs i samhällsutvecklingen och en ökad detaljstyrning som i förlängningen utgör ett hot mot den autonomi som regeringen säger sig vilja värna och att ett medborgarskapsprov inte kunde likställas med högskoleprovet.

Även SUHF (dnr SU-850-0017-21) avstyrkte utredningens förslag att medborgarskapsprov ska genomföras av universitet och högskolor samordnat av UHR. De huvudsakliga skälen var följande. För det första talade utredningens egen argumentation starkare för andra lösningar än den föreslagna, och den sakliga eller principiella argumentationen för universitet och högskolor var mycket knapphändig. För det andra skulle ett medborgarskapsprov innebära något helt annat än högskoleprovet, och förhoppningarna om effektivitets- och samordningsvinster ansågs vara överdrivna. För det tredje, och viktigast, vore den föreslagna uppgiften principiellt olämplig utifrån lärosätenas roll i samhället. Att frågorna till ett prov utformas av personer med rätt sakkunskap menade SUHF var en annan sak. Eftersom sådan sakkunskap i stor utsträckning finns vid universitet och högskolor är det naturligt att Skolverket i utformningen av de nationella proven i skolan ger uppdrag till akademiska institutioner, och motsvarande uppdrag kan komma att bli aktuella vid införandet av ett medborgarskapsprov. Det betyder dock inte att lärosätena som sådana skulle ha någon särskild roll.

Uppdrag om medborgarskapsprov

Uppdrag till UHR om en förstudie

Regeringen gav den 6 februari 2025 UHR i uppdrag att genomföra en förstudie om ett medborgarskapsprov i svenska och grundläggande kunskaper om det svenska samhället (U2025/00286). Skolverket och Migrationsverket fick samtidigt i uppdrag att bistå UHR i arbetet med förstudien.

I uppdraget anges att medborgarskapsprovet ska avse kunskaper i svenska och grundläggande kunskaper om det svenska samhället där ett godkänt prov ska kunna användas för att uppfylla krav som kan komma att ställas upp för att få svenskt medborgarskap. Utgångspunkten är ett genomförande av medborgarskapsprovet i två steg så skyndsamt, ändamålsenligt och kostnadseffektivt som möjligt. Det första steget i ett medborgarskapsprov ska enligt uppdraget införas så snart som möjligt, dock senast den 17 augusti 2026. UHR skulle lämna en redovisning till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet med kopia till Justitiedepartementet) av de delar av uppdraget som rör avgifter för provet, ekonomiska konsekvenser för berörda myndigheter och eventuella andra aktörer av införandet av ett prov samt en övergripande tidsplan och processbeskrivning för det fortsatta arbetet med införandet av provet senast den 7 april 2025. Övriga delar av uppdraget skulle redovisas senast den 30

september 2025. Uppdraget att ta fram delprovet i skriftlig och muntlig färdighet ska enligt uppdraget redovisas senast den 15 juni 2026.

Förstudien ska ta sin utgångspunkt i förslag och bedömningar i delbetänkandet Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2), med beaktande av de justeringar som framgår av uppdraget. Förstudien ska även beakta de förslag på krav på ytterligare kunskaper i det svenska samhället och svensk kultur som lämnats i betänkandet Skärpta krav för svenskt medborgarskap (SOU 2025:1).

Vidare framgår det att UHR ska ha det övergripande ansvaret för medborgarskapsprovet och att det innebär att UHR ska ansvara för att provet genomförs. Det innebär även bl.a. att UHR ansvarar för att ta fram, utveckla och rätta medborgarskapsprovet samt för beslut om resultat.

I skälen för regeringens beslut om uppdraget anges bl.a. att för att ett medborgarskapsprov ska kunna införas så snart som möjligt behöver vissa förslag i SOU 2021:2 kompletteras och de närmare förutsättningarna för införandet av provet analyseras närmare och konkretiseras. Regeringen anför också att det är angeläget att medborgarskapsprovet kommer på plats så snart som möjligt och att UHR därför bör få i uppdrag att genomföra förstudien och Migrationsverket och Skolverket få i uppdrag att bistå UHR i arbetet.

UHR:s redovisning av uppdraget i april 2025

Den 7 april 2025 redovisade UHR vissa aspekter av uppdraget att genomföra en förstudie om medborgarskapsprov, bl.a. en övergripande tidsplan och processbeskrivning för fortsatt arbete med införandet. I fråga om provkonstruktion framgick det av redovisningen att UHR, för att säkerställa provets validitet, reliabilitet, rättssäkerhet och träffsäkerhet samt de kvalitetskrav som ställs på provet, behöver bistås av lärosäten med kunskap och erfarenhet av att utveckla storskaliga prov. Detta inkluderade även de kvalitetskrav som ställs på provet.

Beslut om uppdrag till Göteborgs och Stockholms universitet

Den 28 maj 2025 beslutade regeringen att ge Göteborgs och Stockholms universitet i uppdrag att bistå UHR med att ta fram och utveckla ett medborgarskapsprov (U2025/01356). Vidare framgår det av uppdraget att regeringen avser att återkomma om hanteringen av de ekonomiska konsekvenserna vid ett införande av medborgarskapsprov kopplat till uppdraget.

Som skäl för beslutet anförs bl.a. att för att ett medborgarskapsprov ska kunna införas så snart som möjligt behöver vissa förslag kompletteras och de närmare förutsättningarna för införandet av provet analyseras och konkretiseras. Det gäller bl.a. frågor om provets innehåll, och UHR har därför fått i uppdrag att genomföra en förstudie för att undersöka dessa frågor närmare. För att säkerställa att medborgarskapsprovet bl.a. blir träffsäkert och rättssäkert anför regeringen att UHR behöver bistås av aktörer med ämnesmässig kompetens och erfarenhet av att utveckla storskaliga prov på

vetenskaplig grund. Regeringen konstaterar att Göteborgs universitet har i uppgift att ta fram nationella prov i samhällskunskap för årskurs 9 samt att Stockholms universitet har i uppgift att ta fram nationella prov inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och även ansvarar för test i svenska för universitets- och högskolestudier (Tisus). Göteborgs och Stockholms universitet bör därför få i uppdrag att bistå UHR i arbetet med att ta fram och utveckla medborgarskapsprovet. Lärosätena ska i respektive årsredovisning för 2026 beskriva hur arbetet har bedrivits.

Skrivelser från Göteborgs och Stockholms universitet

Uppdraget till Göteborgs och Stockholms universitet föregicks av att de fick möjlighet att lämna synpunkter på delning av utkast till uppdraget till dem att bistå UHR med utvecklingen av ett medborgarskapsprov. Den 20 maj 2025 lämnade universiteten in var sitt svar.

I sitt svar anförde Göteborgs universitet att universitets och högskolors uppdrag är att bedriva utbildning och forskning av hög vetenskaplig kvalitet. Universitetets verksamhet vilar på de akademiska kärnvärdena som formulerats i Universitetens Magna Charta där principerna om autonomi, akademisk frihet, strävan efter universell kunskap samt sammanhållen utbildning och forskning utgör grunden. Mot den bakgrunden menade Göteborgs universitet att det kunde ifrågasättas om utvecklingen av ett medborgarskapsprov ligger i linje med universitetens kärnuppdrag. Vidare anfördes att vikten av rättssäkerhet och träffsäkerhet i medborgarskapsprovet lyfts fram i uppdraget. Göteborgs universitet konstaterade att den mycket snäva tidsramen, där det första steget ska införas senast i augusti 2026, inte var möjlig att genomföra utifrån vare sig ett vetenskapligt eller ett etiskt perspektiv där kvalitet och rättssäkerhetsperspektiven är avgörande. Om regeringen valde att tilldela universitetet uppdraget menade man att det krävdes en reviderad tidsplan som skulle möjliggöra ett ansvarsfullt, rättssäkert och evidensbaserat genomförande.

Vidare lyfte Göteborgs universitet i svaret att det saknades information om ekonomisk ersättning för uppdragets genomförande. Eftersom uppdraget fick anses ligga utanför universitetets ordinarie uppgifter anfördes att det inte fanns några möjligheter att genomföra det utan särskild finansiering. Vidare framfördes att uppdraget borde redovisas i särskild ordning till Utbildningsdepartementet i stället för i årsredovisningen för 2026, eftersom uppdraget inte omfattar universitetets uppgifter enligt högskolelagen och regleringsbrevet, som är fokus för årsredovisningen. Det efterfrågades även ett särskilt datum för rapportering och slutförande av uppdraget eftersom det skulle bidra med extra tydlighet.

Stockholms universitet anförde i sitt svar att universitets och högskolors uppdrag är att bedriva forskning och utbildning av hög kvalitet, med långsiktighet och självständighet. Den akademiska friheten och den kritiska reflektionen utgör kärnan i denna verksamhet. Mot den bakgrunden avvisades det förslag som presenterades i utkastet till regeringsbeslut om att bistå i

arbetet med att ta fram ett medborgarskapsprov vars syfte och innehåll är kopplade till en politisk uppgörelse. Universitetet menade att uppdraget både var tveksamt i relation till universitetens kärnuppdrag och innebar ett tydligt avsteg från den etablerade praxis som i Sverige, liksom internationellt, värnar om armlängds avstånd mellan staten och lärosätena. Vidare anfördes att det i förlängningen riskerar att leda till att universitet används som politiska redskap, vilket kan undergräva både det akademiska oberoendet och tilltron till den kunskap som förmedlas och utvecklas. Stockholms universitet framförde även att ansvaret för att ta fram nationella prov inom sfi och Tisus har ett tydligt syfte att bedöma språkbehörighet för universitetsstudier och att det är något väsensskilt från att ta fram ett innehållsmässigt normerande prov med politiska dimensioner. Vidare påtalades att det innebar en orimligt kort tidsperiod att medborgarskapsprovets första steg skulle införas redan i augusti 2026. Det tar tid att utveckla och kvalitetssäkra prov. Som jämförelse angavs att det tar fyra år att utveckla och ta fram ett högskoleprov. Stockholms universitet uppmanade därför regeringen att värna lärosätenas kärnuppdrag och avstå från att lägga denna typ av uppdrag på universitet – uppdrag som, om de också ska genomföras, hör hemma i andra delar av statsförvaltningen.

Beslut om ökade medel till UHR

Regeringen föreslog genom beslut om proposition 2025/26:2 Höständringsbudget för 2025 att UHR:s anslag skulle öka med 24 miljoner kronor 2025 för att myndigheten skulle ges förutsättningar att påbörja arbetet med att införa ett medborgarskapsprov (avsnitt 3.9). Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2025/26:FiU11, rskr. 2025/26:66–76 och 98). Genom beslutet om budgetpropositionen för 2026 föreslog regeringen vidare att UHR:s anslag skulle öka med 88 miljoner kronor för deras uppdrag att ansvara för arbetet med ett medborgarskapsprov (prop. 2025/26:1 utg.omr.16 avsnitt 5.8.2). Riksdagen beslutade även denna gång i enlighet med regeringens förslag (bet. 2025/26:UbU1, rskr. 2025/26:124).

UHR:s redovisning i september 2025 av regeringens uppdrag att genomföra en förstudie

Den 30 september 2025 redovisade UHR ytterligare delar av uppdraget att genomföra en förstudie om medborgarskapsprov. Som bilagor till redovisningen fanns bl.a. underlag från Stockholms och Göteborgs universitet. Av redovisningen framgick bl.a. att UHR sedan februari 2025 fört en kontinuerlig dialog med lärosätena om provkonstruktionen. Både Göteborgs och Stockholms universitet hade framfört synpunkter på tidsplanen för när prov ska kunna genomföras. Mot bakgrund av dialogen med de båda universiteten hade UHR undersökt om andra lärosäten skulle kunna vara aktuella för att ta fram provet. Deras bedömning var dock att de inte har tillräcklig erfarenhet av storskaliga prov i svenska eller erfarenhet av prov på relevant nivå i svenska. I redovisningen beskrev UHR möjliga vägar framåt. En av dessa var en reviderad tidsplan där medborgarskapsprovet införs i tre steg i stället för två. UHR:s bedömning var att det inte skulle vara möjligt att

genomföra ett prov på det sätt som beskrivs i uppdraget. Uppdraget skulle därför behöva ändras eller ersättas med ett nytt uppdrag med tanke på de omständigheter som framkommit i förstudien.

I sin underlagsrapport anförde Stockholms universitet bl.a. att det tar ungefär tre år att ta fram ett språkprov som beskrivs i uppdraget och utredningen (SOU 2021:2), under förutsättning att tillräckliga resurser finns tillgängliga. Vidare anfördes att den sortens språkprov som ska tas fram är ett s.k. high stake-prov, dvs. ett prov vars resultat kan få omfattande konsekvenser för testtagarna – i detta fall möjligheten till medborgarskap. Det är därför av största vikt att proven är utformade på ett rättssäkert, träffsäkert och vederhäftigt sätt. För att prov ska hålla önskad kvalitet krävs det enligt Stockholms universitet ett omfattande arbete med på varandra följande obligatoriska och nödvändiga steg. Universitetet konstaterade att man enligt uppdraget hade knappt ett år på sig att skapa proven och underströk att den snäva tidsplanen strider mot vad forskning och internationell praxis säger om att utforma ett rättssäkert prov med hög reliabilitet och validitet. Vidare anfördes att det skulle vara förtroendeskadligt för dem som lärosäte och provkonstruktörer att leverera prov som inte har en acceptabel standard och att universitetet i en kommande extern kvalitetsgranskning skulle kunna komma att förlora sin kvalitetsstämpel om det konstruerar ett språkprov som inte är tillförlitligt.

Stockholms universitet anförde vidare att även om universitetet har den sorts kompetens och miljö som behövs för att ta fram prov av det här slaget var kollegorna redan fullbokade av de ordinarie undervisnings- och prov-uppdrag som skulle genomföras det kommande läsåret. Lärosätets övriga verksamhet skulle således kunna fortsätta som planerat, samtidigt som de startade en ny organisation för ett omfattande uppdrag. De provspecialister universitetet har behövde frigöras från några av sina nuvarande arbetsuppgifter om de skulle ha möjlighet att jobba med det nya språkprovet, och måste därför ersättas med nya personer. Av rapporten framgick att rekrytering av vikarier pågick men att det kunde förväntas ta minst tio veckor. Vidare anfördes att deras anslagsfinansierade uppgifter, huvudsakligen undervisning och forskning samt uppdraget att konstruera andra prov (Tisus), inte heller är något de kan ställa in eller lägga åt sidan, utan de anslagsfinansierade uppdragen måste pågå som planerat. I enlighet med Stockholms universitets direktiv måste båda typerna av verksamhet bära sina egna kostnader och universitetet behöver ha tillräckligt med personer på plats för att klara både och.

Sammanfattningsvis underströks att Stockholms universitet kan utveckla, testa och leverera det prov som de har fått i uppdrag att göra. Provet kommer att genomgå obligatoriska och nödvändiga faser, och blir därmed så träffsäkert som möjligt. Arbetsprocessen kommer att behöva ta den tid som utvecklingen av den efterfrågade provtypen kräver.

Göteborgs universitet anförde i underlagsrapporten i fråga om uppdraget om samordning av prov- och uppgiftskonstruktion att man från början framhållit att tidsramen är för kort för att kunna säkerställa kvaliteten. På

grund av kraftiga reaktioner och medial diskussion och uppmärksamhet kring regeringsuppdraget anfördes att tiden dessutom ytterligare förkortats. Universitetet konstaterade att ingen gruppering ännu vid tidpunkten förordnats för svenskdelen av projektet och på grund av detta var inte heller några överenskommelser om projektet i sin helhet på plats. Den ursprungliga tiden fram till augusti 2026 utgjorde följaktligen som mest cirka tio månader. Universitetet konstaterade att det inte skulle vara möjligt, vare sig praktiskt eller med tanke på den kvalitet som krävs. Tidsplanen måste därmed enligt Göteborgs universitets bestämda mening förändras.

När det gäller uppdraget om delprov i samhällskunskap anförde Göteborgs universitet att det är tidskrävande att konstruera prov med hög validitet och reliabilitet och att processen normalt tar cirka två och ett halvt år. Med leveransdatum sommaren 2026 fanns ett begränsat utrymme. Det framhölls att en särskild utmaning var att målgruppen är heterogen och till viss del okänd och att det ställer krav på omfattande utprövningar i olika miljöer och med olika grupper. Avslutningsvis punktade Göteborgs universitet upp vad de kan tillhandahålla till sommaren 2026, vilket bl.a. omfattar ett antal prototyp-uppgifter med indikation på svårighetsgrad, för att illustrera provformatet och utgöra grund för konstruktion av ett framtida delprov.

Ändring av uppdragen

Regeringen beslutade den 5 februari 2026 att ändra uppdraget till UHR att genomföra en förstudie om medborgarskapsprov respektive uppdraget till Göteborgs och Stockholms universitet att bistå UHR med utvecklingen av ett medborgarskapsprov.

Regeringens beslut innebär att medborgarskapsprovet ska tas fram och införas i tre steg, i stället för två steg som angetts i tidigare beslut. Det första steget ska genomföras senast den 17 augusti 2026 och omfatta prov i grundläggande kunskaper om det svenska samhället. Det andra steget, som ska omfatta prov i läs- och hörförståelse i svenska, ska genomföras senast den 1 oktober 2027. Det tredje steget ska omfatta prov i skriftlig och muntlig färdighet i svenska och genomföras så skyndsamt, ändamålsenligt och kostnadseffektivt som möjligt. Det krav på redovisning senast den 15 juni 2026 som avser delprovet i skriftlig och muntlig färdighet i svenska ändras till den 30 september 2026. UHR ska vid detta tillfälle redovisa en analys av förutsättningarna för genomförandet av det tredje steget i ett medborgarskaps-prov och hur prov i skriftlig och muntlig färdighet ska utformas, genomföras och bedömas. Redovisningen ska innehålla en uppdaterad tidsplan och kostnadsberäkning för såväl det andra som det tredje steget i utvecklingen av ett medborgarskapsprov.

Som skäl för regeringens bedömning anges att UHR i redovisningen den 30 september 2025, med underlag från Stockholms universitet, bl.a. gjort bedömningen att det inte kommer att vara möjligt att ta fram ett prov i läs- och hörförståelse i svenska till den 17 augusti 2026 i enlighet med det ursprungliga uppdraget. I Stockholms universitets bilaga till redovisningen framgår bl.a. att

utvecklingen av ett helt nytt prov av denna typ är tidskrävande och omfattar flera steg med syftet att säkerställa att provet uppfyller avsedd funktion. Universitetet bedömer att detta prov kan tas fram tidigast till hösten 2028.

Göteborgs universitet har bedömt att det inom den utsatta tiden för uppdraget endast är möjligt att ta fram ett antal prototypuppgifter som kan sättas ihop till ett s.k. utprövningsprov i samhällskunskap.

Mot bakgrund av vad UHR redovisat konstaterar regeringen att det krävs mer tid för att ta fram ett prov i svenska. Regeringen anför att det dock är angeläget att ett medborgarskapsprov i svenska är på plats så snart som möjligt. Regeringen bedömer därför att tiden för framtagande av ett prov i läs- och hörförståelse i svenska bör förlängas till senast den 1 oktober 2027. Med anledning av att ett utprövningsprov i samhällskunskap uppskattas kunna genomföras senast den 17 augusti 2026 bedömer regeringen att det inte behövs någon ändring av tidsplanen för att införa prov i samhällskunskap. Universiteten ska beskriva hur arbetet har bedrivits i respektive årsredovisning för 2026–2028.

Uttalanden i medier

I anmälan hänvisas till en artikel i Dagens Nyheter den 21 augusti 2025. Artikeln handlar om det uppdrag som Stockholms och Göteborgs universitet fick i slutet av maj 2025 att utveckla medborgarskapsprovets första delprov i svenska och samhällskunskap. I artikeln anges att migrationsminister Johan Forssell har sagt att det är regeringen som styr landet och våra universitet är statliga myndigheter som lyder under oss. Vidare uppges han ha sagt att det betyder att regeringen kan ge universiteten uppdrag av det här slaget. Anledningen till att uppdraget gick till Stockholms och Göteborgs universitet är att de har den största sakkunskapen när det gäller att ta fram ett prov av det här slaget eftersom de sedan länge utformar exempelvis högskoleprovet, nationella prov och Tisus-testet. Vidare uttalade migrationsministern att uppdraget handlar om att utforma ett prov som mäter kunskap i svenska språket och samhället och att det är sådant som de redan gör i dag.

Den 22 augusti 2025 gästade gymnasie-, högskole- och forskningsminister Lotta Edholm P1 Morgon i Sveriges Radio med anledning av att Stockholms universitet riktat kritik mot uppdraget i Dagens Nyheter. På en fråga om att Stockholms universitet anser att det är ett politiskt uppdrag svarade hon följande:

> Det är ju naturligtvis de nationella proven i svenska också, eller prov i SFI. Det är också politiska uppdrag som lärosäten utför på uppdrag av staten. Så det här är inte mer politiskt än det. Och det finns också en mycket bred politisk enighet i Sverige om att vi ska ha de här proven. Bakgrunden är ju en utredning som utfördes av, som den förra regeringen gav uppdrag till, och då var det också väldigt mycket kritik från lärosätena och vi har också lyssnat på den kritiken, t.ex. detta att den utredningen föreslog att lärosätena också skulle utföra proven, att man skulle rätta proven, att man skulle ha sina salar, upplåta sina salar för proven. Det uppdraget finns inte

längre. Utan nu handlar det enbart om att konstruera det här provet på ett vetenskapligt korrekt sätt.

På en kommentar om att Stockholms universitet anser att det strider mot praxis om armlängds avstånd svarade hon vidare följande:

> Jag förstår verkligen den synpunkten och vi har, den statliga styrningen av våra lärosäten är för stark i dag skulle jag säga. Vi måste göra någonting åt det. Regeringen jobbar ju just nu med direktiv om, till en utredning om hur vi ska stärka den akademiska friheten i Sverige. Hur vi ska se till att lärosätena inte längre fungerar som myndigheter på det sätt de gör i dag. Vi måste stärka den akademiska friheten.

På en fråga om hon givet den aviserade utredningen framöver önskade att de inte skulle ha rätt att ta hjälp av universiteten t.ex. i fråga om medborgarskapstester svarade hon följande:

> Det är klart att nu ska jag inte föregå någon utredning för direktiven är inte ens klara än, men det är klart att hade lärosätena inte varit myndigheter då hade vi ju tvingats göra detta på ett annat sätt naturligtvis. Genom en upphandling t.ex.

Pågående utredning om organisationsformen

Regeringen beslutade den 15 januari 2026 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som syftar till att öka ändamålsenligheten i organisationsformen för statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434). I direktiven (dir. 2026:5) anför regeringen att en utgångspunkt är att statens styrning av universitet och högskolor ska ge lärosätena goda förutsättningar att utföra sina kärnuppgifter, dvs. utbildning och forskning av hög kvalitet. I arbetet ska såväl lärosätenas behov av ekonomisk och administrativ handlingsfrihet och institutionell autonomi som statens behov av kontroll, styrning och uppföljning av sina medel särskilt beaktas. Arbetet ska bygga vidare på tidigare gjorda utredningar.

I direktiven anförs vidare att lärosätena har en särskild roll som kritiskt reflekterande kraft i samhället. Genom kärnuppgifterna utbildning och forskning har lärosätena en särställning i att skapa, utveckla och förmedla kunskap på vetenskaplig grund och att främja kritiskt tänkande och bildning i samhället. Lärosätena behöver ha tillräcklig handlingsfrihet för att utföra sitt uppdrag med hög kvalitet. En utgångspunkt för utredningen är därför att lärosätenas särskilda roll ger dem ett behov av självbestämmande som behöver balanseras mot statens behov av styrning och kontroll.

Regeringen anför att lärosätena har behov av ekonomisk och administrativ handlingsfrihet och även institutionell autonomi. Regeringen konstaterar att högskolelagen inte innehåller några bestämmelser om lärosätenas självbestämmande gentemot riksdagen och regeringen. Samtidigt har regeringen i olika sammanhang uttalat att lärosätenas självbestämmande när det gäller hur verksamheten ska läggas upp och hur resurserna ska användas är en viktig principfråga och en förutsättning för hög kvalitet i utbildning och forskning (dir. 2017:46, prop. 2024/25:60). Regeringen har också uttalat att

det finns begränsningar i myndighetsformen och därmed behov av att återkomma med åtgärder för ökad frihet för universitet och högskolor (prop. 2009/10:149 s. 21).

Regeringen konstaterar att det under de senaste åren återkommande förts samtal om svenska lärosätens organisationsform, delvis i en ny kontext jämfört med när frågorna utreddes 2007–2008. Sveriges universitet och högskolor befinner sig i en föränderlig omvärld med omfattande internationell konkurrens. Vidare konstateras att i många andra länder ökar hoten mot demokratin och mot lärosätenas roll som kritisk och reflekterande kraft i samhället, vilket har påverkat diskussionen om institutionell autonomi även i Sverige och enligt regeringen visar på frågornas angelägenhet. Regeringen anför vidare att institutionell autonomi är en flerdimensionell fråga och att det finns olika lösningar i olika länder. Vidare konstaterar regeringen att de generella frågeställningarna från tidigare utredningar kvarstår. Regeringen framhåller att det är viktigt att statens styrning av universitet och högskolor ger lärosätena goda förutsättningar att utföra sitt uppdrag, dvs. utbildning och forskning av hög kvalitet. En förutsättning är att lärosätena har självbestämmande och handlingsfrihet när det gäller hur verksamheten ska läggas upp och hur resurser ska användas. Lärosätena ska kunna genomföra sina kärnuppgifter med tillräcklig självständighet i förhållande till staten. Det är även viktigt att staten har den information och kontroll som behövs för att försäkra sig om att medel används effektivt.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2027.

Tidigare granskning

Högskolor och universitet

Våren 2006 granskade utskottet regeringens agerande i fråga om anammande av könsmaktsperspektiv hos universitet och högskolor och närmare om regeringen på ett otillbörligt sätt försökt politiskt styra landets universitet och högskolor till att anamma ett enskilt perspektiv (bet. 2005/06:KU20 s. 133). I sitt ställningstagande hänvisade utskottet till högskolelagens allmänna principer om forskningens frihet. Vad som framkom i granskningen gav inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

Våren 2024 granskade utskottet regeringens beslut om att förkorta tidsperioden för förordnandet av ledamöter till styrelserna för högskolor och universitet (bet. 2023/24:KU20 s. 85). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att universitet och högskolor har en speciell ställning i förvaltningsorganisationen och i vissa avseenden har en mer självständig ställning än andra förvaltningsmyndigheter. Vidare konstaterade utskottet att beskedet om att ledamöterna skulle utses för en kortare period än vanligt lämnades mycket tätt inpå regeringens beslut, vilket innebar att nomineringspersonerna fick mycket kort tid på sig att informera de föreslagna ledamöterna. Utskottet ansåg att beskedet om att korta mandatperioden borde ha kunnat lämnas tidigare, vilket också hade gett möjlighet att på ett bättre sätt förankra hanteringen med

berörda parter och vid behov tydliggöra värnandet av den akademiska friheten i sammanhanget.

Våren 2025 granskade utskottet den dåvarande utbildningsministerns styrning av universitet och högskolor och uttalanden om deras internationella samarbeten (bet. 2024/25:KU20 s. 139). I sitt ställningstagande anförde utskottet att universitet och högskolor har en speciell ställning i förvaltningsorganisationen och framhöll betydelsen av att värna den akademiska friheten. Utskottet konstaterade att det i den dokumentation som fanns från möten med lärosätena inte förekom några uppgifter om försök till styrning av lärosätenas eventuella internationella samarbeten i det avseende som avsågs i anmälan.

Beredningskravet vid myndighetsuppdrag

Hösten 2008 granskade utskottet hur beredningskravet för regeringsärenden fullgörs för en rad olika regeringsärenden (bet. 2008/09:KU10 s. 46). Inom ramen för granskningen framkom bl.a. följande om beredningen i fråga om särskilt beslut om regeringsuppdrag till myndigheter. Upplysningar och yttranden från berörda myndigheter hämtas som regel in. Ett särskilt beslut har ibland sin upprinnelse i ett förslag i en upprättad promemoria eller i ett betänkande. Sådana promemorior och betänkanden remitteras regelmässigt till berörda myndigheter och sammanslutningar. Remisstiden är normalt tre månader. Därutöver hämtas som regel upplysningar in under hand i en process där myndigheten på ett tidigt stadium är med och arbetar fram uppdraget. Myndigheten ges vid olika tidpunkter tillfälle att lämna synpunkter på utkast till uppdrag. Som regel sker ingen annan dokumentation än att minnesanteckningar förs vid möten med myndighetsföreträdare.

Promemorior från Regeringskansliet

Inledning

Genom ett par skrivelser till Regeringskansliet har utskottet bl.a. efterfrågat information om kontakter och möten mellan Utbildningsdepartementet och UHR samt Göteborgs och Stockholms universitet samt begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 11 december 2025 respektive den 5 februari 2026 svarspromemorior som är upprättade inom Utbildningsdepartementet (bilaga A2.3.2–3). Nedan redogörs för vad som i huvudsak framkommit i svaren på utskottets frågor. För att underlätta överskådligheten redovisas uppgifterna och svaren under särskilda rubriker.

Regeringens överväganden om universitets och högskolors speciella ställning

Utskottet ställde bl.a. en fråga om vilka överväganden regeringen har gjort i fråga om hur uppdragen till Göteborgs och Stockholms universitet förhåller sig till vad som tidigare uttalats om universitets och högskolors speciella ställning i förvaltningsorganisationen. I svaret anför Regeringskansliet att det inledningsvis kan konstateras att det i delbetänkandet Krav på kunskaper i

svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2) bedömdes som rimligt att uppgiften att konstruera medborgarskapsprovet lämnades till ett eller flera universitet eller högskolor. Vidare anförs att medborgarskapsprovet är ett prov där resultatet har mycket stor betydelse för deltagarna och att det därför är av central betydelse att proven är rättssäkra och träffsäkra. För att tillgodose detta är det avgörande att utformningen och konstruktionen genomförs av aktörer med erfarenhet av att utforma prov som håller internationellt hög standard enligt kvalitetssäkrade metoder, vilket Göteborgs och Stockholms universitet har. Vidare anförs att universitet och högskolor har ett långtgående självbestämmande inom ramen för sina uppgifter att utbilda, forska och utföra konstnärligt utvecklingsarbete. Regeringskansliet konstaterar att det aktuella uppdraget har handlat om att bistå UHR med utgångspunkt i universitetens kunskap och erfarenhet av att utforma och konstruera prov. Regeringen gjorde mot den bakgrunden bedömningen att det var lämpligt att ge Göteborgs och Stockholms universitet det aktuella uppdraget.

Regeringens överväganden om de praktiska förutsättningarna

På en fråga om vilka överväganden regeringen gjort i fråga om tidsaspekten för uppdraget i förhållande till universitetens möjlighet att också utföra sina huvuduppgifter under den aktuella perioden anför Regeringskansliet följande.

Regeringen har under mandatperioden genomfört en bred omläggning av migrations- och integrationspolitiken. I denna omläggning har en reformering av medborgarskapet central betydelse. Det har därför varit angeläget att så snart som möjligt skärpa kraven för svenskt medborgarskap, bl.a. genom att införa kunskapskrav. Eftersom universiteten fått i uppdrag att bistå UHR har tidsramen för deras uppdrag behövt vara densamma som för UHR. Båda lärosätena ska få ersättning från UHR för de uppgifter som framgår av deras uppdrag.

Vidare framgår det av svaren på utskottets frågor att regeringen inte gjort någon särskild uppföljning av om och så fall i vilken mån uppdragen under den aktuella perioden har påverkat de två universitetens utförande av huvuduppgifterna som anges i högskolelagen. Sedan regeringen beslutade om uppdraget den 28 maj 2025 har Utbildningsdepartementet vid flera tillfällen haft möten med dem som ansvarar för att leda arbetet med uppdraget på respektive universitet. Departementet har även haft regelbundna avstämningar om uppdraget med UHR. Universitetens verksamhet följs dessutom upp löpande inom ramen för Utbildningsdepartementets dialog med respektive lärosäte. Departementet har inom ramen för dessa kontakter inte fått några indikationer på att uppdraget har påverkat lärosätenas förmåga att utföra sina uppgifter avseende utbildning, forskning eller utvecklingsarbete enligt högskolelagen.

Andra tidigare uppdrag till universitet och högskolor

Av svaren på utskottets frågor framgår vidare att regeringen inte tidigare lämnat något uppdrag till universitet och högskolor som är direkt jämförbart med det aktuella uppdraget. De båda universiteten har fått uppdraget på grund av sin kompetens och erfarenhet. Det har tidigare förekommit att regeringen har gett universitet och högskolor särskilda uppdrag mot bakgrund av att de fått en viss kompetens inom ramen för sin utbildning och forskning. Som exempel på sådana uppdrag nämns ett uppdrag till Göteborgs universitet att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter (U2013/0037) samt uppdrag att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet (S2015/03627). Vidare nämns ett uppdrag till Uppsala universitet om nationellt telefonstöd till våldsutsatta (A2021/02054). I sammanhanget nämns även att universitet och högskolor, mot bakgrund av sin kompetens i fråga om bl.a. provkonstruktion, bistår andra myndigheter med att ta fram prov som nationella prov och högskoleprovet. Detta sker inom ramen för överenskommelser mellan myndigheterna. Lärosätena ersätts då vanligen för sina kostnader av den myndighet som gett uppdraget.

Beredningen av uppdraget

Utskottet efterfrågade en redogörelse för beredningen inför beslut om uppdraget att utveckla ett medborgarskapsprov, inklusive eventuella kontakter med UHR och Göteborgs och Stockholms universitet. Regeringskansliet anför att Utbildningsdepartementet under arbetets gång har haft löpande kontakt med UHR om myndighetens uppdrag att genomföra förstudien. När det gäller beredningen inför beslutet att ge Göteborgs och Stockholms universitet i uppdrag att bistå UHR togs ett antal kontakter med såväl UHR som lärosätena, vilka redogörs för i svaret.

Det framgår bl.a. att det fördes samtal mellan statssekreterare Maria Nilsson vid Utbildningsdepartementet och rektorn för Stockholms universitet den 22 april respektive den 16 maj 2025. Samtalen genomfördes på initiativ av statssekreteraren. Vid det första samtalet, som fördes i anslutning till det enskilda samtalet mellan statssekreteraren och rektorn som myndighetschef, behandlades universitetets möjlighet att bistå UHR i utvecklingen av ett medborgarskapsprov. Vid det andra samtalet informerades rektorn om att regeringen avsåg att ge Stockholms universitet i uppdrag att tillsammans med Göteborgs universitet bistå UHR i deras uppdrag. Rektorn informerades även om att universitetet skulle få ett utkast till uppdraget för synpunkter.

Den 19 maj 2025 fördes samtal mellan departementsrådet på ansvarig enhet och rektorerna för de båda universiteten. Vid samtalet upplystes om att ett utkast till uppdrag skulle skickas till respektive universitet för synpunkter. Ett sådant utkast skickades också samma dag och synpunkter inkom från lärosätena nästa dag (se ovan).

Den 27 maj 2025 fördes nya samtal mellan departementsrådet på ansvarig enhet och de båda rektorerna där de fick information om att uppdraget var planerat att beslutas den 28 maj.

Av svaret framgår vidare att regeringens beslut att ge Göteborgs och Stockholms universitet i uppdrag att bistå UHR bereddes i enlighet med Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1, rev. 2024). Gemensamberedning genomfördes med Justitiedepartementet och Finansdepartementet. Uppdraget samordnades därefter politiskt och beslut fattades vid regeringssammanträdet den 28 maj 2025.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla att universitet och högskolor har en speciell ställning i förvaltningsorganisationen. I vissa avseenden har de en mer självständig ställning än andra förvaltningsmyndigheter. Självständigheten avser i första hand målen för och genomförandet av utbildning, forskning och konstnärligt utvecklingsarbete, den s.k. akademiska friheten. Samtidigt är de statliga myndigheter, och regeringen har därmed en formell möjlighet att via beslut ge dem uppdrag. Denna formella möjlighet har inte satts i fråga, men däremot lämpligheten i att göra det.

De båda universiteten som fick i uppdrag att bistå UHR vid framtagandet av medborgarskapsprov har hänvisat till etablerad praxis och principen om autonomi och akademisk frihet och ifrågasatt om uppdraget ligger i linje med universitetens kärnuppdrag. I granskningen framkommer att regeringen inte tidigare lämnat något uppdrag till universitet och högskolor som är direkt jämförbart med det aktuella uppdraget. Som skäl för regeringens beslut anges att UHR behöver bistås av aktörer med ämnesmässig kompetens och erfarenhet av att utveckla storskaliga prov på vetenskaplig grund för att säkerställa att medborgarskapsprovet bl.a. blir träffsäkert och rättssäkert. Det har även förekommit tidigare att regeringen har gett universitet och högskolor särskilda uppdrag mot bakgrund av att de fått en viss kompetens inom ramen för sin utbildning och forskning. Utskottet vill i detta sammanhang framhålla att i den mån sådana uppdrag inbegriper i grunden politiska eller andra bedömningar än akademiska kan det upplevas som problematiskt i förhållande till den akademiska friheten.

När det gäller uppdragets utformning konstaterar utskottet inledningsvis att de statliga lärosätenas huvuduppgifter är reglerade i lag (högskolelagen). Utbildning och forskning som bedrivs vid dessa är ingenting som kan eller bör prioriteras bort på grund av särskilda uppdrag. Utskottet noterar att universiteten har påtalat utmaningar med att genomföra uppdraget framför allt kopplat till den snäva tidsplanen. Samtidigt uppger Utbildningsdepartementet att det inom ramen för sina kontakter med universiteten och UHR inte fått några indikationer på att uppdraget har påverkat lärosätenas förmåga att utföra sina uppgifter avseende utbildning, forskning eller utvecklingsarbete enligt högskolelagen. Utskottet vill ändå understryka vikten av att regeringen i de fall den beslutar om särskilda uppdrag till universitet och högskolor har en dialog med dessa och ser till att säkerställa att uppdraget inte går ut över lärosätenas förmåga att utföra sina huvuduppgifter.

Avslutningsvis noterar utskottet att gymnasie-, högskole- och forskningsministern i medierna uttryckt en förståelse för att Stockholms universitet anser att det aktuella uppdraget strider mot praxis om armlängds avstånd och anfört att den statliga styrningen av lärosätena i dag är för stark. Utskottet kan konstatera att regeringen nyligen beslutat om en utredning av organisationsformen för statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen och att en utgångspunkt för den är att statens styrning av universitet och högskolor ska ge lärosätena goda förutsättningar att utföra sina kärnuppgifter, dvs. utbildning och forskning av hög kvalitet.

2.4 Hanteringen av stöd i Industriklivet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 581-2025/26) *bilaga A2.4.1*, begärs det att utskottet granskar finansministerns hantering av stöd i Industriklivet. I anmälan anges bl.a. att regleringsbrevet som styr Energimyndighetens stöd ändrades genom ett beslut den 12 juni 2025 på ett sätt som kraftigt ska begränsa möjligheten för ett och samma företag att beviljas stöd mer än en gång, genom en begränsning i anslaget 1:18.

Vidare menar anmälaren att finansministern engagerat sig i hanteringen av ett enskilt ärende som ligger för prövning hos Energimyndigheten, dvs. Stegras ansökan om stöd i en del av sin kommande verksamhet. Anmälaren uppmärksammar att Elisabeth Svantesson i Dagens industri den 24 oktober 2025 sagt att hon inte ser att det är aktuellt med mer pengar till Stegra.

Agerandet väcker enligt anmälaren allvarliga frågor både samlat och var för sig; det riskerar att strida mot grundlagens krav på saklighet och opartiskhet, eftersom syftet tycks vara att utestänga ett enskilt företag av vad som verkar vara partipolitiska skäl, efter en beställning av ett parti, snarare än som en följd av en öppen och transparent beslutsprocess. Anmälaren anser det vidare anmärkningsvärt att finansministern har valt att uttala sig om utfallet av en prövning av ett enskilt ärende hos en myndighet under regeringen.

Anmälaren begär att utskottet granskar finansministerns agerande, uttalande och ansvar i regeringens hantering av industristöden.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet samt Finansdepartementet, *bilaga A2.4.2*.

Utredning i ärendet

Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende anslaget 1:18 Industriklivet

Anslagsändamålet för anslaget 1:18 Industriklivet framgår av budgetpropositionen för 2025 (prop. 2024/25:1, utg.omr. 20 s. 120 f.):

> Anslaget får användas för utgifter kopplade till åtgärder såsom forskning, förstudier och investeringar, som bidrar till att minska industrins processrelaterade utsläpp av växthusgaser, inklusive andra typer av växthusgaser relaterade till dessa. Anslaget får också användas för utgifter kopplade till åtgärder som bidrar till negativa utsläpp av växthusgaser, såsom forskning, utveckling, test, demonstration och investeringar, exklusive driftstöd för bio-CCS. Anslaget får också användas för utgifter kopplade till strategiskt viktiga insatser inom industrin som bidrar till klimatomställningen, såsom forskning, förstudier och investeringar. Anslaget får också användas till utgifter för berörda myndigheters arbete kopplade till stödet.

I propositionen Vårändringsbudget för 2025 föreslog regeringen att en del av medlen på anslaget 1:16 Klimatklivet skulle omfördelas till anslaget 1:18 Industriklivet, som därmed skulle ökas med 2 190 000 000 kronor (prop. 2024/25:99 s. 49 f.). I sina skäl anförde regeringen följande (s. 58):

> Anslaget används bl.a. för utgifter som bidrar till att minska industrins processrelaterade utsläpp av växthusgaser samt utgifter kopplade till strategiskt viktiga insatser inom industrin som bidrar till klimatomställningen.
>
> För att minska utsläppen av växthusgaser inom industrin och stärka den svenska konkurrenskraften bör ytterligare insatser genomföras i syfte att bibehålla takten i svensk innovation och industriutveckling när det gäller klimatomställningen. En del av medlen på anslaget 1:16 Klimatinvesteringar bör omfördelas till anslaget 1:18 Industriklivet. Anslaget bör därför ökas med 2 190 000 000 kr.

Finansutskottet ställde sig bakom förslaget (bet. 2024/25:FiU21 s. 43). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (beslut den 11 juni 2025 prot. 2024/25:130 § 16).

I ett regeringsbeslut den 12 juni 2025 (KN2025/01253 [delvis] och KN2025/01275) gjordes ändringar i regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende anslaget 1:18 Industriklivet inom utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur, *bilaga A2.4.3*.

Anslaget1:18 Industriklivet (ramanslag), som disponeras av Statens energimyndighet (Energimyndigheten), ändrades från 1 345 000 000 kronor till 3 535 000 000 kronor, varav anslagspost 3 Industriklivet (ram) ändrades från 525 000 000 kronor till 2 025 000 000 kronor.

I villkoren för anslaget 1:18 anslagspost 3 Industriklivet tillfördes i sak två nya stycken:

> Av anslagspostens medel får 1 495 000 000 kronor endast användas för åtgärder som inte tidigare har mottagit stöd från Industriklivet.
>
> Myndigheten får använda högst 5 000 000 kronor för utgifter för att inhämta yttranden från en oberoende expert i enlighet med 10 b § förordningen (2017:1319) om statligt stöd till åtgärder som bidrar till

> industrins klimatomställning och för administrativa utgifter till följd av tillämpning av artikel 1.2 kommissionens förordning [...].

Finansministerns uttalande i Dagens industri

Den 24 oktober 2025 publicerades på Dagens industris webbplats en artikel med rubriken Svantesson om Stegra: ”Ser inte att det är aktuellt med mer pengar”. I artikeln återges bl.a. följande uttalande av Elisabeth Svantesson:

> I grund och botten ser jag inte att det är aktuellt med mer pengar till Stegra. Det här måste lösas av ägarna, och jag hoppas verkligen att den här finansieringsrundan fungerar.

I artikeln uppmärksammades även att för beslut hos Energimyndigheten låg stödansökningar från Stegra på närmare 2 miljarder kronor. Det beslutet råder inte Elisabeth Svantesson över, påpekar hon.

Gällande ordning

Saklighet och opartiskhet

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 iaktta saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 21 uppl., 2001, s. 66). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Regeringsformen om förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt och om förbud mot ministerstyre

Regeringen styr riket; det framgår av 1 kap. 6 § regeringsformen. Med undantag för vissa ärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten avgörs regeringsärenden av regeringen vid regeringssammanträde, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen. Beslutsfattandet i regeringen sker således genom kollektivt fattade beslut. Regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden. Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv för förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen som kollektiv (SOU 1972:15 s. 80).

Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är begränsad i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § regeringsformen). Alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda föreskrifter till myndigheterna i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397).

Beredningskravet i regeringsformen

Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. Det framgår av 7 kap. 2 § regeringsformen.

När det gäller beredningskravet vid regleringsbrev, se nedan under Tidigare granskning.

Något om finansmakten enligt regeringsformen och budgetlagen

Regeringen lämnar en budgetproposition till riksdagen. Riksdagen beslutar om skatter och avgifter till staten samt om statens budget.

Enligt 9 kap. 7 § regeringsformen får anslag och inkomster inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt; därigenom markeras att det är befogenheten som följer av anslagsbesluten och inte dispositionen över vissa medel som är grunden för genomförandet av statens verksamhet och av den beslutade statsbudgeten (se Hirschfeldt, regeringsformen 9 kap. 7 §, Karnov [Juno] [besökt 2026-05-03]).

Regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning, enligt 9 kap. 8 § första stycket. Genom regleringsbrev ställer regeringen anslagen till förfogande åt underordnade myndigheter. I författningar eller i andra direktiv i samband därmed kan regeringen meddela ytterligare dispositionsföreskrifter, förutsatt att de inte strider mot vad riksdagen har beslutat (prop. 1973:90 s. 346; se även Holmberg m.fl., Grundlagarna, [Juno version 3A], kommentaren till 9 kap. 8 § regeringsformen). Enligt Sterzel är regleringsbreven jämte instruktionerna regeringens främsta styrinstrument. Även om de i grunden utgår från beslut av riksdagen, är de helt regeringens dokument. Anslagen och anslagsvillkoren utgår från vad riksdagen har beslutat, men på detta stadium kommer regeringens självständiga aktivitet in i bilden. De villkor som riksdagen har ställt upp kan skärpas, och de fylls ut med villkor

som regeringen själv ställer upp (se Sterzel, Finansmakten i författningen, 2013, s. 118).

Enligt 3 kap. 11 § budgetlagen (2011:203) får regeringen, när den tilldelar en myndighet ett anslag, besluta om begränsningar i utnyttjandet av anslaget. Vidare ges regeringen, i 3 kap. 12 § budgetlagen, möjlighet att besluta att medel på ett anvisat anslag inte ska användas, om detta är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl.

Tidigare granskning

Förbudet mot ministerstyre

Utskottet har vid flera tillfällen granskat om uttalanden av statsråd kommit i konflikt med förbudet mot ministerstyre enligt 12 kap. 2 § regeringsformen. Utskottet har då generellt uttalat sig med innebörden 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 grundlagsreglerade självständighet. Om ett uttalande har gjorts av ett statsråd i denna egenskap måste stor vikt fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet.

Våren 2022 gällde en granskning dåvarande miljö- och klimatministerns uttalanden om små och modulära kärnreaktorer (bet. 2021/22:KU20 s. 257 f.). Statsrådet hade uttalat sig i en artikel från Tidningarnas Telegrambyrå (TT) om en gemensam ansökan av två företag och en högskola till Energimyndigheten om medfinansiering av ett projekt för att utveckla små och modulära kärnreaktorer. Enligt artikeln tyckte statsrådet att det var bra att det forskas på olika typer av tekniker, men han trodde inte att kärnkraften skulle lösa något. I artikeln uppgav statsrådet 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.

I sitt ställningstagande framhöll utskottet (s. 263) vikten av att statsråd iakttar särskild försiktighet när det gäller uttalanden i fall som är föremål för prövning av en förvaltningsmyndighet. I den aktuella granskningen konstaterade utskottet 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 kunde enligt utskottet inte heller i övrigt ses som ett försök att påverka myndighetens prövning. Dåvarande

miljö- och klimatministern var inte heller ansvarig inom regeringen för frågor som rörde Energimyndigheten.

Våren 2023 gällde en granskning bl.a. hur vissa uttalanden av energi- och näringsministern angående samarbetsprojektet Hybrit förhöll sig till regeringsformens förbud mot ministerstyre avseende ett pågående ärende hos Energimyndigheten (bet. 2022/23:KU20 s. 118 f.). Utskottet noterade i sitt ställningstagande (s.124) att det uttalande av energi- och näringsministern som anmälan gällde, att hon ”skulle säga att man gärna får visa vad den alternativa vägen är för att plocka bort tio procent av Sveriges koldioxidutsläpp om inte vägen framåt är med Hybrit och liknande projekt”, gjordes som svar på en av flera frågor från en journalist. Enligt svarspromemorian från Regeringskansliet handlade hela intervjun med undantag för en fråga om behoven av omställning och ökad energiproduktion generellt. Utskottet påminde om vikten av återhållsamhet när det gäller uttalanden om sådana fall som prövas eller kommer att prövas av en myndighet. Sett i sitt sammanhang kunde energi- och näringsministerns uttalande enligt utskottets mening inte anses ta sikte på en möjlig kommande prövning av Energimyndigheten, eller i övrigt ses som ett försök att påverka en sådan.

Beredningskravet vid regleringsbrev

Hösten 2008 genomförde utskottet en granskning som gällde beredningskravet för regeringsärenden (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f). När det gällde beslut om regleringsbrev till myndighet uppgavs i en svarspromemoria från Regeringskansliet (s. 193 f.) bl.a. att upplysningar och synpunkter i regel inhämtas från den myndighet som regleringsbrevet avser. Utöver det myndigheten har framfört i sitt budgetunderlag sker detta normalt vid den årliga mål- och resultatdialogen mellan det för myndigheten ansvariga departementet och myndigheten samt genom underhandskontakter med myndigheten. Dessutom ges i vissa fall Ekonomistyrningsverket[1] och Riksgäldskontoret tillfälle att komma med synpunkter i samband med att utkasten till regleringsbrev gemensambereds, upplyste Regeringskansliet.

I sitt ställningstagande (s. 64) gjorde utskottet bedömningen att det inte framkommit något som föranledde någon invändning från utskottets sida mot de beredningsförfaranden som normalt tillämpades i Regeringskansliet för de olika ärendetyper som ingått i granskningen. De skilda rutiner som hade beskrivits av Regeringskansliet för inhämtande av yttranden och upplysningar i olika typer av regeringsärenden fick således enligt utskottet anses förenliga med de krav som kan ställas på beredningen av regeringsärenden.

Promemorior från Regeringskansliet

I en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt viss information. Som svar översändes den 5 februari 2026 promemorior från

[1] Den 1 januari 2026 inordnades Statskontorets verksamhet i Ekonomistyrningsverket (ESV), som samtidigt bytte namn till Statskontoret.

Klimat- och näringslivsdepartementet och Finansdepartementet (bilaga A2.4.2). Av promemoriorna framgår följande.

Anslagsändamålet för anslaget 1:18 Industriklivet framgår av budgetpropositionen för 2025 (prop. 2024/25:1, utg.omr. 20 s. 120–121). Genom vårändringsbudgeten för 2025 ökades anslaget med 2 190 000 000 kronor (prop. 2024/25:99 s. 49–50).

Genom regeringens beslut om ändring av regleringsbrevet för anslaget 1:18 riktades en del av det ökade anslaget mot åtgärder som inte tidigare mottagit stöd från Industriklivet. En mindre del av tillskottet fick även användas av Energimyndigheten för arbete kopplat till Industriklivet. Detta skedde genom en ändring av anslagsvillkoren för anslagspost 3.

Ändringarna av anslagsvillkoren skedde inom ramen för anslagsändamålet i budgetpropositionen för 2025.

Beslutet den 12 juni 2025 i den del som avser anslagspunkt 3 Industriklivet, föregicks av beredning i enlighet med promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1). Synpunkter inhämtades från Energimyndigheten vid framtagandet av beslutet och i samband med gemensam beredning. Beslutet var därefter föremål för politisk samordning.

När det gäller hur finansministerns uttalande i Dagens industri den 24 oktober 2025 förhåller sig till regeringsformens bestämmelse om myndigheternas självständighet, med beaktande av Stegras ansökan om stöd hos Energimyndigheten, avsåg finansministern med uttalandet att tydliggöra att det inte pågick någon beredning inom Regeringskansliet av nya åtgärder för att med statliga medel bidra till finansieringen av Stegra. I samma intervju konstaterade finansministern även att hon inte rådde över Energimyndighetens beslut om stöd till Stegra. Det kan noteras att finansministern inte är ansvarig för frågor som rör Energimyndigheten. Med hänsyn till det anförda bedöms uttalandet, anförs det i promemorian från Finansdepartementet, vara förenligt med regeringsformens bestämmelse om myndigheternas självständighet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att anslag och inkomster enligt regeringsformen inte får användas på annat sätt än riksdagen bestämt samt att regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar (om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning). Genom regleringsbrev ställer regeringen anslagen till förfogande åt underordnade myndigheter. I samband därmed kan regeringen meddela ytterligare dispositionsföreskrifter i författningar eller i andra direktiv, förutsatt att de inte strider mot vad riksdagen har beslutat. Även om regleringsbreven jämte instruktionerna utgår från beslut av riksdagen är de helt regeringens dokument; anslagen utgår från vad riksdagen beslutat, men på detta stadium kommer regeringens självständiga aktivitet in i bilden. De villkor som riksdagen ställt upp kan skärpas, och de fylls ut med villkor som regeringen själv ställer upp. Den nu aktuella

granskningen har omfattat de villkor som regeringen beslutade om genom ändringsbeslutet i juni 2025.

Granskningen har även omfattat beredningen som föregick ändringsbeslutet. Av granskningen framgår att synpunkter inhämtades från Energimyndigheten i samband med gemensam beredning.

När det gäller villkoren i ändringsbeslutet i juni 2025 och beredningen som föregick beslutet ger granskningen inte anledning till något uttalande av utskottet.

Härutöver har även uppmärksammats finansministerns uttalande i Dagens industri i oktober 2025. Av granskningen framgår att finansministern i den aktuella intervjun konstaterat att hon inte råder över Energimyndighetens beslut. Utskottet ser inte anledning till något uttalande med anledning av granskningen i denna del.

2.5 Upphävandet av statsbidraget till kooperativ utveckling

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1087-2025/26), *bilaga A2.5.1*, begärs att utskottet granskar vilket beredningsunderlag energi- och näringsministern hade för beslutet att upphäva statsbidraget till kooperativ utveckling. I anmälan anförs att regeringen den 4 december 2025 beslutade att upphäva förordningen (2001:1194) om statsbidrag till kooperativ utveckling m.m. Anmälaren anför att hon vände sig till Regeringskansliet med önskemål om att få ta del av underlaget till beslutet om att upphäva förordningen. Som svar fick hon besked om att det utöver själva förordningsändringen inte fanns några sådana handlingar som efterfrågats som var allmänna. Vidare anför anmälaren att det inte finns någon motivering i statsbudgeten för att ta bort bidraget.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior från Klimat- och näringslivsdepartementet, *bilaga A2.5.2–3*.

Utredning i ärendet

Svar på en skriftig fråga

Den 28 januari 2026 svarade energi- och näringsministern på en skriftlig fråga om upphävd förordning om kooperativ utveckling (fr. 2025/26:412). Hon svarade bl.a. följande:

Regeringen arbetar på flera sätt för att öka effektiviteten i den offentligt finansierade verksamheten. Varje skattekrona ska användas klokt och statligt finansierad verksamhet ska ständigt vara föremål för omprövning och prioritering. Därför ser regeringen över de stöd som lämnas inom anslaget 1:5 Näringslivsutveckling. Utgångspunkten är att likartad verksamhet ska behandlas lika och att stöden i första hand ska vara generella och neutrala i förhållande till vilken associationsform som används.

Mot den bakgrunden har regeringen beslutat att upphäva förordningen om kooperativ utveckling (2001:1194). Stöd till kooperationens utveckling ska i stället rymmas inom de bredare insatser som redan finns för entreprenörskap, nyföretagande och företagsutveckling.

Det innebär inte att regeringen vill avveckla allt stöd till kooperativa företag. Min bedömning är tvärtom att kooperativa företag även i framtiden kommer att kunna ta del av statliga främjandeinsatser på samma villkor som andra företag, inom ett mer samlat och effektivt system.

Upphävandet av förordningen träder i kraft först i januari 2027, vilket ger tid för en ordnad omställning. Regeringen kommer att noga följa den ansvariga myndighetens, Tillväxtverkets, arbete för att säkerställa oss om att övergången genomförs på ett ordnat sätt.

Statsrådet lämnade samma uppgifter i svaret på interpellation 2025/26:257.

Gällande ordning

Beredning av regeringsbeslut

I 7 kap. 2 § regeringsformen uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska de upplysningar och yttranden som behövs hämtas in från de berörda myndigheterna vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommunerna. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

Enligt förarbetsuttalanden till bestämmelsen är inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287).

Varken av bestämmelsen i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår det dock närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen hämtar in synpunkter muntligen. Det faller i slutändan på regeringen att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det är nödvändigt att kommuner, organisationer (sammanslutningar) och enskilda får tillfälle att yttra sig (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

Finansmakten

I 1 kap. 4 § regeringsformen anges att riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas. Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen.

I 9 kap. 3 § första stycket regeringsformen anges att riksdagen beslutar om budget för det följande budgetåret eller, om det finns särskilda skäl, för en annan budgetperiod. Riksdagen beslutar då om en beräkning av statens inkomster och om anslag för bestämda ändamål. Budgetperioden är således ettårig.

Anslagen får enligt 9 kap. 7 § regeringsformen inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.

I 3 kap. 12 § budgetlagen (2011:203) anges att regeringen får besluta att medel på ett anvisat anslag inte ska användas, om detta är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl.

Riksdagens budgetbeslut innebär alltså inte någon absolut skyldighet för regeringen att ta givna anslag i anspråk. Riksdagen kan inte heller direkt ställa medel till förfogande för en myndighet under regeringen. Myndigheterna behöver i stället beslut från regeringen för att få sina anslag. Detta sker genom regleringsbrev. Efter det att riksdagen har beslutat om statens budget för det närmast följande budgetåret ska regeringen besluta om regleringsbrev för de statliga myndigheterna. Genom regleringsbreven ställer regeringen de medel som riksdagen har anvisat i budgetbeslutet till de berörda myndigheternas förfogande. I regleringsbrevet ställer regeringen krav på vad myndigheten ska utföra under året och anger de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten. Innehållet i ett regleringsbrev ska ligga inom ramen för de beslut som riksdagen har fattat.

Kooperativ utveckling

Anslaget 1:5 Näringslivsutveckling inom utgiftsområde 24 Näringsliv får användas för näringslivsfrämjande åtgärder (prop. 2025/26:1 utg.omr. 24 s. 46).

I regleringsbrevet för budgetåret 2026 om anslaget 1:5 Näringslivsutveckling inom utgiftsområde 24 Näringsliv anges att en del av anslaget som disponeras av Tillväxtverket bl.a. får finansiera insatser för entreprenörskap, nyföretagande inklusive mentorskap, utveckling och tillväxt i befintliga företag samt förenkling för företag. Medel från anslaget ska användas till bidrag till näringslivsfrämjande organisationer. Utöver ett antal särskilt angivna ändamål anges att resterande medel från anslagsposten får användas efter beslut av regeringen.

Förordningen (2001:1194) om statsbidrag till kooperativ utveckling, m.m. innehåller föreskrifter om statsbidrag till kooperativa utvecklingscentrum och syftar till att säkerställa kooperativa utvecklingscentrums verksamhet i hela landet.

Enligt 4 § i förordningen kan bidrag ges i form av ett grundbidrag och ett särskilt bidrag. Grundbidrag får lämnas för ett år i sänder till kooperativa utvecklingscentrum för att bedriva viss angiven verksamhet. Särskilt bidrag får lämnas för att bedriva viss verksamhet till ett projekt som omfattar flera kooperativa utvecklingscentrum eller till en organisation som drivs

gemensamt av flera kooperativa utvecklingscentrum. En sådan organisation är i detta fall att betrakta som ett kooperativt utvecklingscentrum.

Frågor om bidrag prövas av Tillväxtverket.

Den 4 december 2025 beslutade regeringen att förordningen ska upphöra att gälla den 1 januari 2027 (SFS 2025:1459).

Tidigare granskning

Utskottet har vid flera tillfällen granskat frågor som rör beredningen av regeringsärenden och då anfört att den ordning som föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen ska tillmätas stor vikt.

Inom ramen för en granskning hösten 2008 gick utskottet igenom en rad olika typer av regeringsärenden (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.). I en svarspromemoria från Statsrådsberedningen lämnades en redogörelse för beredningen av bl.a. förordningar. I svarspromemorian framhölls att förordningsändringar som är direkt relaterade till ett föregående lagstiftningsärende i viss utsträckning kan ha behandlats i det betänkande eller den promemoria som ligger till grund för lagstiftningsärendet. Remissinstanserna har i sådana fall fått möjlighet att yttra sig inom ramen för det traditionella remissförfarandet. När en förordningsändring är initierad av en myndighet förs enligt promemorian i de flesta fall en diskussion med den myndigheten under beredningen. Tillkommande uppgifter av betydelse dokumenteras i ärendet. Den initiativtagande myndigheten, liksom eventuella andra berörda myndigheter, sammanslutningar och enskilda, får i de flesta fall del av ett utkast till förordning i samband med att gemensam beredning och delning sker i Regeringskansliet.

Vidare framgick det av svarspromemorian att det ofta, om det är fråga om omfattande ändringar i förordningar av stor betydelse för den aktuella verksamheten, förekommer att ett traditionellt remissförfarande genomförs. I ett sådant fall kan såväl berörda myndigheter som berörda sammanslutningar och enskilda omfattas.

Interna förvaltningsföreskrifter, t.ex. myndighetsinstruktioner, utarbetas enligt promemorian vanligen i dialog med myndigheterna. Dessutom får myndigheterna möjlighet att yttra sig i samband med att delning sker i Regeringskansliet. Vid förordningsfrågor som endast är av teknisk karaktär är i allmänhet förutsättningarna för ett begränsat beredningsförfarande godare.

Utskottet hade inga invändningar mot det som anförts i svaren.

Utskottet granskade våren 2023 avvecklingen av klimatbonusen (bet. 2022/23:KU20 s. 67 f.). I sitt ställningstagande noterade utskottet inledningsvis att klimatbonusen inte var reglerad i en författning som tydligt ger enskilda rättigheter. Klimatbonusen var reglerad i en förordning som var beslutad av regeringen. I förordningen angavs uttryckligen att enskilda kunde få klimatbonus endast om det fanns medel. En förutsättning för att klimatbonus ska kunna betalas ut är därför att riksdagen anvisar medel för ändamålet.

Vidare noterade utskottet att regeringen i budgetpropositionen för 2022 hade föreslagit att medel skulle anvisas för klimatbonusen och angav också vilka belopp som beräknades för klimatbonusen under 2023 och 2024. Riksdagen beslutade att anvisa medel för 2022 i enlighet med regeringens förslag. Inför överlämnandet av budgetpropositionen till riksdagen publicerade regeringen den 7 november 2022 pressmeddelandet om att ingen klimatbonus skulle lämnas till de som köpte eller beställde en klimatbonusbil efter den 8 november 2022.

Utskottet noterade också att statens budget är ettårig. Riksdagen bestämmer således för ett år i taget om det bör anvisas medel för olika ändamål, t.ex. klimatbonusen. När budgetpropositionen för 2023 lämnades till riksdagen blev det offentligt att regeringen hade för avsikt att avveckla klimatbonusen. I granskningen hade det framkommit att det hela tiden stod klart att förordningen om klimatbonusbilar skulle behöva ändras. Regeringen beslutade den 26 januari 2023 att ändra förordningen.

Utskottet hade inga synpunkter på i vilken ordning olika beslut om klimatbonusens avveckling hade fattats. Utskottet ansåg att det i situationer som den aktuella är av värde att allmänheten informeras i förväg samtidigt som tidpunkten för informationen måste kunna anpassas på det sätt som skedde. Granskningen gav i denna del således inte anledning till något uttalande av utskottet. Utskottet ville dock framhålla att det av informationen i pressmeddelandet även kunde ha framgått att frågan om att avskaffa klimatbonusens var ett förslag som skulle beslutas av riksdagen.

Vidare hade det i granskningen framkommit att Transportstyrelsen fick kännedom om att klimatbonusen skulle upphöra vid samma tidpunkt som allmänheten. Som skäl för det anfördes i granskningen att det inte var önskvärt att detta samråd skedde innan informationen om avvecklingen blev offentlig. Utskottet noterade att det inför beslutet om att ändra förordningen vidtogs beredningsåtgärder i form av bl.a. möten med Transportstyrelsen. Granskningen gav inte heller i denna del anledning till något uttalande av utskottet.

Utskottet har granskat förordningar om statligt stöd som uttryckligen ställer upp tillgången på medel som villkor för den enskildes eller t.ex. kommuners eller regioners rätt till olika former av statligt stöd (bet. 2023/24:KU10 s. 41 f.). I sitt ställningstagande anförde utskottet att det i granskningen hade framkommit att det fanns förordningar om stöd som det inte längre anvisades medel för. I några fall hade medel inte anvisats sedan 2014. Utskottet ansåg att en utgångspunkt bör vara att förordningar som är gällande också kan tillämpas. Om det är fråga om förordningar om statligt stöd bör det vara möjligt att söka och få stöd. Det kan vara vilseledande att det i en gällande förordning anges att stöd får ges till vissa ändamål samtidigt som det inte längre är aktuellt att anvisa några medel för ändamålet. Förordningar som blivit obsoleta bör därför upphävas. Det kan dock finnas behov av att tillämpa bestämmelser om bl.a. tillsyn och återbetalning även om det inte längre är aktuellt att tilldela medel. I sådana fall kan det vara lämpligt att se över om

andra delar av förordningen kan upphävas. Utskottet förutsatte att Regeringskansliet skulle vidta de åtgärder som bedömdes nödvändiga utifrån vad utskottet påtalat.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har i två skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar har utskottet fått två promemorior från Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A2.5.2–3).

I promemoriorna anförs att anslaget 1:5 Näringslivsutveckling inom utgiftsområde 24 Näringsliv får användas för näringslivsfrämjande åtgärder (prop. 2025/26:1 utg.omr. 24 s. 46). Regeringen har inte för avsikt att föreslå någon ändring av anslagsändamålet. Hur anslaget ska användas inom anslagsändamålet avgör regeringen.

Vidare anförs att inom ramen för ett oförändrat anslagsändamål kommer stöd till kooperativ utveckling även i fortsättningen kunna lämnas genom insatser som genomförs för att främja entreprenörskap, nyföretagande och företagsutveckling.

Beslutet om att upphäva förordningen bereddes i enlighet med promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1). Synpunkter hämtades in från Tillväxtverket genom en muntlig kontakt inför gemensam beredning. Myndigheten hade inga invändningar mot att förordningen upphävdes. Beslutet var därefter föremål för politisk samordning.

Utskottets ställningstagande

Den i granskningen aktuella förordningen är inte en författning som ger enskilda rättigheter. En förutsättning för att bidrag ska kunna betalas ut är därför att riksdagen anvisar medel för ändamålet.

I granskningen har framkommit att regeringen innan den beslutade att förordningen om statsbidrag till kooperativ utveckling m.m. skulle upphävas hämtade in ett yttrande från Tillväxtverket.

Utskottet noterar att statens budget är ettårig. Riksdagen bestämmer således för ett år i taget om det bör anvisas medel för olika ändamål, t.ex. på anslaget 1:5 Näringslivsutveckling inom utgiftsområde 24 Näringsliv. I granskningen har framkommit att efter det att den aktuella förordningen har upphört att gälla kommer stöd till kooperativ utveckling fortsatt att kunna lämnas inom ramen för ett oförändrat anslagsändamål.

Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

2.6 Utlämnande av allmänna handlingar hos Statsrådsberedningen

Ärendet

Anmälningar

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 582-2025/26), *bilaga A2.6.1*, begärs att utskottet granskar Regeringskansliets hantering av framställningar om att ta del av allmänna handlingar och statsministerns ansvar för hanteringen. I anmälan anförs att Regeringskansliet enligt uppgifter i Dagens Nyheter den 9 november 2025 vid upprepade tillfällen har fördröjt utlämnandet av allmänna handlingar som Dagens Nyheter har begärt ut i samband med granskningen av den tidigare nationella säkerhetsrådgivaren. Det ska vid vissa tillfällen ha varit upp till 46 dagars väntetid för att få handlingarna. Dessutom tillhandahölls handlingarna i pappersform och kunde endast hämtas på vissa tider. Vidare anförs i anmälan att när framställningar i stället skickades in under namnet Simon ska handlingarna ha lämnats ut inom två dagar och i digital form.

I en annan anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1072-2025/26), *bilaga A2.6.2*, begärs i den del som utskottet nu behandlar att utskottet granskar regeringens hantering av önskemål om att få ta del av allmänna handlingar som rört den tidigare nationella säkerhetsrådgivaren och diarieföringen av ett dokument med en skadebedömning. I anmälan anges att dokumentet med skadebedömning diarieförde efter 673 dagar och betraktades som en allmän handling först när medierna bad om att få ta del av handlingen.

I en ytterligare anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1086-2025/26), *bilaga A2.6.3*, begärs att utskottet granskar statsministerns tjänsteutövning i hans egenskap som myndighetschef för Statsrådsberedningen och hela Regeringskansliet. Granskningen bör göras mot bakgrund av bl.a. vad Justitieombudsmannen har uttalat om Regeringskansliets hantering av Dagens Nyheters begäran om att ta del av allmänna handlingar. I anmälan anförs att Justitieombudsmannen har kritiserat Regeringskansliet för att man inte har handlagt ärenden om utlämnande av allmänna handlingar till Dagens Nyheter med den skyndsamhet som tryckfrihetsförordningen kräver. Vidare anförs i anmälan att justitieministern har vidgått att statsministern och hans medarbetare borde ha hanterat förfrågningarna från Dagens Nyheter mer skyndsamt.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria från Statsrådsberedningen, *bilaga A2.6.4*. Utskottet har hållit utfrågningar med statssekreterare Johan Stuart, *bilaga B8*, och med statsminister Ulf Kristersson, *bilaga B17*.

Utredning i ärendet

Uppgifter i medierna

I en artikel i Expressen den 24 januari 2024 uppgavs att ett dokument som innehöll en skadebedömning i fråga om de handlingar som den tidigare nationella säkerhetsrådgivaren glömde på en kursgård diarieförde s i Regeringskansliet 673 dagar efter att den upprättades i mars 2023.

I en artikel i Dagens Nyheter den 9 november 2025 anfördes att det kunde ta veckor att få ta del av allmänna handlingar som Dagens Nyheter begärde ut i samband med att tidningen granskade händelserna kring den dåvarande nationella säkerhetsrådgivaren. I artikeln anfördes att förhalningen var så anmärkningsvärd att det framstod som att granskningen rent av motarbetades. Vidare anfördes i artikeln att man för att testa denna hypotes skickade in en ny, liknande begäran under det fiktiva namnet Simon. Inget sades om Dagens Nyheter. I artikeln anfördes att dokumenten den gången kom inom två dagar och levererades digitalt. För Dagens Nyheters journalister tog det mellan 30 och 46 dagar innan de fick ta del av handlingarna. Materialet skrevs ut på papper och levererades inte som brukligt digitalt utan behövde hämtas under begränsade öppettider.

Beslut av Riksdagens ombudsmän

I två beslut den 23 december 2025 kritiserade Riksdagens ombudsmän (JO) Regeringskansliet för långsam handläggning av sju framställningar om utlämnande av allmänna handlingar och en begäran om utlämnande av e-postloggar.

Framställningarna om utlämning av allmänna handlingar hade gjorts av reportrar vid Dagens Nyheter i samband med deras granskning av den dåvarande nationella säkerhetsrådgivaren och personer nära honom. JO kritiserar Regeringskansliet för att de aktuella framställningarna inte handlagts med den skyndsamhet som tryckfrihetsförordningen kräver. JO anser att Regeringskansliet inte har redovisat en tillräckligt utförlig bedömning av de enskilda framställningarna och att detta har försvårat granskningen.

I beslutet anför JO att den grundlagsfästa handlingsoffentligheten är central i den svenska rättsordningen och ett fundament i vår demokrati. Handlingsoffentlighetens ändamål är att garantera rättssäkerheten samt effektivitet i förvaltningen och i folkstyret. Genom tillgången till allmänna handlingar får allmänheten och massmedierna allsidig och objektiv information om myndigheternas ärenden och verksamhet i stort. Regleringen möjliggör alltså en fri och konstruktiv debatt i skilda samhällsfrågor samtidigt som den är en väsentlig förutsättning för den medborgerliga kontrollen av att den offentliga makten utövas under lagarna. JO hänvisar till proposition 1975/76:160 s. 70 och proposition 2001/02:70 s. 9.

Vidare anför JO att det är viktigt att handläggningen sker skyndsamt på det sätt som tryckfrihetsförordningen föreskriver för att rätten till insyn inte ska urholkas. Det får anses vara av särskild betydelse för offentlighetsprincipens

genomslag att medier kan bevaka myndigheters handlingar och förmedla uppgifter ur dessa till allmänheten. JO framhåller att det är särskilt viktigt att just Regeringskansliet respekterar insynsrätten. Risken är annars stor att inte heller andra myndigheter anser sig behöva leva upp till grundlagens krav, vilket på sikt skulle kunna vara ett hot mot handlingsoffentligheten. I beslutet hänvisas till JO 2013/14 s. 585, dnr 639-2012 m.fl.

JO anser att det generellt sett har tagit lång tid att behandla framställningarna. JO noterar dock att det förekommit att Regeringskansliet i ett par fall bett om förtydliganden om vilka handlingar som efterfrågades och att ett antal delutlämnanden gjordes. Sådana åtgärder är ägnade att påskynda handläggningen.

Skälen till den långa handläggningstiden har varierat. Statsrådsberedningen har bl.a. pekat på en hög arbetsbelastning och lyft fram att det pågick flera parallella granskningar som rörde den nationella säkerhetsrådgivaren samt att det behövde göras kvalificerade sekretessprövningar. Man hänvisar också till missförstånd som orsak till att utlämnanden tagit lång tid.

JO ifrågasätter inte att organisationen inom Regeringskansliet var pressad och inte heller att man behövde göra noggranna överväganden om sekretess. En myndighet som Regeringskansliet måste dock enligt JO även vid sådana förhållanden alltid ha en beredskap att hantera framställningar om allmänna handlingar i enlighet med tryckfrihetsförordningens krav.

En övergripande iakttagelse är enligt JO att handlingar inte alltid lämnats ut så snart de tagits fram och sekretessprövats, vilket naturligtvis inte är acceptabelt. Till exempel tog det nästan fyra veckor från det att myndigheten var färdig med sekretessprövningen av en tjänstemans e-postmeddelanden till dess att de lämnades ut.

Även om det finns ett par enskilda delutlämnanden som möjligen kan undantas är det JO:s samlade bedömning att de aktuella framställningarna inte handlagts med den skyndsamhet som tryckfrihetsförordningen kräver.

När det gäller begäran om att få ta del av e-postloggar ansåg JO förutom att begäran inte handlades i enlighet med tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav att en handling inte får gallras ut när det finns en begäran som ännu inte har prövats slutligt. JO uttalade att det därför måste säkerställas att en automatisk gallring inte sker av en e-postlogg som omfattas av en begäran om utlämnande.

Svar på en interpellation

Justitieminister Gunnar Strömmer (M) svarade den 28 november 2025 på en interpellation om Regeringskansliets utlämnande av allmänna handlingar (ip. 2025/26:140). I svaret anförde han bl.a. följande:

> Herr talman! Laila Naraghi har ställt ett antal frågor till statsministern med anledning av att Dagens Nyheter, DN, har framfört klagomål till Riksdagens ombudsmän – Justitieombudsmannen, JO – mot Statsrådsberedningen och Regeringskansliet. Frågorna gäller om statsministern, Statsrådsberedningen eller Regeringskansliet har gjort någon utredning av

det som förs fram i anmälan och som faller utanför JO:s till synsansvar. Laila Naraghi frågar vad en sådan utredning, om den har gjorts, har kommit fram till och, om en utredning inte har gjorts, vad som är orsaken till det. Interpellationen har överlämnats till mig.

Först kan jag konstatera att offentlighetsprincipen är en grundbult i den svenska demokratin och i den offentliga förvaltningen. Insyn i offentlig verksamhet är ägnat att motverka maktmissbruk. En begäran om att ta del av allmänna handlingar ska därför hanteras skyndsamt.

En sådan begäran prövas inom det departement som förvarar handlingen. DN:s anmälan till JO tar upp sju fall som rör handlingar som förvarades vid Statsrådsberedningen och förvaltningsavdelningen. JO har tidigare begärt att Regeringskansliet ska göra en utredning och yttra sig över det som förs fram i anmälan. Regeringskansliet har också genomfört en sådan utredning.

I yttrandet till JO lyfter Regeringskansliet att erfarenheterna från den här perioden har följts upp och lett till att åtgärder har vidtagits i syfte att skapa en bättre robusthet i hanteringen av utlämnandeärenden. Utbildningsinsatser för medarbetare genomförs, och stödmaterial tas fram eller ses över för att underlätta handläggningen. De här insatserna gäller generellt för handläggningen av utlämnandeärenden, det vill säga omfattar handlingar som faller såväl inom som utanför JO:s tillsynsområde.

Mot denna bakgrund finns för närvarande inte skäl att genomföra någon ytterligare utredning.

Vidare anförde justitieministern bl.a. följande:

När det gäller det som omfattas av JO:s granskning, alltså den hantering som skett i Statsrådsberedningen minus det som rör statsministern och hans statssekreterare, är den övergripande slutsatsen i yttrandet att det borde ha besvarats snabbare, och man pekar på flera omständigheter som försvårade en skyndsam hantering.

Det var komplicerade sekretessprövningar, hög arbetsbelastning och mellanliggande helger – det var runt en julhelg. I grund och botten var det samma orsaker till att utlämnanden gällande statsministern och statssekreteraren drog ut på tiden. Det är hela bakgrunden.

Samma hantering och samma omständigheter är förklaringen till att inte heller förfrågningar om handlingar hanterades tillräckligt skyndsamt. Det finns rimliga förklaringar, men det finns också en erkänsla av att det självfallet är angeläget att det sker skyndsamt.

Även om det finns rätt rimliga förklaringar, såsom omfattande sekretessprövningar, hög arbetsbelastning och mellanliggande helger, borde det ändå ha besvarats snabbare. I ljuset av detta kan man konstatera att det inte finns något mer att utreda där, om jag får ut trycka mig så. I grund och botten är det samma omständigheter.

Vad gäller frågorna om de andra sakerna, alltså de punkter som lyftes upp rörande vilka som tog del av informations- och stödmaterialet och vem som tog fram det, är det såvitt jag känner till förvaltningsavdelningen i Statsrådsberedningen som tar fram det. Det är klart att alla där som berörs av utlämnanden tar del av det underlaget. Jag är säker på att vi i övriga delar av Regeringskansliet också kommer att kunna ta del av stödmaterialet, eftersom det ligger i allas intresse att kunna möta den typen av förfrågningar på ett skyndsamt sätt.

Justitieministern anförde också följande:

Herr talman! Den enkla förklaringen till att statsministerns statssekreterare inte ens är en del av helheten och inte ingår i yttrandet till JO är som sagt

att JO:s granskning inte träffar dem. Det är svaret på varför de inte ingår i yttrandet, men det betyder naturligtvis inte att man internt inte har sett på helheten.

Jag upprepar gärna de omständigheter som förs fram i yttrandet till JO, det vill säga att det totalt sett i hanteringen av de här frågorna förstås var angeläget att möta förfrågningar från omvärlden men att det var en komplicerad sekretessprövning, en hög arbetsbelastning och mellanliggande helger.

Det kan säkert variera beroende på förfrågningar exakt vilka omständigheter som träffar vilka handlingar och så vidare, men i grund och botten är detta omständigheterna även vad gäller hanteringen av statsministerns och statssekreterarens handlingar.

När det gäller den del som rör Regeringskansliet i övrigt och som granskats av JO tycker jag att det är viktigt att understryka att det vidgås att det, trots dessa omständigheter, borde ha hanterats mer skyndsamt. Detta gäller förstås även statsministern och hans statssekreterare.

Tryckfrihetsförordningen

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

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF endast begränsas om det krävs med hänsyn till vissa grundläggande intressen som anges i TF, t.ex. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, det allmännas ekonomiska intresse eller skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningarna ska anges noga i bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, eller i en annan lag som OSL hänvisar till.

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

I 2 kap. 4 § TF anges att en handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.

Av 2 kap. 9 § TF framgår att en handling anses ha kommit in till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

Enligt 2 kap. 10 § TF anses en handling ha upprättats hos en myndighet, när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt.

I 2 kap. 12 § TF anges att en minnesanteckning som har gjorts hos en myndighet och som inte har expedierats inte heller efter den tidpunkt då den enligt 10 § är att anse som upprättad ska anses som en 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. Handlingen anses dock vara allmän om den tas om hand för arkivering.

Enligt 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen ska den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Om en handling inte kan tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i en avskrift eller kopia.

Enligt 2 kap. 16 § TF ska en begäran att få en avskrift eller kopia av en allmän handling behandlas skyndsamt.

I 2 kap. 17 § TF anges att en begäran att få ta del av en allmän handling görs hos den myndighet som förvarar handlingen.

Enligt 2 kap. 19 § TF gäller att om någon annan än riksdagen eller regeringen avslår en begäran att få ta del av en handling eller lämnar ut en allmän handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får sökanden överklaga beslutet. Ett beslut av ett statsråd ska överklagas till regeringen och ett beslut av någon annan myndighet ska överklagas till domstol.

Offentlighets- och sekretesslagen

Enligt 5 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, ska allmänna handlingar registreras (diarieföras) så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Enligt tredje stycket behöver inte handlingar som inte omfattas av sekretess registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats.

Regeringskansliet

I 18 § första stycket förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet anges att frågor om att lämna ut handlingar som förvaras i Regeringskansliet prövas inom det departement som förvarar handlingarna. Om en handling har överlämnats för arkivering prövas frågan om utlämnande i stället inom det departement som överlämnat handlingen eller inom det departement som övertagit ansvaret för det verksamhetsområde som handlingen avser.

Om det är tveksamt om en handling ska lämnas ut, eller om en sökande begär det, ska enligt 18 § tredje stycket frågan om utlämnande prövas av ett statsråd i departementet eller – när det gäller handlingar som hör till Regeringskansliets förvaltningsavdelnings verksamhetsområde – av ett statsråd i Statsrådsberedningen. Frågan får också överlämnas till regeringens prövning.

Tidigare granskning

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

En begäran om att få ta del av en allmän handling ska, enligt utskottet, behandlas med förtur, och det får inte förekomma några obehöriga dröjsmål eller någon omfattande tidsutdräkt (se t.ex. bet. 2003/04:KU20 s. 134 f., bet. 2009/10:KU10 s. 14 f., bet. 2010/11:KU10 s. 21 f., bet. 2012/13:KU20 s. 219 f., bet. 2013/14:KU20 s. 103 f. och bet. 2017/18:KU10 s. 21 f.).

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet begärde i en skrivelse till Regeringskansliet svar på vissa frågor. Som svar fick utskottet den 26 februari 2026 en promemoria från Statsrådsberedningen (bilaga A2.6.4).

I promemorian anförs att statsråd som utgångspunkt informeras om att handlingar har begärts ut endast om en begäran ska prövas av regeringen eller av ett statsråd. Inför regeringsbeslut informeras föredragande statsråd i samband med beredningen av ärendet. Ingen av de framställningar från Dagens Nyheter som är aktuella i ärendet och som omfattades av anmälan till JO prövades av regeringen eller ett statsråd.

Vidare anförs att en av framställningarna från Dagens Nyheter omfattade bl.a. statsministerns e-postlogg. Regeringskansliets förvaltningsavdelning ansvarar för handläggningen av utlämnandeärenden som rör e-postloggar. I det aktuella fallet kontaktades medarbetare vid statsministerns kansli i Statsrådsberedningen för att hämta in eventuella uppgifter av betydelse för sekretessprövningen.

Det anförs också att medarbetare vid statsministerns kansli informerades om flera av de aktuella utlämnandeärendena eftersom dessa bedömdes kunna få politiska konsekvenser. Utifrån bl.a. denna information informerades statsministern på en övergripande nivå om Dagens Nyheters pågående granskning.

När det gäller handlingen daterad den 21 mars 2023 (skadebedömningen) anförs att Dagens Nyheter den 7 januari 2025 begärde att regeringen skulle pröva en begäran om att ta del av handlingen. Regeringen beslutade i ärendet den 27 februari 2025. Ärendet föredrogs vid regeringssammanträdet av biståndsminister Benjamin Dousa. Statsministerns statssekreterare informerades både i samband med att handlingen lämnades ut den 20 december 2024 och inför regeringens beslut den 27 februari 2025. Statsministerns statssekreterare informerade statsministern inför regeringssammanträdet. I övrigt informerades inte statsministern eller andra statsråd om

att de aktuella handlingarna hade begärts ut. Statsministern vidtog inga åtgärder med anledning av den information som lämnades till honom.

Som svar på en fråga från utskottet om vilka tryckfrihetsrättsliga åtgärder som låg till grund för att handlingen daterad den 23 mars 2023 (skadebedömningen) betraktades som allmän anförs det i promemorian att handlingen initialt bedömdes utgöra internt arbetsmaterial som inte var färdigställt i en mening som avses i 2 kap. 10 § TF. Vidare anförs att gjordes en förnyad bedömning när handlingen begärdes ut. Då bedömdes det att handlingen var färdigställd och därmed upprättad enligt 2 kap. 10 § TF eftersom handlingen fått sin slutliga utformning och tagits om hand för förvaring. Handlingen ansågs inte utgöra en sådan minnesanteckning eller mellanprodukt som avses i 2 kap. 12 § TF.

På fråga från utskottet om de uppgifter som framkommit om att framställningar från pseudonymen Simon hade besvarats fortare än framställningar från Dagens Nyheter anförs i promemorian att det för Regeringskansliet är en självklar utgångspunkt att alla utlämnandeärenden ska hanteras skyndsamt och att lika fall ska behandlas lika. Vidare anförs att Dagens Nyheter först begärde att få ta del av nio personers e-postloggar. En av dessa personers e-postloggar begärdes ut drygt fem veckor senare av pseudonymen Simon. Uppgifter i Regeringskansliets e-postloggar sparas i 14 dagar och gallras därefter automatiskt. E-postloggarna som begärdes ut av Dagens Nyheter respektive Simon gällde alltså olika tidsperioder och hade därför olika innehåll, vilket påverkade sekretessprövningarna. Det första utlämnandeärendet hanterades under en tidsperiod när arbetssituationen i berörda delar av Regeringskansliet var särskilt ansträngd. Handläggningen påverkades också av mellankommande storhelger. Vidare anförs att även med beaktande av detta kan det konstateras att Dagens Nyheters första begäran om att ta del av e-postloggen borde ha besvarats snabbare.

En bedömning av om handlingar kan lämnas ut digitalt görs från fall till fall. Hänsyn tas bl.a. till sidantal och till mängden personuppgifter i handlingarna. De handlingar som Dagens Nyheter begärde ut omfattade fler sidor och innehöll fler personuppgifter än den handling som Simon begärde ut.

Vidare anförs i promemorian att det med anledning av erfarenheterna från den aktuella perioden har gjorts utbildningsinsatser för berörda kanslier i Statsrådsberedningen för att belysa befintliga regler, rutiner och riktlinjer för hanteringen av allmänna handlingar, inklusive utlämnandeärenden. Syftet är också att ge praktisk vägledning utifrån vanligt förekommande frågeställningar. Utbildningsinsatserna genomförs med stöd av ett presentationsunderlag som tagits fram med utgångspunkt i erfarenheterna och som anpassas fortlöpande utifrån de olika kansliernas behov.

Det anförs också att förvaltningsavdelningen sedan oktober 2025 tillhandahåller en e-utbildning om att hantera en begäran om allmän handling. Utbildningen vänder sig främst till medarbetare i förvaltningsavdelningen som hanterar utlämnandeärenden, men finns tillgänglig för samtliga medarbetare i

Regeringskansliet. På flera håll i Regeringskansliet har det rekryterats nya medarbetare för att förstärka hanteringen av utlämnandeärenden, bl.a. i Statsrådsberedningen.

Utfrågningar

Johan Stuart

Utskottet höll den 31 mars 2026 en utfrågning med statsministerns statssekreterare Johan Stuart (bilaga B8). Johan Stuart anförde bl.a. följande vid utfrågningen.

När det gäller frågor om utlämnande av allmänna handlingar är det i första hand den tjänsteman som förvarar en handling som ska pröva om den kan lämnas ut.

Statsministern är vid sidan av att vara regeringschef chef för Regeringskansliet och för Statsrådsberedningen. Han har därmed ett övergripande ansvar för ledningen av Regeringskansliets och Statsrådsberedningens verksamhet. I sin roll som statsministerns statssekreterare biträder Johan Stuart statsministern i den löpande ledningen av Regeringskansliet och Statsrådsberedningen.

Varken statsministern eller statssekreteraren har normalt någon närmare insyn eller delaktighet i hanteringen av enskilda utlämnandeärenden. Det gäller också hanteringen av de utlämnandeärenden som nu granskas. Som framgår av Regeringskansliets skriftliga svar till utskottet i ärendet fick Johan Stuart dock information om det utlämnandeärende som avsåg en skadebedömning eftersom ärendet antogs kunna bli medialt uppmärksammat och medföra en diskussion om Regeringskansliets säkerhetsarbete. Dessutom bad tjänstemannaorganisationen inför ett av utlämnandena honom att gå igenom sin egen e-postlogg för att se om det fanns några uppgifter som behövde uppmärksammas vid sekretessprövningen. Statsministern informerades precis före regeringssammanträdet när ärendet skulle behandlas.

Under den aktuella tidsperioden fanns det flera omständigheter som försvårade en skyndsam hantering av utlämnandeärendena i fråga. Det handlade främst om mängden förfrågningar, arbetsbördan till följd av det säkerhetspolitiska läget samt mellankommande storhelger. Med det sagt borde ändå flera av framställningarna ha besvarats snabbare. Regeringskansliet och Statsrådsberedningen ska naturligtvis ha beredskap för att hantera framställningar om att ta del av allmänna handlingar skyndsamt även när trycket är hårt.

Johan Stuart har förvissat sig om att erfarenheterna från perioden har följts upp och lett till att åtgärder har vidtagits för att göra hanteringen av utlämnandeärendena mer robust. Det pågår kontinuerligt riktade utbildningsinsatser, och nytt utbildningsmaterial har tagits fram. Organisationen har också förstärkts med ytterligare personal.

När det gällde registrering och diarieföring av en skadebedömning anförde Johan Stuart att skadebedömningen togs fram och hanterades av Regeringskansliets säkerhetsorganisation. Han var inte själv involverad i de överväganden som gjordes när skadebedömningen togs fram. Handlingen bedömdes initialt inte vara färdigställd och därför inte allmän och registrerades då inte. När den senare begärdes ut gjordes en förnyad bedömning. Då bedömdes handlingen vara färdigställd och därför allmän.

Johan Stuart känner inte till några detaljer i hanteringen av de här olika ärendena om utlämnande av allmänna handlingar. Men det han hade förstått är att det fanns skillnader mellan pseudonymen Simons begäran och Dagens Nyheters begäran – bl.a. mängden handlingar, handlingarnas närmare innehåll och inte minst tidpunkten för framställningarna.

Det förekommer att det görs delutlämnanden. Det som är lätt att lämna ut lämnar man ut tidigt och snabbt, och det som eventuellt kan behöva sekretessprövningar och annat kan man ibland behöva längre tid för att gå igenom, både för att se vilken sekretessgrund det är och för att exakt bedöma innehållet.

Statsminister Ulf Kristersson

Utskottet höll den 27 april 2026 en utfrågning med statsminister Ulf Kristersson (bilaga B17). Ulf Kristersson anförde bl.a. följande vid utfrågningen.

Regeringskansliet hanterar ett stort antal framställningar om att ta del av allmänna handlingar. Den löpande hanteringen sköts av tjänstemannaorganisationen. Som statsminister och i den egenskapen chef för hela Regeringskansliet har statsministern naturligtvis ett övergripande ansvar för myndighetens alla verksamheter.

Hanteringen av utlämnandeärenden fungerar normalt sett väl. Som statssekreterare Johan Stuart framförde när han var i utskottet hanterades många av de nu aktuella framställningarna i en situation som på flera sätt avvek från det normala. Framför allt innebar mängden framställningar att ett stort tryck riktades mot ett fåtal medarbetare, särskilt i organisationen under den nationella säkerhetsrådgivaren.

Samtidigt hade medarbetarna i den delen av organisationen, som då dessutom var under uppbyggnad, en påtagligt hög arbetsbelastning. Det berodde inte minst på att Sverige var i det svåraste säkerhetspolitiska läget sedan andra världskriget, med ett krig i vårt eget närområde, och att vårt land nyligen hade blivit medlem i Nato. Det krävde betydande arbetsinsatser från just den delen av Regeringskansliet. När arbetet med utlämnandeärendena var som mest omfattande inföll också jul- och nyårshelgerna.

Vidare anförde Ulf Kristersson att han inte har någon annan uppfattning än den som framfördes av Regeringskansliet redan när Justitieombudsmannen granskade den aktuella hanteringen, dvs. att flera av de aktuella framställningarna borde ha besvarats snabbare. Det ska finnas beredskap för att hantera utlämnandeärenden skyndsamt, även när trycket på Regeringskansliet är högt.

Regeringskansliet har alltså redan bekräftat att hanteringen har varit för långsam och – viktigare – kansliet har vidtagit åtgärder för att detta inte ska ske igen. Åtgärderna syftar till att göra hanteringen av utlämnandeärendena mer robust och därmed undvika att en liknande situation uppstår igen i framtiden.

Försenade utlämnandeärenden är inte alls något nytt. Hanteringen av allmänna handlingar i Utrikesdepartementet kritiserades av både konstitutionsutskottet och Justitieombudsmannen under perioden 2014–2019.

När det gällde en handling med en skadebedömning som registrerades efter 673 dagar anförde Ulf Kristersson att han inte exakt känner till när den begärdes ut eller hur det gick till när den besvarades. Först bedömdes den vara ett arbetsmaterial och var därför inte en allmän handling. Sedan prövades frågan inte förrän vid nästa begäran om utlämnande, långt senare. Då befanns den vara allmän handling. Det var naturligtvis alldeles för sent. Om den hade begärts ut tidigare hade den troligen konstaterats vara en färdig allmän handling tidigare.

Prövningen i utlämnandeärenden kan äga rum på en politisk nivå när en fråga överklagas till regeringen för prövning av om något ska lämnas ut eller inte.

Om de som hanterar ett utlämnandeärende tror att ett statsråd kan få frågor om det, berättar de för den politiska ledningen om ärendet.

Utskottets ställningstagande

Rätten att ta del av allmänna handlingar är en hörnsten i den svenska rättsordningen och är av central betydelse för opinionsbildning, debatt och insyn i och granskning av myndigheternas verksamhet. För att denna rätt ska kunna upprätthållas ska en begäran att få ta del av en allmän handling prövas skyndsamt. Skyndsamhetskravet innebär att myndigheten normalt sett måste ge ett besked i utlämnandefrågan samma dag som begäran görs. En viss fördröjning kan godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om handlingen kan lämnas ut. Ett ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om begäran avser eller kräver genomgång av ett omfattande material. Alla framställningar om att ta del av allmänna handlingar bör behandlas likvärdigt oavsett vem som står bakom framställningen.

Utskottet noterar att Justitieombudsmannen i december 2025 kritiserade Regeringskansliet för att vissa framställningar om utlämnande av allmänna handlingar inte hade handlagts med den skyndsamhet som tryckfrihetsförordningen kräver. I beslutet framhöll Justitieombudsmannen vikten av att just Regeringskansliet respekterar den insynsrätt som tryckfrihetsförordningen avser att garantera.

I granskningen har det framkommit att en skadebedömning daterad den 23 mars 2023 ansågs utgöra internt arbetsmaterial, men att en ny bedömning gjordes när handlingen begärdes ut. Handlingen bedömdes då vara färdigställd och därmed upprättad, och på grund av detta ansågs den vara en allmän

handling. Dessutom bedömdes att handlingen innehöll uppgifter som omfattades av sekretess. Vidare har det framkommit att handlingen delvis lämnades ut av Regeringskansliet den 20 december 2024. Den 7 januari 2025 krävde den som gjort framställningen om att ta del av handlingen att framställningen skulle prövas av regeringen. Regeringen beslutade i ärendet den 27 februari 2025.

Vid utfrågningen anförde statsministern att flera av de aktuella framställningarna borde ha besvarats snabbare. Statsministern anförde också att det ska finnas beredskap att hantera utlämnandeärenden skyndsamt även när trycket på Regeringskansliet är högt. När det gäller handlingen med en skadebedömning ansåg statsministern att den bedömdes vara en allmän handling för sent.

Utskottet finner skäl att betona vikten av att skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen respekteras. Det kan noteras att regeringens prövning av den ovannämnda framställningen tog drygt 1,5 månad, och då hade frågan dessförinnan varit föremål för prövning i Regeringskansliet. Utskottet vill också betona vikten av registrering (diarieföring) för att garantera och underlätta allmänhetens tillgång till allmänna handlingar. Allmänna handlingar ska som huvudregel registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Om handlingen innehåller uppgifter som omfattas av sekretess ska handlingen alltid registreras. Eftersom den ovannämnda handlingen omfattas av sekretess och därmed ska diarieföras har den föreskrivna registreringsskyldigheten inte kunnat upprätthållas från rätt tidpunkt. Som chef för Regeringskansliet har statsministern ett övergripande ansvar för att det finns en organisation för att hantera ärenden om utlämnande av allmänna handlingar.

Utskottet ser positivt på att det inom Regeringskansliet genomförs utbildningsinsatser och rekryteras nya medarbetare för att även framgent kunna säkerställa att skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen upprätthålls.

2.7 Hanteringen av stödet till Ukraina

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 568-2025/26), *bilaga A2.7.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens hantering av det militära och ekonomiska stödet till Ukraina.

I anmälan anförs det att det är viktigt att det finns effektiva mekanismer för uppföljning och kontroll eftersom stödet är omfattande. En granskning bör enligt anmälan bl.a. ta sikte på om Sveriges offentliga resurser har hanterats transparent, lagligt och i enlighet med riksdagens intentioner.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Försvarsdepartementet, *bilaga A2.7.2*.

Utredning i ärendet

Sveriges stöd till Ukraina

Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 har Sverige bidragit med såväl militärt som humanitärt och annat civilt stöd till Ukraina. Stödet uppgick i februari 2026 till sammanlagt ca 128 miljarder kronor. Sverige har också tillsammans med övriga länder i EU beslutat om bl.a. ekonomiskt stöd till Ukraina och sanktionspaket mot Ryssland.

Av det sammanlagda beloppet avser ca 103 miljarder kronor militärt stöd, huvudsakligen i form av vapen och utrustning. Dessutom ingår bl.a. upphandlingsstöd, rehabiliteringsprojekt för skadade soldater och utbildningsinsatser i denna del. Drygt 24 miljarder kronor avser humanitära och andra civila insatser i form av bl.a. stöd till humanitära organisationer och civil krishantering. Dessutom ger Sverige stöd till Ukrainas uppbyggnad och reformarbete.

Finansmakten

Riksdagen beslutar om statens budget, inklusive fördelningen på anslag för olika verksamheter (9 kap. 1 och 3 §§ regeringsformen, förkortad RF). Regeringen fördelar de beslutade anslagen och styr myndigheternas användning av medlen genom regleringsbrev. Anslag och inkomster får enligt 9 kap. 7 § RF inte användas på annat sätt än vad riksdagen har beslutat. Regeringen lämnar efter budgetperiodens slut en årsredovisning för staten till riksdagen (9 kap. 10 § RF).

Bestämmelser om riksdagens beslut om statens budget finns i 9 kap. riksdagsordningen (RO). Där framgår bl.a. att regeringen varje höst lämnar förslag till statens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret i en budgetproposition (9 kap. 5 § RO och tilläggsbestämmelse 9.5.1). Regeringen kan därutöver två gånger per år lämna förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret (9 kap. 6 § RO). Om det finns särskilda skäl får regeringen lämna ytterligare, extra ändringsbudgetar.

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

Av 4 kap. 8 § RF följer att det ingår i utskottens uppgifter att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde. Som en del i utskottens uppföljning ingår att behandla den resultatinformation som regeringen presenterar.

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen som granskar den statliga förvaltningens verksamhet. Granskningen omfattar bl.a. hur regeringen och

förvaltningsmyndigheterna genomför den politik som riksdagen har beslutat om.

Tidigare granskning

Riksdagen har tidigare granskat vissa frågor som rör regeringens genomförande av riksdagens budgetbeslut (se bl.a. bet. 2014/15:KU20 s. 202 f. och bet. 2020/21:KU10 s. 92 f.). Granskningarna har i huvudsak gällt huruvida regeringen har genomfört riksdagens beslut om fördelningen av statens medel. Våren 2016 granskade utskottet regeringens agerande i samband med beredningen av biståndsbudgeten. Utskottet framhöll då bl.a. vikten av att regeringen lämnar information om eventuella budgetmässiga konsekvenser av sina beslut.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 24 februari 2026 en svarspromemoria som upprättats inom Försvarsdepartementet (bilaga A2.7.2).

I promemorian anförs att det inte har förekommit några utbetalningar av stöd till Ukraina som finansierats vid sidan av riksdagens anslagsbeslut. Det konstateras emellertid att regeringen, med stöd av 8 kap. 6 § budgetlagen, beslutat att genom en gåva till Ukraina överlåta lös egendom som inte längre behövs för statens verksamhet. Regeringen har också, enligt riksdagens bemyndigande, överlåtit bl.a. försvarsmateriel som bedömts kunna avvaras som stöd till Ukraina.

Stödet till Ukraina följs enligt promemorian upp av Regeringskansliet och ansvariga myndigheter under regeringen. Myndigheterna återrapporterar till Regeringskansliet genom sedvanliga processer för uppföljning, bl.a. genom årsredovisningar och andra skriftliga redovisningar. Stödet följs också upp genom de multilaterala samordningsformat, initiativ och fonder som finns för stöd till Ukraina.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har med anledning av anmälan granskat regeringens hantering av stödet till Ukraina i förhållande till riksdagens finansmakt och efterlevnaden av budgetlagen. Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

2.8 Förberedelser för export av Jas Gripen till Ukraina

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 569-2025/26), *bilaga A2.8.1*, begärs det att utskottet granskar försvarsministerns och statsministerns agerande med anledning av att regeringen, Försvarsmakten och Saab förbereder en försäljning av stridsflygplanet Jas 39 Gripen till Ukraina.

I anmälan anförs det att finansieringen av en sådan affär är osäker eftersom den ekonomiska och politiska situationen i Ukraina är svår. Om affären finansieras av EU:s medlemsländer genom upptagande av lån belastas vidare enligt anmälan dessa länders ekonomier negativt. I anmälan görs det också gällande att ett utnyttjande av frysta ryska tillgångar som säkerhet för sådana lån skulle strida mot Sveriges folkrättsliga förpliktelser, bl.a. FN-stadgans artikel 2, punkt 4.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A2.8.2*.

Utredning i ärendet

Avsiktsförklaring om samarbete mellan Sverige och Ukraina inom luftförsvar

Statsminister Ulf Kristersson och Ukrainas president Volodomyr Zelenskyj undertecknade i oktober 2025 en avsiktsförklaring om ett samarbete inom luftförsvar. Samarbetet gäller bl.a. erfarenhets- och kunskapsutbyte. Statsministern kommenterade avsiktsförklaringen bl.a. genom att konstatera att den utgjorde ett steg på vägen mot en omfattande överenskommelse om export av Jas 39 Gripen till Ukraina.

Frysta ryska tillgångar

EU har antagit ett antal sanktionspaket mot Ryssland med anledning av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. En sådan sanktion är att finansiella institutioner i EU:s medlemsländer sedan februari 2022 inte får genomföra transaktioner som är kopplade till förvaltningen av den ryska centralbankens tillgångar eller reserver. Detta kallas att de ryska tillgångarna immobiliserats eller frysts. Inte heller avkastningen på de ryska centralbankstillgångarna i EU överförs till den ryska centralbanken. De ackumuleras i stället hos värdepappersinstituten. EU har beslutat att sådana medel ska användas för återuppbyggnaden av Ukraina. Det är därmed inte den ryska centralbankens

tillgångar som ska användas, utan enbart den extraordinära avkastning som har uppkommit som en följd av frysningen av de ryska tillgångarna.

FN-stadgan

FN-stadgan undertecknades 1945. Sverige anslöt sig till FN året därpå. Stadgan reglerar bl.a. organisationens ändamål, uppgifter och organisation samt medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter. Av stadgans artikel 2 följer bl.a. att organisationen grundar sig på principen om alla medlemsstaters suveräna likställdhet och att alla medlemsstater ska lösa sina internationella kriser på ett fredligt sätt (punkterna 2 och 3). Av artikel 2 punkt 4 följer att medlemsstaterna i sina internationella förbindelser ska avhålla sig från hot om eller bruk av våld riktat mot en annan stats territoriella integritet eller politiska beroende.

Export av krigsmateriel

Enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel får krigsmateriel inte tillverkas, tillhandahållas eller exporteras utan tillstånd. Också bl.a. militär utbildning eller tekniskt inriktat bistånd som gäller krigsmateriel kräver tillstånd. Frågor om tillstånd prövas av Inspektionen för strategiska produkter (ISP). Företag och myndigheter kan begära ett förhandsbesked av ISP för planerade exportaffärer. Export av Jas 39 Gripen kräver tillstånd av ISP.

Statens tillgångar och åtaganden

Regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning (9 kap. 8 § regeringsformen). Regeringen får inte utan att riksdagen har medgett det ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten.

Tidigare granskning

Utskottet har tidigare granskat olika frågor kopplade till export av krigsmateriel (bl.a. bet. 2000/01:KU20 s. 118 f., bet. 2001/02:KU20 s. 142 f. och bet. 2012/13:KU20 s. 266 f. och 291 f.). Granskningen har i dessa fall ofta rört frågor om ingåendet av avtal och tillståndsfrågor. Våren 2018 granskade utskottet vissa frågor som gällde inköp av krigsmateriel (bet. 2017/18:KU20 s. 187 f.).

Hösten 2020, våren 2022 och våren 2023 granskade utskottet vissa frågor om ett statsråds uttalanden om förutsättningarna för export av krigsmateriel (bet. 2020/21:KU10 s. 304 f., bet 2021/22:KU20 s. 274 f. och bet. 2022/23:KU20 s. 151 f.).

Frågan om ett samarbetsavtal på krigsmaterielområdet var föremål för utskottets granskning våren 2005 (bet. 2004/05:KU20 s. 105 f.). Regeringen hade där undertecknat en ”declaration of principles” med USA. Deklarationen beskrevs som en avsiktsförklaring som inte band parterna till några åtaganden.

Utskottet konstaterade att ingåendet av deklarationen syftade till att främja det svenska intresset av långtgående internationellt samarbete för att trygga den svenska materielförsörjningen och att det inte utgjorde tillståndspliktig verksamhet. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 24 februari 2026 en svarspromemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet (bilaga A2.8.2).

I promemorian anförs det att frågan om en kommande försäljning av Jas 39 Gripen till Ukraina inte har stämts av med ISP och att det heller inte finns något krav på att begära ett förhandsbesked från myndigheten. Bedömningen är vidare att det inte finns några folkrättsliga hinder mot att stödja Ukraina genom att bistå med eller sälja krigsmateriel. Avsiktsförklaringen om ett samarbete inom luftförsvar medför enligt promemorian inga åtaganden för staten.

Utskottets ställningstagande

Av granskningen framgår att regeringen ingått en avsiktsförklaring om samarbete inom luftförsvar. Utskottets granskning har innefattat frågor om regeringens agerande i förhållande till dess befogenheter. Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

2.9 Sveriges förpliktelser i relation till Israel och Palestina samt kriget i Gaza

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 110-2025/26), *bilaga A2.9.1*, begärs det att utskottet granskar om regeringen och utrikesminister Maria Malmer Stenergard levde upp till Sveriges internationella förpliktelser och konventionsåtaganden när det gäller Israel och Palestina under 2024 och 2025. I anmälan anförs sammanfattningsvis att regeringen och utrikesministern åsidosatte Sveriges internationella förpliktelser och konventionsåtaganden när det gäller Israel och Palestina under 2024 och 2025. Det hänvisas till den s.k. folkmordskonventionen och görs gällande bl.a. att regeringen inte har agerat mot Israels krigföring i Gaza för att förhindra folkmord samt att regeringen inte har agerat tillräckligt för att motverka och inte erkänna överträdelser av internationell rätt. Det görs också gällande att regeringen har underlåtit att följa ett rådgivande yttrande från Internationella domstolen (ICJ) enligt vilket den

israeliska ockupationen i Palestina är olaglig. Vidare länkas det till bl.a. skriftliga frågor och interpellationer som har ställts till utrikesministern samt till artiklar och innehåll från flera webbplatser.

I en annan anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1810-2024/25), *bilaga A2.9.2*, begärs utskottets granskning och görs gällande – såvitt nu är av intresse – att biståndsoch utrikeshandelsminister Benjamin Dousa genom sin tjänsteutövning har åsidosatt efterlevnaden av Sveriges internationella förpliktelser och konventionsåtaganden i relation till kriget i Gaza.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A2.9.3–4*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning m.m.

Folkrätt och statsansvar

Folkrätten brukar definieras som sammanfattningen av de rättsregler som gäller för stater i deras inbördes, offentligrättsliga förhållanden. Folkrätten är primärt staternas och statssamfundens rättsordning och reglerar i första hand förhållanden och uppträdanden mellan stater och i vissa fall mellanstatliga organisationer, såväl i fred som i krig.

Statsansvar kan inträda som en följd av att en stat har tillfogat en annan stat skada genom sin folkrättsstridiga handling eller underlåtenhet. I folkrätten har stater en primär skyldighet att efterleva sina förpliktelser gentemot andra stater. En stat blir ansvarig om den genom sin handling eller underlåtenhet undandrar sig denna skyldighet. En stat som gör sig skyldig till en folkrättsstridig handling eller underlåtenhet har en sekundär skyldighet att omedelbart avbryta den folkrättsstridiga handlingen, att i den mån det är möjligt återställa situationen och att gottgöra uppkommen skada om återställande är omöjligt. Det finns två förutsättningar för att en handling eller en underlåtenhet ska kunna medföra ansvar för en stat gentemot en annan. För det första ska det finnas en folkrättslig (sedvanerättslig eller traktatsrättslig) förpliktelse mellan två stater. För det andra ska en handling eller underlåtenhet strida mot denna förpliktelse, och denna handling eller underlåtenhet ska kunna hänföras till en stat. (Se Bring m.fl., Sverige och folkrätten, 7 uppl., 2025, s. 158 f.)

Folkrättens regler och principer baseras på sedvanerätt och traktatbaserad rätt, som också utgör folkrättens primära rättskällor. Vidare är rättspraxis och doktrin av relevans vid fastställande av gällande rätt på området.

Folkrätten kan delas in i tre huvuddelar: fredens folkrätt, krigets folkrätt och konfliktpreventionens folkrätt. Till krigets folkrätt, som ibland kallas ”krigets lagar”, hör primärt tre regelkomplex som reglerar förhållanden under

väpnade konflikter: den humanitära rätten, neutralitetsrätten och ockupationsrätten. Dessa regler blir tillämpliga under en väpnad konflikt, oavsett hur konflikten har uppkommit.

Folkmordskonventionen

Inom området för den humanitära rätten finns det ett trettiotal traktater. En av dessa traktat är konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord, den s.k. folkmordskonventionen. Konventionen antogs av FN:s generalförsamling i december 1948 och trädde i kraft 1951. Sverige ratificerade konventionen 1952. Förbudet mot folkmord anses i dag vara etablerat även som sedvanerätt (se t.ex. SOU 2010:72 s. 100).

I folkmordskonventionens artikel 1 anges följande:

> De fördragsslutande parterna bekräfta, att folkmord, vare sig det förövas i fredstid eller i krigstid, är ett brott enligt folkrätten, vilket de förplikta sig att förebygga och bestraffa.

Folkmordskonventionen definierar folkmord som en gärning som begås i avsikt att helt eller delvis förinta en nationell, etnisk, rasmässigt bestämd eller religiös folkgrupp som sådan. Folkmord kan begås genom att folkgruppens medlemmar dödas, tillfogas svår kroppslig eller själslig skada eller påtvingas levnadsvillkor som är ägnade att helt eller delvis medföra gruppens fysiska undergång eller genom att födslar inom folkgruppen förhindras eller barn med våld överförs från folkgruppen till en annan grupp. Brottet kan begås såväl i fredstid som under en väpnad konflikt eller ockupation. (Se artiklarna 1 och 2 i folkmordskonventionen.)

Enligt folkmordskonventionen krävs att de fördragsslutande staterna ska lagföra brott som har begåtts på statens eget territorium. Bakgrunden till detta något begränsade krav på jurisdiktion är att det i konventionen förutsattes att en internationell straffdomstol skulle inrättas för att pröva anklagelser om folkmord. Därmed ansågs det tillräckligt att de enskilda staternas behörighet skulle omfatta det egna territoriet. Enligt allmän folkrätt omfattas emellertid folkmord av universell jurisdiktion, dvs. alla stater ska kunna utöva domsrätt över detta brott oavsett var det har begåtts eller av vem. (Se prop. 2013/14:146 s. 49.)

I artiklarna 3–7 i folkmordskonventionen finns skrivningar om den nationella lagstiftningens utformning. Således föreskrivs i folkmordskonventionen att staterna ska lagstifta mot folkmord samt lagföra för folkmord som begåtts inom dess territorium (artiklarna 5–6). Det är alltså en smal förpliktelse, vilket t.ex. innebär att Sverige inte är folkrättsligt skyldigt att bestraffa folkmord som begåtts av svenskar i andra länder. Däremot är det enligt internationell sedvanerätt, s.k. allmän folkrätt, tillåtet för en stat att åtala för folkmord, oavsett var och av vem det begåtts. (Se Bring m.fl., Sverige och folkrätten, 7 uppl., 2025, s. 325.)

I domstolspraxis och i den juridiska doktrinen finns uttalanden om att folkmordskonventionen anger att staterna har en skyldighet att vidta rimliga åtgärder för att förebygga och bestraffa folkmord om de kan påverka

händelseförloppet. Exempelvis anges att ”det finns en skyldighet att förhindra folkmord, men den är tunn på så sätt att det är otydligt vilka konkreta åtgärder en tredje stat måste vidta” (Klamberg, Folkmord – Sverige och kampen om ett begrepp, 2025, s. 145). I anslutning till uttalandet hänvisas till punkterna 428–432 i en dom den 26 februari 2007 meddelad av ICJ, Case Concerning Application of The Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro).

För att uppfylla Sveriges åtaganden i folkmordskonventionen infördes lagen (1964:169) om straff för folkmord. Denna lag ersattes sedan av lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott (prop. 2013/14:146, bet. 2013/14:JuU10, rskr. 2013/14:261).

ICJ

ICJ är FN:s främsta rättskipande organ (artikel 92 i FN-stadgan) och avgör tvister mellan stater i enlighet med folkrätten. Den kan också avgöra om en stat följer FN:s konventioner, exempelvis folkmordskonventionen.

Ett mellanstatligt mål inleds genom att en stat lämnar in en ansökan mot en annan stat till ICJ. En tredje stat kan begära att få intervenera i rättegången (artikel 62 i Internationella domstolens stadga). Domstolens domar i mellanstatliga mål är bindande mellan parterna. Det finns ingen möjlighet att överklaga eller begära omprövning, men en stat kan begära ett förtydligande av domstolen och även ”resning” om det framkommer nya omständigheter.

En annan uppgift för domstolen är att avge rådgivande yttranden i juridiska frågor efter förfrågan från FN:s generalförsamling eller säkerhetsråd eller vissa andra FN-organ. Rådgivande yttranden är inte bindande men har betydelse för tolkningen av folkrätten. Många stater, t.ex. Sverige, utgår från att ett rådgivande yttrande är ett auktoritativt uttalande om rättens innehåll. Flera av domstolens mest uppmärksammade utslag har varit rådgivande yttranden, t.ex. två yttranden om den israeliska ockupationen av palestinska områden: ett yttrande 2004 om lagligheten av den mur/barriär som Israel byggt till stor del på ockuperat palestinskt område och ett yttrande den 19 juli 2024 när domstolen uttalade att Israel hade en skyldighet att så snart som möjligt upphöra med ockupationen som sådan. (Se Bring m.fl., Sverige och folkrätten, 7 uppl., 2025, s. 193.) I sitt rådgivande yttrande den 19 juli 2024 uttalade domstolen också bl.a. att alla stater är skyldiga att inte erkänna den situation som uppstår till följd av Israels olagliga närvaro i de ockuperade palestinska områdena, och att inte bistå eller ge hjälp för att upprätthålla den situation som skapats genom Israels fortsatta närvaro i de ockuperade palestinska områdena.

I december 2023 lämnade Sydafrika in en begäran till ICJ om att utreda om Israel bryter mot folkmordskonventionen när det gäller kriget i Gaza. Målet är alltjämt föremål för prövning i domstolen och ett flertal länder har intervenerat i rättegången. Den 26 januari, den 28 mars och den 24 maj 2024 fattade domstolen beslut om olika provisoriska åtgärder. I besluten ålades Israel bl.a. att i enlighet med sina skyldigheter enligt folkmordskonventionen vidta

åtgärder för att förhindra att handlingar som omfattas av artikel 2 i folkmordskonvention äger rum i förhållande till palestinier i Gaza.

Skyldighet att skydda

Vid ett toppmöte i FN 2005 enades världens länder om en ny folkrättslig princip: skyldighet att skydda (responsibility to protect, R2P). Syftet var att ge världssamfundet större möjlighet att ingripa för att skydda civilbefolkningar från folkmord, etnisk rensning, krigsbrott och brott mot mänskligheten.

Principen betyder i korthet att det i suveräniteten ingår inte bara rättigheter för staten utan också en skyldighet att skydda mot övergrepp, och att det internationella samfundet måste gripa in när en stat inte vill eller förmår skydda mot t.ex. folkmord. Principen har inte kommit att innebära några omedelbara förändringar av folkrätten, men har åberopats som stöd för vissa interventioner under säkerhetsrådsmandat (Bring m.fl., Sverige och folkrätten, 7 uppl., 2025, s. 216).

Åtgärder som redovisats av regeringen

Under rubriken Vad regeringen gör med anledning av situationen i Israel och Palestina, med fokus på Gaza på regeringens webbplats finns det information om regeringens arbete i det avseendet. Av informationen framgår bl.a. följande.

Regeringen har kontinuerligt uppmanat alla parter att följa den internationella humanitära rätten.

Vidare fokuserar regeringen bl.a. på ett ökat humanitärt bistånd och humanitärt tillträde. Regeringen ser med stor oro på de begränsningar som hindrar internationella icke-statliga organisationer från att verka samt anför att det är Israels folkrättsliga skyldighet att säkerställa obehindrat, säkert och varaktigt humanitärt tillträde till Gaza och av yttersta vikt att så nu också sker. Regeringen har aktivt drivit frågan om ökat humanitärt tillträde sedan stridigheternas början och fortsätter att ställa tydliga krav i Sveriges egna kontakter med Israel och tillsammans med andra EU-länder.

Sverige deltar i det omfattande arbete som pågår i EU och i FN och har bl.a. gett sitt stöd till flera viktiga resolutioner som FN:s generalförsamling antagit. Resolutionerna har bl.a. krävt vapenvila, handlat om den humanitära situationen i Gaza eller bekräftat ICJ:s rådgivande yttranden om Israels folkrättsliga skyldigheter som ockupationsmakt i relation till FN:s och andra organisationers närvaro och aktiviteter på ockuperat palestinskt område. Enligt regeringen är det välkommet att FN:s säkerhetsråd den 17 november 2025 antog en resolution som godkänner fredsplanen för Gaza.

Det anförs att regeringen har varit drivande för att EU ska införa sanktioner mot extremistiska bosättare som utför våldsdåd mot civila och välkomnar att EU har infört ett antal sådana sanktioner. Regeringen fortsätter att driva förslaget om EU-sanktioner mot extremistiska israeliska ministrar som aktivt motverkar en tvåstatslösning. Regeringen fortsätter också att agera för beslut

om ytterligare sanktionslistningar av extremistiska bosättare. Enligt regeringen måste tvåstatslösningen värnas.

Det anförs också att regeringen stöder fredsansträngningar mellan Israel och Palestina som leder till en tvåstatslösning.

Under rubriken Om Sveriges humanitära stöd till Gaza på regeringens webbplats finns det information om regeringens arbete med humanitärt stöd till Gaza. Av informationen framgår bl.a. följande.

Sverige har sedan den 7 oktober 2023 stöttat den humanitära responsen i Gaza med över 1 miljard kronor. Sverige är därutöver en stor kärnstödsgivare till flera humanitära organisationer som verkar på plats. Stödet går till de mest utsatta grupperna, med kvinnors och barns behov i fokus, och bidrar bl.a. till akut sjukvård, skydd, tillgång till mat, hälsa, psykosocialt stöd, mödravård, vatten och sanitet.

Det anförs att det för att stödet ska nå fram krävs obehindrat humanitärt tillträde, inklusive möjlighet för humanitär personal och transporter att röra sig säkert för att nå alla delar av Gaza. Israel har ett särskilt ansvar enligt den internationella humanitära rätten för att civilbefolkningens behov tillgodoses i Gaza. Regeringen betonar att Israel också måste göra mer för att leva upp till den internationella humanitära rättens skydd för civilbefolkningen. Det anges att regeringen aktivt har drivit frågan om ökat humanitärt tillträde sedan krigets början och att regeringen fortsätter att lyfta frågan i Sveriges egna kontakter med Israel och tillsammans med andra EU-länder.

Den 20 december 2024 beslutade regeringen även att avsluta sitt kärnstöd till FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar (UNRWA). Under 2024 uppgick Sveriges stöd till UNRWA till 451 miljoner kronor genom Utrikesdepartementet och Sida. Regeringen ser löpande över Sveriges humanitära engagemang för att säkerställa att svenskt bistånd fördelas på bästa sätt, och har valt att kanalisera det ökade stödet till den humanitära krisen i Gaza och regionen genom andra humanitära partner.

Under rubriken Handel med Israel och Palestina på regeringens webbplats finns det information om EU:s och Sveriges handel och handelsavtal med Israel och Palestina, liksom om produkter från israeliska bosättningar. Av informationen framgår bl.a. följande.

EU:s – och därmed Sveriges – överenskommelser med Israel på handelsområdet finns i associeringsavtalet från 1995. Utgångspunkten är Världshandelsorganisationens grundläggande regler och överenskommelser. Associeringsavtalet innehåller även ytterligare bestämmelser, t.ex. om tullfrihet för vissa kategorier av varor.

Associeringsavtalet utgör den rättsliga grunden för EU:s samarbete med Israel och omfattar även områden som politisk dialog, ekonomiska, sociala och rättsliga frågor, energi, miljö och vetenskap. I avtalets inledning slås fast att det grundar sig på respekten för de mänskliga rättigheterna och demokratiska principer. EU har klargjort att avtalet gäller staten Israel inom 1967 års gränser. Avtalet stipulerar en tydlig differentiering mellan Israel och

ockuperade områden i Palestina och på Golan. Avtalet gäller därmed inte för Västbanken, inklusive Östra Jerusalem, Gaza eller Golanhöjderna.

EU och Sverige anser att de israeliska bosättningarna på Västbanken, inklusive i Östra Jerusalem, strider mot folkrätten. Därför ska produkter från israeliska bosättningar inte hanteras som om de kommer från Israel.

Det finns inget förbud mot att handla med produkter från bosättningar. Enligt associeringsavtalet mellan EU och Israel har dock EU, och därmed Sverige, en skyldighet att se till att bosättningsprodukter inte ges tullfrihet eller andra tullförmåner, som israeliska produkter får.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 4 december 2025 och den 15 januari 2026 svarspromemorior som är upprättade inom Utrikesdepartementet (bilaga A2.9.3–4). Av promemoriorna framgår i huvudsak följande.

Den folkrättsliga skyldigheten att förebygga folkmord följer av artikel 1 i folkmordskonventionen. Den folkrättsliga skyldigheten att sörja för att den internationella humanitära rätten iakttas följer av Genèvekonventionernas gemensamma artikel 1. Med beaktande av dessa skyldigheter gör regeringen bedömningen att Sverige har levt upp till sina folkrättsliga förpliktelser.

Regeringens agerande med anledning av kriget i Gaza har inte grundats på någon enskild bedömning enligt de förpliktelser som följer av folkmordskonventionen, ICJ:s beslut och yttranden samt principen om skyldighet att skydda. Agerandet har i stället baserats på en helhetsbedömning utifrån de behov som funnits på grund av den katastrofala humanitära situationen i Gaza och det bristfälliga tillträdet för humanitära aktörer. Folkrättsliga aspekter, inklusive behovet av att utöva påtryckningar för att förmå Israel att uppfylla sina folkrättsliga förpliktelser, har löpande vägts in som en del av bedömningen.

Sverige har en folkrättslig skyldighet att agera för att förebygga folkmord. Skyldighetens närmare innebörd måste avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, bl.a. vilken möjlighet Sverige har att påverka situationen. Vidare har Sverige en skyldighet att sörja för att den internationella humanitära rätten iakttas i enlighet med Genèvekonventionernas gemensamma artikel 1. Det är mot denna bakgrund som regeringen kraftigt har ökat det svenska humanitära stödet till Gaza, vilket gjort Sverige till en av de största givarna av humanitärt bistånd.

Utgångspunkten för regeringen har varit att Sverige har störst möjlighet att påverka situationen i Gaza genom att agera inom ramen för EU:s gemensamma ansträngningar. Det kan i sammanhanget noteras att regeringen har gjort bedömningen att ICJ:s rådgivande yttrande från den 19 juli 2024 i avgörande delar sammanfaller med EU:s förda politik på området. Utöver arbetet inom EU har regeringen också agerat i andra multilaterala

sammanhang och i bilaterala kontakter genom bl.a. démarcher och uppkallande.

Utöver de åtgärder som nämns i redogörelsen ovan (se underrubriken Åtgärder som redovisats av regeringen) har regeringen

- konsekvent understrukit parternas skyldighet att agera i enlighet med folkrätten inklusive den internationella humanitära rätten, bl.a. ställt krav på den israeliska regeringen att ge tillträde för humanitära organisationer samt framhållit Israels skyldighet att följa ICJ:s beslut
- gett stöd till förslaget om en översyn av associeringsavtalet mellan EU och Israel, mot bakgrund av artikel 2 i avtalet, samt verkat för en suspendering av handelsdelen i avtalet
- gett stöd till initiativet att säkerställa att EU i sin handel med Israel gör tillräcklig åtskillnad mellan israeliska och ockuperade palestinska områden för att leva upp till ICJ:s rådgivande yttrande
- gett stöd till EU-kommissionens förslag att delvis suspendera Israels deltagande i forsknings- och innovationsprogrammet Horisont Europa
- fördömt de israeliska planerna på att godkänna en omfattande utbyggnad av bosättningar på Västbanken, inklusive i det s.k. E1-området
- varit drivande för att införa EU-sanktioner mot extremistiska bosättare samt tagit initiativ till sanktioner mot israeliska ministrar som driver på för en olaglig bosättningspolitik och aktivt motverkar en tvåstatslösning.

Det som i första hand har varit styrande för regeringens agerande i relation till Israel och Palestina samt kriget i Gaza har varit att förhindra ett pågående mänskligt lidande. Regeringen har bedömt att Sveriges folkrättsliga förpliktelser också ställer krav på ett sådant agerande. Det kan dock vara svårt att bestämma den exakta innebörden av dessa förpliktelser. Som nämnts avgörs skyldighetens närmare innebörd utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, bl.a. vilken möjlighet Sverige har att påverka situationen. Regeringens uppfattning har varit att de omfattande åtgärder som under alla förhållanden har bedömts vara nödvändiga att vidta mer än väl har levt upp till de förpliktelser som följer av folkrätten.

Utskottets ställningstagande

Det är en självklar utgångspunkt att Sveriges folkrättsliga förpliktelser efterlevs. Enligt domstolspraxis från ICJ – FN:s främsta rättskipande organ – och uttalanden i den juridiska doktrinen avgörs den närmare innebörden av en tredje stats folkrättsliga skyldighet att agera för att förebygga folkmord utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, bl.a. vilken möjlighet staten har att påverka situationen.

I granskningen har det framkommit att regeringen bedömer att Sverige har levt upp till sina folkrättsliga förpliktelser enligt folkmordskonventionen och Genèvekonventionernas gemensamma artikel 1 när det gäller relationen till Israel och Palestina samt kriget i Gaza.

Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något uttalande från de synpunkter utskottet har att beakta i granskningen.

2.10 Sveriges överenskommelse med Somalia om bistånd och migration

Ärendet

Anmälningar

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 288-2025/26), *bilaga A2.10.1*, begärs att utskottet granskar regeringens överenskommelse med Somalia om bistånd och migration. Anmälaren hänvisar till medieuppgifter om att Sverige i december 2023 slöt en överenskommelse med Somalias regering som utlovade 100 miljoner kronor i svenska biståndsmedel i utbyte mot att Somalia skulle ta emot personer som Sverige vill utvisa. Enligt anmälaren tyder medierapporteringen på att regeringsföreträdare kan ha pressat en myndighet (Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida) att kringgå sin professionella bedömning, initialt utan formella beslut, för att tillmötesgå en hemlig politisk uppgörelse. Först i efterhand formaliserades enligt anmälaren beslut som legitimerade utbetalningarna, men då under fortsatt tveksamma omständigheter. Anmälaren ifrågasätter också bl.a. om vissa uttalanden om det aktuella biståndsprojektets utformning och mottagare är korrekta. Enligt anmälaren bör utskottet granska både dåvarande och nuvarande bistånds- och utrikeshandelsministrar, Johan Forssell respektive Benjamin Dousa.

I en annan anmälan (dnr 458-2025/26), *bilaga A2.10.2*, begärs att utskottet granskar migrationsminister Johan Forssells agerande i samband med regeringens utbetalningar till det somaliska regeringskansliet. I anmälan anförs att regeringen i april 2025 fattade beslut om att betala ut ca 5 miljoner kronor till det somaliska regeringskansliet via den somaliska delen av FN:s migrationsorganisation. Betalningarna ska ha gjorts från Justitiedepartementet med motiveringen att pengarna skulle bidra till ett ökat återvändande till Somalia. Anmälaren vill bl.a. att utskottet granskar hur beslutet konstruerats, inklusive valet av departement och sekretessnivå, och om det inneburit att riksdagens insyn i användningen av svenska biståndsmedel har begränsats på ett otillbörligt sätt. Utöver migrationsminister Johan Forssell anser anmälaren att utskottet bör granska Justitiedepartementets chef Gunnar Strömmer och bistånds- och utrikeshandelsminister Benjamin Dousa.

I en tredje anmälan (dnr 638-2025/26), *bilaga A2.10.3*, begärs att utskottet granskar ytterligare frågor som rör de svenska utbetalningarna till Somalia. Utöver frågor som lyfts i de tidigare anmälningarna ifrågasätter anmälaren bl.a. om regeringen haft kännedom om hur de svenska pengarna används och om huruvida utbetalningarna är förenliga med regeringens beslut om att bistånd inte ska ges till aktörer som stödjer islamism och antisemitism. Mot

bakgrund av vissa uttalanden som gjorts av den somaliska premiärministern ifrågasätter anmälaren också korrektheten i statsminister Ulf Kristerssons uttalande om att Sverige inte stöttar ”Hamas-kramare”. Vidare ifrågasätter anmälaren varför regeringen inte informerade Utrikesnämnden om att den dåvarande chefen för det svenska biståndet i Somalia utvisades från landet våren 2025. Anmälaren vill också att utskottet gör en bedömning av om regeringens användning av sekretess i ärendet har varit motiverad.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior med bilagor som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A2.10.4–5*. Två av promemoriorna och nio av bilagorna innehåller vissa uppgifter som omfattas av sekretess. Vissa av dessa återges därför i en maskad version. Utskottet har också begärt vissa kompletterande handlingar från Regeringskansliet.

Vidare har utskottet hållit utfrågningar med den tidigare generaldirektören för Sida Jakob Granit, *bilaga B2*, statssekreterare Diana Janse, *bilaga B3*, migrationsminister Johan Forssell, *bilaga B5* och *B11*, och biståndS- och utrikeshandelsminister Benjamin Dousa, *bilaga B14*. Utfrågningarna hölls delvis bakom stängda dörrar.

Utredning i ärendet

Det svenska utvecklingssamarbetet med Somalia

Sidas humanitära bistånd till Somalia inleddes 1974 och Sverige har sedan 1999 haft ett bilateralt långsiktigt utvecklingssamarbete med Somalia. Det totala biståndet till Somalia uppgick till ca 700 miljoner kronor 2024 och ca 440 miljoner kronor 2025. För 2018–2023 uppgick det totala biståndet till i genomsnitt ca 870 miljoner kronor per år. I regeringens strategi för utvecklingssamarbetet med Somalia (se vidare nedan) anges att samarbetet inom ramen för strategin ska bidra till hållbar fred, stärkt motståndskraft mot kriser och katastrofer, ökad respekt för mänskliga rättigheter, jämställdhet och miljö- och klimatmässigt hållbar utveckling. I strategin konstateras att Somalia är ett av världens fattigaste länder och att återkommande humanitära kriser och en pågående väpnad konflikt i framför allt de södra och mellersta delarna av landet utgör svåra utmaningar för landets utveckling.

Regeringens reformagenda för biståndet

I sin regeringsförklaring den 18 oktober 2022 anförde statsminister Ulf Kristersson att biståndspolitiken skulle fokuseras för att utgöra ett verktyg för att motverka irreguljär migration, öka återvändandet och bidra till ett effektivt arbete för frivillig återvandring.

I december 2023 presenterade regeringen reformagendan Bistånd för en ny era – frihet, egenmakt och hållbar tillväxt (UD2023/17726) som anger den strategiska inriktningen för svenskt bistånd. Av reformagendan framgår bl.a.

att regeringen avser att använda utvecklingssamarbetet som en utrikespolitisk hävstång för att få till stånd förbättrade samarbeten om migration med tredje länder, inklusive genom fördjupad dialog med berörda regeringar. Vidare avser regeringen att villkora delar av utvecklingsbiståndet i syfte att mottagarlandet ska följa folkrättsliga principer och samarbeta med Sverige i frågor om återtagande av sina medborgare, inklusive undanröjande av verkställighetshinder såsom att inte utfärda resehandlingar. Dessa avsikter återgavs i budgetpropositionen för 2025 (prop. 2024/25:1 utg.omr. 7 avsnitt 2.7).

Med anledning av regeringens beslut om reformagendan anordnade utrikesutskottet ett öppet sammanträde i april 2024 där bl.a. dåvarande biståndsminister Johan Forssell deltog. Det öppna sammanträdet var en del i beredningen av betänkandet 2023/24:UU8 där utrikesutskottet bl.a. kommenterade frågor kring implementeringen av reformagendan. Utskottet välkomnade att regeringen avsåg att använda utvecklingssamarbetet som en utrikespolitisk hävstång för att få till stånd förbättrade samarbeten om migration med tredje länder (s. 17). Det kunde även vara aktuellt, anförde utrikesutskottet, att villkora delar av utvecklingsbiståndet i syfte att mottagarlandet ska samarbeta med Sverige i frågor om återtagande.

Uppgifter i medierna

Hanteringen av det svenska biståndet till Somalia har varit föremål för omfattande rapportering i medierna. I rapporteringen har bl.a. följande angetts.

Sverige slöt i december 2023 en överenskommelse med Somalia som innebar att 100 miljoner kronor ur biståndsbudgeten styrdes om, bl.a. till projekt nära den somaliska premiärministern. I utbyte skulle Somalia ta emot tvångsutvisade medborgare. Enligt medieuppgifter ska ett krav från Somalia ha varit att de svenska biståndspengarna skulle placeras på ett sådant sätt att kretsen runt premiärministern skulle få ett ökat inflytande över dem, jämfört med hur biståndet brukar se ut. Enligt den dåvarande chefen för det svenska biståndet i Somalia var det svårt att tillgodose detta och samtidigt hålla sig till regelverket för bistånd.

En första delbetalning på 40 miljoner kronor gjordes via en fond hos Världsbanken. När Sverige ville betala in de återstående 60 miljonerna via samma fond meddelade Världsbanken att fonden var full. Enligt medieuppgifter ska Sverige genom olika kontakter då ha försökt få Världsbanken att ändra sig. I mitten av mars 2025 ska personer på den somaliska premiärministerns kansli ha varit så missnöjda över den uteblivna utbetalningen att de meddelade att landet tänkte sluta ta emot utvisade medborgare. Samtidigt förklarades den dåvarande chefen för det svenska biståndet i Somalia, som ska ha ansetts stå i vägen för pengarna, persona non grata och utvisades från landet. Efter att regeringen ändrat Sidas regleringsbrev i maj 2025 betalades de

resterande 60 miljonerna ut till ett samarbetsprojekt mellan FN:s utvecklingsverksamhet UNDP och den somaliska premiärministerns kansli.

I en intervju den 3 oktober 2025 framhöll biståndsminister Benjamin Dousa att det svenska stödet inte hade gått direkt till premiärministerns kansli utan att det hade kanaliserats genom FN-fonden i fråga. Vidare anförde statsrådet följande:

> Sen är det klart att när fonden bedriver sin verksamhet i Somalia, när man ska bygga skolor och vårdcentraler och liknande, så har man ju kontakt med premiärministerns kansli och många andra ministerier, så på det sättet är det ju fullt sant. Just på grund av risken för korruption går vi inte in med stöd direkt till politiker eller staten, och om vi skulle märka att pengar går på glid kommer vi direkt dra i handbromsen.

I medierapporteringen har vidare angetts att den somaliska premiärministern hösten 2023 höll ett tal där han hyllade Hamas och uttryckte sig antisemitiskt. I en intervju den 3 oktober 2025 uttalade sig statsminister Ulf Kristersson om det svenska biståndet till Somalia. Statsministern anförde att den information han hade var att pengarna gått till UNDP och till Världsbanken i olika biståndsprojekt. Vidare uttalade statsministern följande: ”Vi stöttar inte några Hamas-kramare eller terrorromantiker i Somalia, det är viktigt att säga”.

Av en artikel i Dagens Nyheter framgår vidare att regeringen i april 2025 fattade beslut om att Justitiedepartementet skulle betala ut ca 5 miljoner kronor till det somaliska regeringskansliet via den somaliska delen av FN:s migrationsorganisation (IOM). Pengarna ska ha gått till att stärka den somaliska regeringens förmåga att hantera frågor om migration och återvändande. Enligt artikeln har IOM Somalia tagit fram avtal, projektförslag och budget, medan det inte finns något svenskt underlag. I ett skriftligt svar till tidningen bekräftade migrationsminister Johan Forssell att pengarna betalats ut från Justitiedepartementet för att öka återvändandet till Somalia. Vidare angavs i svaret att det är IOM som planerar och genomför arbetet i enlighet med sina interna riktlinjer, för att sedan återrapportera till Sverige.

I en annan artikel i Dagens Nyheter uppges att varken den svenska regeringen eller någon svensk myndighet vet vilka tjänster som finansieras med de svenska pengarna. I Somalia finns det enligt artikeln ett etablerat system med s.k. ”spökarbetare”, vilket innebär att släktingar, vänner eller andra personer formellt är skrivna på tjänster utan att utföra något arbete. Enligt uppgifter till tidningen ska regeringens pengar ha gått till sådana spöktjänster.

Interpellationer och skriftliga frågor

Den 15 oktober 2025 besvarade biståndsminister Benjamin Dousa ett antal skriftliga frågor om regeringens överenskommelse med Somalia (fr. 2025/26:66 och fr. 2025/26:70–72). I svaren anfördes bl.a. följande. Sveriges utvecklingssamarbete med Somalia uppgår till drygt 4 miljarder kronor för perioden 2018–2025. Utvecklingssamarbetet kan användas som en utrikespolitisk hävstång för att få till stånd förbättrade

samarbeten om migration. Sverige har inte ingått något formellt avtal med Somalia om bistånd och migration. Däremot har de två länderna nått en samsyn om att partnerskap bygger på ömsesidighet, att Sverige stöder Somalias statsbyggande och utveckling samt att Somalia följer de folkrättsliga principerna om att ta emot sina medborgare. Sida ansvarar för genomförandet av det bilaterala biståndet till Somalia inom ramen för gällande strategi. I slutet av en strategiperiod ska Sida undvika att ingå nya avtal. Genom en ändring i Sidas regleringsbrev i maj 2025 gjordes ett undantag för att möjliggöra stödet till UNDP, som Sida har ett samarbete med i Somalia. Alla insatser ska beredas i enlighet med gällande beredningsrutiner.

Överenskommelsen med Somalia har även varit föremål för flera interpellationsdebatter med biståndS- och utrikeshandelsministern. I en interpellationsdebatt den 5 december 2025 anförde statsrådet bl.a. följande (ip. 2025/26:181 anf. 56):

> Det finns ingen skriftlig överenskommelse. Det finns en överenskommelse där Somalia har incitament, där vi också har intressen och där vi pratar om de här frågorna på ett rakt och tydligt sätt. Det är väl ingen hemlighet att vi gärna hade haft ett skriftligt återtagandeavtal med Somalia på plats. Ibland är det dock inte möjligt, som i just det här fallet just nu. Vi stänger inte dörren för det. Det finns mycket goda argument för att ha det. Men bara för att vi inte kan få det på plats betyder det inte att vi inte jobbar med frågorna.

Vidare har statsrådet i andra interpellationsdebatter som rör överenskommelsen med Somalia anfört bl.a. att regeringen har nolltolerans mot korruption i allt biståndsarbete och att detta är en högt prioriterad fråga, oavsett om det gäller att knyta bistånd närmare migration eller om det gäller bistånd i största allmänhet (ip. 2025/26:33 anf. 107). Skulle det framkomma att det svenska biståndet, som i det här fallet betalats ut till Världsbanken och UNDP, går till korruption skulle regeringen agera på en gång. Varken UNDP eller Världsbanken har varit parter i överenskommelsen, utan den är mellan Sverige och Somalia (ip. 2025/26:129 anf. 43). Regeringen hade gärna gått in med alla de 100 miljoner kronorna i den aktuella världsbanksfonden, men detta var inte möjligt; regeringen hann bara betala ut 40 miljoner kronor innan det inte längre var möjligt att fylla på. Regeringen hade då en dialog med Somalia om vilka andra lösningar som fanns, och ambassaden och Sida kom då fram till UNDP. Inga pengar ur biståndsbudgeten har gått till premiärministern eller någon annan politiker, utan de har gått via Världsbanken och UNDP (ip. 2025/26:58 anf. 112).

Beslut om utbetalningar

Sidas beslut om biståndsinsatser via Världsbanken och UNDP

Den 24 april 2024 fattade Sida beslut om en ändring av den pågående insatsen Somalia Multi Partner Fund (MPF) 2021–2022,[2] vilket innebar att 40 miljoner kronor lades till i en fond administrerad av Världsbanken. I beslutsskälen angavs bl.a. att ändringen skulle komma att stödja att resultat kunde uppnås under ett antal av Somaliastrategins mål och att den låg i linje med strategiplanen (att lägga mer tyngd på statsbyggande). Vidare angavs att det i strategiplanen för 2024 planerades en kostnadsförlängning av det befintliga avtalet om bidrag till MPF. I strategiplanen uttalades även målet att i begränsad omfattning arbeta närmare staten. Enligt beslutet blev det därför logiskt att använda MPF-mekanismen och Världsbanken som partner för att pröva ett närmare samarbete med den somaliska regeringen eftersom det fanns inneboende riskreducerande system på plats och Världsbanken har erfarenhet av att använda statliga system.

Den 23 juni 2025 fattade Sida beslut om stöd till UNDP för ett samarbete med Somalias premiärministers kansli och andra statliga institutioner för att stödja genomförandet av en ny utvecklingsplan. Stödet uppgick till 60 miljoner kronor. Av beslutet framgår bl.a. att Sida bedömer att UNDP har den nödvändiga kapaciteten för att hantera vidareförmedling av medel. Medel kommer att vidarebefordras till premiärministerns kansli som UNDP:s primära genomförandepartner och till andra statliga institutioner som är involverade i projektet. Sammantaget görs bedömningen att UNDP har starka system, rutiner och kompetenser för att genomföra projektet och tillräcklig kapacitet för att uppnå målen, följa upp och utvärdera. Kapaciteten vid premiärministerns kansli är enligt Sida inte lika stark. UNDP:s starka deltagande i projektledningsenheten, i enlighet med projektdesignen, är nödvändigt för att säkerställa att projektet genomförs korrekt, följs upp och justeras vid behov. Eftersom våldsam extremism är en del av Somalias verklighet är UNDP mycket medvetet om behovet av att skydda resurser och verksamheter från risken att stödja eller främja sådan verksamhet. Det finns flera klausuler i avtalsmallar såväl mellan Sida och UNDP som mellan genomförandepartner och UNDP som rör motverkande av finansiering av terrorism.

Regeringens beslut om bidrag till IOM

Regeringen beslutade den 27 juni 2024 att lämna ett bidrag om 179 000 US-dollar till IOM för att stärka den somaliska regeringens kapacitet i hanteringen av migration och återvändande. Av beslutet framgick att bidraget skulle finansiera aktiviteter som syftade till att stärka den somaliska regeringens kapacitet på migrationsområdet, inklusive återvändande från Sverige till Somalia. Bidraget var avsett att bidra till stärkt återvändandesamarbete mellan

[2] Sida beslutade om insatsen den 4 november 2021 och den har därefter förlängts genom ändringsbeslut.

Sverige och Somalia. Enligt Regeringskansliets avtal med IOM skulle projektet löpa från den 1 juni 2024 till 31 december 2024 och slutredovisas senast den 31 mars 2025. Det anslag mot vilket utgiften skulle redovisas fick enligt budgetpropositionen för 2024 användas för utgifter för bl.a. statsbidrag till internationella organisationer inom migrationsområdet (prop. 2023/24:1 utg.omr. 8 anslaget 1:3, bet. 2023/24:SfU4, rskr. 2023/24:83).

Den 3 april 2025 beslutade regeringen att lämna ett bidrag om 517 400 US-dollar till IOM för att stärka den somaliska regeringens kapacitet för hanteringen av migration och återvändande. Bidraget skulle finansiera aktiviteter som syftade till att stärka den somaliska regeringens kapacitet på migrationsområdet, inklusive återvändande från Sverige till Somalia, och var avsett att bidra till stärkt återvändandesamarbete mellan Sverige och Somalia. Projektet löpte från den 1 januari 2025 till 31 december 2025 och en slutrapport ska lämnas senast den 30 september 2026. Det aktuella anslaget fick användas för utgifter för bl.a. statsbidrag till internationella organisationer inom migrationsområdet, bl.a. för kapacitetshöjande åtgärder i ursprungs- och transitländer (prop. 2024/25:1 utg.omr. 8 anslaget 1:3, bet. 2024/25:SfU4, rskr. 2024/25:88).

Gällande ordning

Regeringens styrning av förvaltningen

Av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) följer att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. Av motiven till bestämmelsen framgår att den närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av bestämmelserna i olika kapitel i regeringsformen (prop. 1973:90 s. 230).

Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträden (7 kap. 3 § RF). Beslutsfattandet i regeringen sker alltså genom kollektivt fattade beslut, och regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden. Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv till förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 80).

De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder, enligt 12 kap. 1 § RF, under regeringen i den mån de inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter under riksdagen. Att myndigheterna lyder under regeringen innebär enligt Grundlagberedningen dels att en enskild minister inte har någon befälsrätt över myndigheterna, dels att en föreskrift från regeringen ska riktas till myndigheten som sådan, inte till en tjänsteman hos denna (SOU 1972:15 s. 195). 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). Regeringen styr myndigheterna huvudsakligen genom beslut om instruktioner och regleringsbrev.

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 § RF). Alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda föreskrifter till myndigheterna i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § RF. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397).

Beredningskravet

I 7 kap. 2 § RF uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska de upplysningar och yttranden som behövs hämtas in från de berörda myndigheterna vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommunerna. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. I en grundlagskommentar anförs att regeringsformens remissregel gäller alla typer av regeringsärenden, styrelseärenden såväl som förvaltningsärenden. Vilka myndigheter som är berörda och i vilken omfattning det är nödvändigt att kommuner, organisationer och enskilda ges möjlighet att yttra sig avgör vederbörande departementschef eller annat statsråd under vanligt konstitutionellt ansvar (Holmberg m.fl., Grundlagarna [Juno, version: 3A], kommentaren till 7 kap. 2 § RF).

Saklighetskravet

Av 1 kap. 9 § RF följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (se Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt [Juno, version 28], avsnitt 5.3.3). Som framgår ovan gäller bestämmelsen alltså 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).

Ingående av internationella överenskommelser m.m.

I 10 kap. 1 § RF föreskrivs att överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ingås av regeringen. I vissa fall krävs riksdagens medgivande, se 10 kap. 3 § RF. Enligt 10 kap. 2 § RF får regeringen ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Begreppet internationell överenskommelse definieras inte i regeringsformen. I en grundlagskommentar anges att det som avses är avtal av offentligrättslig natur som innefattar någon form av förpliktelse för Sverige som stat (Svahn Starrsjö, Regeringsformen 10 kap. 1 §, Lexino 2026-01-01 [Juno]).

Vid sidan av de avtal som utgör internationella överenskommelser enligt regeringsformen förekommer, enligt departementspromemorian Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser (Ds 2016:38 s. 9 f.), olika dokument som liknar, men inte utgör, sådana överenskommelser. Det vanliga skälet för detta är att dokumentet inte innehåller några bindande förpliktelser eller, förenklat uttryckt, inte är bindande. Sådana dokument är närmast att likna vid ömsesidiga avsiktsförklaringar och de kan ha stor politisk och diplomatisk betydelse samt få finansiella konsekvenser i förlängningen. Formen används för t.ex. övergripande samarbets- eller samförståndsavtal som främst har politiska syften. När någon form av överenskommelse med en eller flera parter som är folkrättssubjekt ska förhandlas och utarbetas bör man enligt promemorian tidigt söka klarlägga om resultatet ska bli ett bindande avtal, dvs. en internationell överenskommelse enligt regeringsformen, eller inte. Till skillnad från vad som gäller i fråga om en internationell överenskommelse enligt regeringsformen behöver något regeringsbeslut inte föregå ett avtal som inte är bindande, men texterna ska gemensamberedas i vanlig ordning. För att tydliggöra att avtalet inte är bindande för parterna rekommenderas i promemorian att avtalet innehåller en uttrycklig formulering om att så inte är fallet.

Utrikesnämnden

I 10 kap. 11 § RF anges 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. I alla utrikesärenden av större vikt ska regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske.

Med utrikesärenden avses enligt grundlagspropositionen ärenden som angår rikets förhållande till främmande stater eller till mellanfolkliga

organisationer (prop. 1973:90 s. 367). Grundlagberedningen uttalade att även de utrikespolitiska sidorna av försvarspolitiken och handelspolitiken omfattades av uttrycket ”utrikespolitiska förhållanden” (SOU 1972:15 s. 187). Vidare innebär bestämmelsens sista mening enligt justitieministern att överläggningar ska hållas såvida detta inte är omöjligt av särskilda skäl (prop. 1973:90 s. 367). Regeringen ska i princip i alla sådana ärenden överlägga med nämnden ”före avgörandet”, dvs. innan regeringen faktiskt tar ställning i frågan (Petrén m.fl., Sveriges grundlagar, 12 uppl., 1980, s. 256). Enligt ett uttalande från konstitutionsutskottet tyder förarbetena till regeringsformen på att uttrycket ”om det kan ske” närmast syftar på de fall där överläggningar inte hinns med på grund av ärendets brådskande natur (bet. 1999/2000:KU20 s. 17).

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

Utrikessekretess

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 (TF) ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Rätten att ta del av allmänna handlingar får endast begränsas om det krävs med hänsyn till vissa i tryckfrihetsförordningen angivna grundläggande intressen och ska anges noga i bestämmelser i en särskild lag eller i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till (2 kap. 2 § TF). Den särskilda lag som åsyftas är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. I offentlighets- och sekretesslagen anges när en uppgift i en allmän handling inte ska lämnas ut på grund av att den omfattas av sekretess.

Av 15 kap. 1 § OSL följer att sekretess gäller för uppgifter som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, med borgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs (”utrikessekretess”). När det gäller skadebegreppet har det uttalats i förarbetena att detta inte ska ges en alltför vid innebörd. Det måste röra sig om någon olägenhet för landet för att skada ska kunna anses föreligga. Motsvarande gäller i fråga om störningar av de mellanfolkliga förbindelserna. Att mindre störningar eller irritationer inom ett annat lands ledning inte kan uteslutas om uppgifter lämnas ut bör således inte alltid leda till sekretess (prop. 1979/80:2 s. 131 och prop. 1994/95:112 s. 26).

Sidas instruktion

Den 15 maj 2025 trädde en ny instruktion för Sida i kraft: förordningen (2025:269) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Enligt instruktionen är Sida förvaltningsmyndighet för

verksamhet som rör internationellt bistånd (1 §). Myndigheten ska bl.a. betala ut ekonomiska bidrag i enlighet med de strategier som regeringen beslutat för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd (1 § 4). Myndigheten får, om det finns tillgång på medel, besluta om och betala ut ekonomiska bidrag eller annan finansiering (3 §). Myndigheten ska i sin verksamhet säkerställa att bistånd inte ges till aktörer som bedriver eller stöder anti-demokratisk verksamhet, våldsbejakande extremism, islamism, antisemitism, terrorism, verksamhet som underminerar kvinnors och flickors rättigheter samt hatpropaganda riktad mot individer eller grupper (5 § 6).

Uppdrag om genomförande och uppföljning av landstrategier och andra strategier inom biståndet

Den 19 december 2023 beslutade regeringen om ett uppdrag till bl.a. Sida om genomförande och uppföljning av landstrategier och andra strategier inom biståndet (UD2024/17865). Uppdraget är en del av regeringens reformering av styrningen av det internationella biståndet.

I uppdraget anges att strategierna, tillsammans med förordningar och regleringsbrev, är grundläggande verktyg för regeringens styrning av svenskt bistånd och att genomförandet av strategierna är en del av utrikespolitiken. Strategierna ska därför genomföras och följas upp i nära dialog med berörda utlandsmyndigheter och i löpande samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Strategierna kan vara landspecifika, regionala eller tematiska. De anger mål, löper över flera år och styr användningen av medel inom respektive anslag och anslagspost inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Genomförandet av strategierna ska enligt uppdraget utgå från regeringens reformagenda Bistånd för en ny era. I uppdraget anges vad som ska gälla när myndigheterna planerar, genomför och följer upp strategier.

Strategin för Sveriges utvecklingssamarbete med Somalia m.m.

Strategin för Sveriges utvecklingssamarbete med Somalia för 2018–2022 togs fram 2018 och förlängdes därefter vid olika tillfällen. Strategin styrde användningen av medel som anslogs i Sidas regleringsbrev för respektive budgetår. Av Sidas regleringsbrev för 2025, som beslutades den 19 december 2024, framgick att strategin för utvecklingssamarbetet med Somalia 2018–2022 förlängdes t.o.m. den 30 juni 2025, eller till dess regeringen fattade beslut om en ny strategi. Vidare angavs att Sida skulle undvika att teckna större eller längre avtal som gäller efter att en strategiperiod löpt ut. Den 8 maj 2025 beslutade regeringen om en ändring av regleringsbrevet, varefter det angavs att inga förlängningar av avtal eller nya avtal skulle ingås inom ramen för strategin för utvecklingssamarbetet med Somalia, med undantag för stöd till UNDP med högst 60 miljoner kronor.

Den 7 april 2026 fattade regeringen beslut om en ny strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Somalia som gäller för perioden 2026–2028.

Strategi för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom migration, återvändande och frivillig återvandring 2024–2028

Den 24 oktober 2024 beslutade regeringen om en strategi för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom migration, återvändande och frivillig återvandring för 2024–2028. Strategin ska komplettera och förstärka andra delar av det svenska migrationsrelaterade arbetet och biståndet. Särskild tonvikt ska läggas på samstämmighet med Sveriges bilaterala och regionala strategier med migrationsmål inom utvecklingssamarbetet, inte minst i länder som är prioriterade för Sverige när det gäller återvändande. I strategin anges vidare att svenskt utvecklingsbistånd kan villkoras i syfte att mottagarlandet ska följa folkrättsliga principer och samarbeta med Sverige i frågor om återtagande av sina medborgare, inklusive undanröjande av verkställighetshinder såsom att inte utfärda resehandlingar.

OECD-Dacs riktlinjer för bistånd

OECD-Dac (Development Assistance Committee) är en kommitté inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) som samordnar och följer upp medlemsländernas bistånd. Dac fastställer gemensamma regler, definitioner och statistik för internationellt utvecklingssamarbete och arbetar för att öka effektiviteten och transparensen i det globala biståndet. Dac har bl.a. tagit fram kriterier för vilken typ av kostnader som får räknas som bistånd. Sådana kostnader benämns offentligt utvecklingsbistånd eller ODA (official development assistance). I början av 2023 beslutade Dac om att förtydliga definitionen av internationellt bistånd i migrationsfrågor. Av de förtydligade riktlinjerna framgår att biståndsprojekt kan vara en del av en bredare policydialog med mottagarländer, inklusive på migrationsområdet. Bistånd kan t.ex. göra ett mottagarland mer villigt att samarbeta när det gäller återvändande. Om en utbetalning av medel görs med koppling till specifika krav på migrationssamarbete kan dessa medel dock inte redovisas som bistånd.

Tidigare granskning m.m.

Regeringens styrning av förvaltningen

Frågan om informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna behandlades i den s.k. verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99 om ledningen av den statliga förvaltningen). Under sin behandling av propositionen uttalade konstitutionsutskottet att det enligt utskottets uppfattning finns ett stort behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet (bet. KU 1986/87:29 s. 13). Genom sådana kontakter kan regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden. Myndigheterna kan å sin sida via informella kontakter få regeringens intentioner och krav på myndigheterna klarlagda. Enligt utskottet är det över huvud taget svårt att föreställa sig en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag. Utskottet pekade även på att det svenska systemet kännetecknas av att

regeringsbesluten fattas av regeringen som ett kollektiv, inte av de enskilda regeringsledamöterna. Att de informella kontakterna innebär vissa risker för ministerstyre kan inte förnekas. Därför bör dessa kontakter vara mer inriktade på information än på styrning, anförde utskottet.

Utskottet har i ett flertal granskningar uttalat 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., bet. 2016/17:KU10 s. 104 f. och bet. 2020/21:KU10 s. 252 f.).

Beredningskravet

Utskottet har återkommande framhållit vikten av en god beredning av regeringsärendena. I samband med det har utskottet understrukit att beredningskravet är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen. Genom att förslag och pågående ärenden kommer myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt som 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 (se bl.a. bet. 2008/09:KU10 s. 46 f. och bet. 2013/14:KU10 s. 74). Utskottet har i detta sammanhang understrukit vikten av en omsorgsfull dokumentation av beredningsåtgärder och underlag som en förutsättning för en efterföljande kontroll och för att uppnå öppenhet och spårbarhet (se bl.a. bet. 2007/08:KU10 s. 44 f. och bet. 2009/10:KU10 s. 43 f.).

Internationella överenskommelser m.m.

Utskottet genomförde våren 2006 och våren 2013 granskningar som berörde ett samförståndsavtal mellan Sverige och Saudiarabien om militärt samarbete. Våren 2006 konstaterade utskottet i sitt ställningstagande att ingåendet av det aktuella avtalet inte utgjort tillståndspliktig verksamhet enligt lagen om krigsmateriel (bet. 2005/06:KU20 s. 61). Våren 2013 uttalade utskottet följande i sitt ställningstagande (bet. 2012/13:KU20 s. 294 f.):

> Utskottet konstaterar att samförståndsavtalet med Saudiarabien är ett avtal av paraplykaraktär som ger en ram för fortsatta diskussioner. Det öppnar, måhända ovanligt detaljerat, för närmare diskussioner om konkreta samarbetsmöjligheter. Det binder emellertid inte någondera parten för specifika projekt, utan kräver för sitt förverkligande underavtal, som dessutom enligt svensk lagstiftning kan kräva godkännande av den självständiga myndigheten ISP.
>
> Samförståndsavtalet har redan varit föremål för granskning av utskottet. Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något nytt uttalande från utskottet.

Våren 2024 granskade utskottet frågor som rörde en trilateral avsiktsförklaring mellan Sverige, Finland och Turkiet i anslutning till Sveriges ansökan till Nato (bet. 2023/24:KU20 s. 37 f.). I anmälan hade ifrågasatts om regeringen genom

avsiktsförklaringen hade överträtt sina befogenheter och agerat i strid med svensk lag och konstitution. Granskningen gav vid handen att överenskommelsen var en politisk avsiktsförklaring som inte innebar någon bindande förpliktelse för Sverige som stat och följaktligen inte var en internationell överenskommelse enligt 10 kap. RF. Vad som framkom i granskningen gav inte anledning till något uttalande av utskottet.

Utrikesnämnden

Hösten 2025 genomförde utskottet en övergripande granskning av regeringens information till och överläggning med Utrikesnämnden under perioden 2015–2024 (bet. 2025/26:KU10 s. 123 f.). I sitt ställningstagande påminde utskottet om det grundläggande förhållandet att Utrikesnämnden är ett konstitutionellt reglerat organ som inrättats för att ge riksdagen en vidsträckt insyn och ett starkt inflytande inom utrikespolitiken, liksom om att regeringsformens krav på att överläggning sker innan regeringen faktiskt fattar beslut medför att regeringen i den process som föregår ett avgörande kontinuerligt måste överväga när och i vilken omfattning överläggning med nämnden kan ske.

Utskottet framhöll, som tidigare, 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 påminde om Utrikesnämndens sammansättning och den förtrolighet som följer av kravet på varsamhet som ledamöter och andra som är knutna till nämnden ska visa i fråga om meddelanden till andra om vad han eller hon fått kännedom om i denna egenskap, liksom möjligheten att besluta om absolut sekretess. Dessa förhållanden ger enligt utskottets mening alldeles särskilda förutsättningar för information och överläggning om utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket, samtidigt som protokollföringen i Utrikesnämnden innebär en dokumentation som möjliggör uppföljning och granskning. Utskottet påminde även om sina tidigare uttalanden att det regelbundna samrådet i EU-nämnden inte medfört att Utrikesnämndens ställning och uppgifter ändrats samt att information till partiledare i princip inte kan ersätta samråd med Utrikesnämnden. Vidare framhöll utskottet att det är av stor betydelse för att Utrikesnämndens roll och betydelse inte ska riskera att urvattnas att utrikesärenden av större vikt blir föremål för överläggning i god tid innan beslut fattas.

Utskottet noterade att omvärldsläget i allra högsta grad påverkar vad som behandlas i Utrikesnämnden. Ju fler svåra situationer som regeringen har att hantera internationellt, desto större behov har regeringen sett av att överlägga med nämnden. Även det sammanhang i vilket Sverige verkar påverkar nämndens arbete. Tendensen under senare år har inte varit att ämnen snarare än situationer har behandlats i nämnden. Dagordningarna i nämnden har snarare styrts av konkreta ärenden eller skeenden i omvärlden. Den tydligaste trenden sedan 2022 är att nämnden ofta kallats in med kort varsel med anledning av specifika händelser som påverkar Sverige. Utskottet ansåg att en

sådan utveckling är naturlig och fullt ut förenlig med den roll Utrikesnämnden har enligt regeringsformen.

Vidare noterade utskottet att det vanligtvis inte görs någon distinktion på förhand mellan informationspunkter och punkter för överläggning i dagordningen inför Utrikesnämndens sammanträden. Den ordning som beskrivs innebär att regeringen redovisar sin bedömning i en aktuell fråga och när så är påkallat sina överväganden och avsikter vad gäller fortsatt hantering, varefter nämndens ledamöter har möjlighet att ställa frågor eller uttrycka ståndpunkter. Huruvida det är fråga om information till eller överläggning med nämnden avgörs av sammanhanget, och båda elementen kan finnas i samma ärende. Utskottet hade ingen invändning mot denna väletablerade praxis för nämndens sammanträden.

Våren 2016 uttalade utskottet bl.a. att givet den uppmärksamhet och betydelse som en uppsägning av det ovannämnda samförståndsavtalet mellan Sverige och Saudiarabien om militärt samarbete rimligen kunde antas föra med sig i utrikespolitiskt hänseende fick uppsägningen av det aktuella samarbetsavtalet anses ha fallit inom ramen för frågor som bör bli föremål för överläggning i Utrikesnämnden innan regeringen fattar beslut (bet. 2015/16:KU20 s. 197).

En annan granskning våren 2016 gällde regeringens agerande i fråga om ett samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd m.m. (bet. 2015/16:KU20 s. 175 f.). Utskottet konstaterade att Sverige sedan 1994 samverkar med Nato inom Partnerskap för fred och Euroatlantiska partnerskapsrådet samt redan deltar i utbildningar och övningar och har stått värd för sådana aktiviteter. Värdlandsstödsavtalet blir, anförde utskottet, tillämpligt endast i de fall Sverige först fattar ett nationellt beslut därom. Utskottet bedömde att det inte förelåg någon skyldighet för regeringen att överlägga med Utrikesnämnden inför de aktuella besluten.

Uttalanden av statsråd

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 statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, dels att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att statsråd med hänsyn till sin speciella ställning kan 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 f. och 214 f. samt bet. 2022/23:KU20 s. 151). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Utskottet har också uttalat att det är angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter (bet. 2016/17:KU20 s. 374).

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Som svar fick utskottet den 20 januari 2026 och den 19 februari 2026 promemorior med bilagor upprättade inom Utrikesdepartementet (bilaga A2.10.4–5). Av promemoriorna framgår bl.a. följande.

Tillkomsten av överenskommelsen

Sverige har sedan länge ett brett och omfattande samarbete med Somalia. En del av detta har handlat om att genom bistånd stärka den somaliska statsapparaten och bidra till institutionell kapacitetsutveckling. För att främja lokalt ägarskap har det varit en självklarhet att föra en löpande dialog med Somalia om biståndets inriktning. Regeringen har under mandatperioden arbetat utifrån en ambitiös biståndspolitisk reformagenda. En central del av denna är att stärka synergierna mellan biståndS- och migrationspolitiken. Regeringen har i detta sammanhang gett uttryck för att biståndet ska användas som en utrikespolitisk hävstång för att få till stånd förbättrade samarbeten om migration som innefattar en fördjupad dialog med berörda regeringar. Bistånd ska kunna villkoras, i syfte att mottagarlandet ska följa folkrättsliga principer och samarbeta med Sverige i frågor om återtagande av sina medborgare.

När det gäller Somalia har regeringen varit tydlig med att en fortsättning av utvecklingssamarbetet förutsätter att landet medverkar till återtagande av somaliska medborgare som inte har laglig rätt att stanna i Sverige. Detta har på olika sätt framförts i dialog med somaliska företrädare på såväl politisk nivå som tjänstemannanivå. Inom ramen för denna dialog har naturligtvis regeringen varit villig att även diskutera önskemål från Somalia om hur samarbetet ska bedrivas och utvecklas. Bland annat hölls möten på politisk nivå i Stockholm i september 2023 mellan en somalisk delegation och företrädare för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet och Justitiedepartementet).

Som ett led i denna dialog hade Sveriges ambassadör till Somalia (med placering vid ambassaden i Nairobi) under hösten 2023 kontakter med somaliska företrädare. Inför ett möte med Somalias premiärminister fick ambassadören den 4 december 2023 anvisningar från Regeringskansliet om vilka initiativ Sverige skulle kunna ta inom ramen för ett utvecklat samarbete där återtagande av somaliska medborgare var en del. Det framhölls tydligt att åtgärder från Sveriges sida därefter skulle tas fram, beredas och beslutas enligt gällande rutiner.

Den 7 december 2023 återkopplade ambassadören i ett e-postmeddelande rubricerat ”Uppgörelse klar”. Enligt svarspromemoriorna var innebörden av ambassadörens återkoppling att en samsyn hade nåtts med Somalia rörande vissa biståndsinsatser och återtagande av somaliska medborgare. I en bilaga till e-postmeddelandet bifogades en skärmbild av ett arbetsdokument som gav uttryck för samsynen. Även en pressrelease om ett förnyat partnerskap mellan Sverige och Somalia från den somaliska premiärministerns kansli skickades, enligt vilken Sverige bl.a. utfäste stöd till den somalisk-italienska fonden

Towards Peace and Stability in Somalia, den s.k. TPSS-fonden. I svar från Regeringskansliet via e-post till ambassadören upprepade myndigheten att aktuella åtgärder från svensk sida behövde tas fram, beredas och beslutas enligt gällande rutiner och att ambassadörens uttalande vid mötet om stöd till TPSS-fonden skulle tolkas som en viljeinriktning.

Det som framfördes vid mötet mellan Sveriges ambassadör och företrädare för den somaliska regeringen handlade om hur länderna kunde ta vidare samarbetet. Arbetsdokumentet utgjorde en uppteckning av åtgärder som respektive land vid mötet hade gett uttryck för att man var beredd att gå vidare med. I promemoriorna anförs att det alltså inte träffades någon muntlig eller skriftlig överenskommelse som gav upphov till några rättsliga förpliktelser mellan länderna och att detta är en syn som också premiärministerns kansli i Somalia har gett uttryck för. De biståndsinsatser som Sverige senare kom att besluta om motsvarade inte de som hade nedtecknats i arbetsdokumentet.

I bilagor till svarspromemoriorna finns bl.a. korrespondens från perioden oktober–december 2023 mellan ambassaden och Utrikesdepartementet, i vilken även Sida-anställd personal vid ambassaden medverkade, om dialogen med Somalia om biståndsfrågor.

Sidas beredning och beslut om biståndsinsatser

I promemoriorna anförs att de aktuella biståndsinsatserna (stöd via Världsbanken och UNDP) bereddes och beslutades enligt sedvanliga rutiner i enlighet med den sedan tidigare beslutade Somaliastrategin.

I början av 2025 informerades Regeringskansliet av ambassaden i Nairobi om att ett planerat tillskott av stöd från Sverige till Världsbankens fond Recurrent Cost and Reform Financing Programme (RCRF) inte var möjligt vid den aktuella tidpunkten givet fondens konstruktion. Enligt promemoriorna inledde ambassaden och Somalias regeringskansli därför en diskussion om andra möjliga projekt inom ramen för samarbetet. Av den bifogade korrespondensen mellan ambassaden och Utrikesdepartementet framgår att vissa av de förslag som framförts från somaliskt håll inte bedömdes medge snabb hantering, även om politisk styrning skulle ges, och att de även medförde ett antal osäkerhetsmoment avseende praktiskt genomförande. Ett alternativ som diskuterades var enligt promemoriorna ett stöd till genomförande av Somalias nationella utvecklingsplan (National Transformation Plan 2025–2029) via UNDP, vilket också tidigare varit föremål för diskussion. Förutsättningarna för ett sådant stöd diskuterades vidare i en bredare krets vid möten i Nairobi den 9–11 april 2025 där även företrädare för Regeringskansliet, Sida och UNDP deltog.

Under våren 2025 lyfte Sida ett behov av att förtydliga regleringsbrevet inför ett eventuellt stöd. Som huvudregel gällde enligt Sidas regleringsbrev för 2025 att myndigheten skulle undvika att teckna större eller längre avtal som fortsätter att gälla efter det att en strategiperiod har löpt ut. Den aktuella Somaliastrategin skulle löpa ut den 30 juni 2025. Mot denna bakgrund tog Regeringskansliet fram en villkorsändring som innebar att Sida kunde göra

undantag från huvudregeln för ett stöd till UNDP. Villkorsändringen bereddes i enlighet med promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1) och var därefter föremål för politisk samordning. Sidas beslut om stöd hanterades enligt gällande rutiner. Av Sidas beslut framgår att myndigheten gjorde bedömningen att de planerade resultaten av projektet var i linje med målen för Somaliastrategin.

Förenlighet med gällande regler och riktlinjer

När det gäller OECD-Dacs riktlinjer för bistånd framhålls i promemoriorna att riktlinjerna inte behandlar möjligheten för ett givarland att på ett övergripande plan tydliggöra förutsättningar och villkor för sitt engagemang i ett partnerland. Riktlinjerna innehåller internationellt överenskomna principer och kriterier för bedömningar av vad som får rapporteras som bistånd. De aktualiseras alltså framför allt i relation till specifika insatser. När det gäller insatser på migrationsområdet framgår det av riktlinjerna bl.a. att biståndsprogram kan vara en del i en bredare policydialog med partnerlandet, t.ex. för att öka viljan hos partnerlandet att samarbeta inom återtagande. Om det ställs upp specifika migrationspolitiska villkor för en insats finns särskilda bestämmelser i riktlinjerna om hur prövningen av om det utgör en biståndsinsats ska göras. De aktuella stöden till Världsbanken och UNDP som Sida beslutade om var dock inte insatser på migrationsområdet och innehöll inte några migrationspolitiska villkor. Insatserna som beslutades syftade till att stärka den somaliska statsapparaten och bidra till institutionell kapacitetsutveckling. Sidas beredning av biståndsinsatser innefattar bl.a. att göra en bedömning av om en insats är förenlig med OECD-Dacs regelverk.

I promemoriorna lämnas också en kommentar om hur de aktuella biståndsinstanserna förhåller sig till Sidas instruktion. Det är Sida som beslutar om stöd och därmed ansvarar för att beslut fattas i linje med gällande styrning och regelverk. Även före införandet av bestämmelsen i 5 § 6 Sidas instruktion fanns liknande krav i myndighetens regleringsbrev. Sida gör riskbedömningar i varje enskilt fall för att bl.a. säkerställa att bistånd inte ges till sådana aktörer som avses i nämnda bestämmelser. Sidas avtalsparter för de aktuella stöden är Världsbanken och UNDP. Inom ramen för Sidas bedömning av aktuella risker och hur de kan hanteras ingår en bedömning av Världsbankens och UNDP:s kapacitet på området. Som avtalsparter är Världsbanken och UNDP bl.a. ansvariga för att eventuella utbetalningar hanteras på ett korrekt sätt och sker i enlighet med Sidas beslut och avtal. Enligt promemoriorna har de aktuella utbetalningarna alltså inte gått direkt till någon statlig aktör i Somalia och medel har inte heller vidareförmedlats till enskilda individer, såsom den somaliska premiärministern eller andra företrädare för den somaliska regeringen. Det har i stället varit fråga om att, genom Sidas avtalsparter, stärka den somaliska statsapparaten och bidra till institutionell kapacitetsutveckling.

Regeringens beslut om stöd till IOM

Som nämnts ovan beslutade regeringen den 27 juni 2024 och den 3 april 2025 om bidrag till IOM för att stärka den somaliska regeringens kapacitet att hantera migration och återvändande. I promemoriorna anförs att besluten föregicks av kontakter på tjänstemannanivå mellan Justitiedepartementet och IOM. Kontakterna avsåg frågor om projektplan, budget och avtal.

Återrapportering och uppföljning

Återrapportering av användningen av de aktuella stöden till Världsbanken och UNDP lämnas till Sida och ambassaden i Nairobi i enlighet med gällande beslut och avtal. Sida återrapporterar i sin tur till regeringen eller Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) i enlighet med bl.a. myndighetens instruktion, regleringsbrev eller andra beslut. Information publiceras också på Openaid.se i linje med transparensgarantin.[3]

I promemoriorna framhålls att IOM kontinuerligt följer upp arbetet som utförs inom ramen för det kapacitetshöjande stöd till Somalia som Sverige finansierar. Uppföljningen görs utifrån de projektmål som har avtalats mellan Sverige och IOM. När det gäller 2024 års stöd lämnade IOM en slutrapport till Justitiedepartementet den 27 maj 2025. Denna slutrapport låg även till grund för en kontrollpromemoria som upprättades av Kammarkollegiet den 16 juli 2025. Därutöver har tjänstemännen som innehar de funktioner vid Somalias regeringskansli som finansieras av det svenska stödet via IOM skickat fyra rapporter till Justitiedepartementet. När det gäller 2025 års stöd genomfördes möten mellan Regeringskansliet (Justitiedepartementet) och IOM den 7 oktober 2025 och den 17 december 2025. Rapporter från tjänstemännen som innehar de aktuella funktionerna vid Somalias regeringskansli lämnades till Justitiedepartementet i januari 2026 och IOM ska lämna en slutrapport senast den 30 september 2026.

I promemoriorna kommenteras också de uppgifter som förekommit i medierapportering om att det stöd som förmedlats av IOM ska ha finansierat s.k. spöktjänster där personer formellt innehar en tjänst men inte utför något arbete. Regeringskansliet (Justitiedepartementet) och IOM har en löpande dialog om de tjänster vid det somaliska regeringskansliet som finansieras av det svenska stödet. IOM har informerat Regeringskansliet om att regelbundna samtal förs med tjänstemännen och att deras arbetsinsatser följs upp. Rapporter har inkommit direkt till Regeringskansliet från samtliga tjänstemän vars tjänster finansierades under 2024 och 2025. En av tjänstemännen var under 2024 på officiellt besök i Stockholm och genomförde då möten med representanter för Regeringskansliet. Enligt promemoriorna har det inte framkommit några indikationer på att tjänstemännen inte skulle ha utfört något arbete. Några ytterligare åtgärder har därför inte bedömts nödvändiga att vidta.

[3] År 2010 infördes en s.k. transparensgaranti i det svenska utvecklingssamarbetet som innebär att allmänna handlingar och offentlig information om det svenska biståndet aktivt görs tillgängliga på webbplatsen Openaid.se.

Uttalanden

Det i granskningen aktuella uttalandet av den somaliska premiärministern blev känt för Regeringskansliet först i samband med medierapportering i början av oktober 2025. I promemoriorna framhålls att Somalia i andra sammanhang har välkomnat regionala och internationella insatser för fred mellan Israel och Hamas. Sverige och EU stöttar sedan länge Somalias kamp mot våldsbejakande terrorism och extremism inom landet. Försvarsminister Pål Jonson tog vid mötet med Somalias försvarsminister den 7 oktober 2025 i Mogadishu upp det aktuella uttalandet och underströk bl.a. vikten av att bekämpa antisemitism. Benjamin Dousa har också vid flera tillfällen, bl.a. i riksdagen och i medierna, tydligt markerat mot uttalandet. Regeringskansliet har inte vidtagit några andra åtgärder med anledning av uttalandet.

När det gäller biståndsoch utrikeshandelsministerns uttalanden om att inga svenska pengar har gått till den somaliska premiärministerns kansli anförs följande i promemoriorna. Som framgår av Sidas beslut den 23 juni 2025 är det UNDP som är myndighetens avtalspart för det aktuella stödet. Stödet syftade till att stödja genomförandet av Somalias nationella utvecklingsplan och bedömdes vara i linje med målen för Somaliastrategin. Inga medel har betalats direkt från Sverige till den somaliska premiärministerns kansli. Enligt Sidas beslut ska UNDP vidareförmedla ca 50 procent av stödet till somaliska samarbetspartner, bl.a. premiärministerns kansli och andra fackministerier. Som framgår av beslutet bedöms UNDP ha den nödvändiga kapaciteten för att kunna hantera vidareförmedling av medel. Vidareförmedling sker först efter att aktuell betalningsmottagare bedöms uppfylla den s.k. Harmonized Approach to Cash Transfers (HACT) framework. Efter det att uttalandet gjorts underströk Benjamin Dousa i en skriftlig kommentar att inga medel gått direkt från Sverige till premiärministerns kansli utan till Världsbanken och UNDP som, precis som i andra insatser, samarbetar med ministerierna i landet.

Utvisningen av biståndsrådet

I en av promemoriorna, där vissa uppgifter bedömts omfattas av sekretess, redogörs för omständigheterna kring utvisningen av det svenska biståndsrådet från Somalia våren 2025. Av svaret framgår de åtgärder som vidtogs inom Regeringskansliet med anledning av att biståndsrådet förklarades persona non grata och vilka överväganden som gjordes i fråga om att informera Utrikesnämnden om händelsen.

Omfattningen av sekretess i ärendet

I promemoriorna redogörs vidare för de överväganden som gjorts inom Regeringskansliet i fråga om behovet av sekretess utifrån 15 kap. 1 § OSL när det gäller handlingar med koppling till ärendet. I de aktuella handlingarna finns uppgifter som rör Sveriges förbindelser med Somalia och uppgifter om somaliska medborgare. Enligt Regeringskansliets bedömning kan ett röjande av uppgifterna var för sig eller sammantaget antas störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser och utrikespolitiska relation med Somalia. Uppgifterna

kan också antas skada Sveriges intressen vid internationella förhandlingar. I en av promemoriorna, där vissa uppgifter bedömts omfattas av sekretess, lämnas ytterligare information om de överväganden som gjorts inom Regeringskansliet i detta avseende.

Utfrågningar

Utskottet har hållit utfrågningar med den tidigare generaldirektören för Sida, Jakob Granit (den 10 mars 2026), statssekreterare Diana Janse (den 17 mars 2026), migrationsminister Johan Forssell (den 26 mars och den 14 april 2026) och biståndsoch utrikeshandelsminister Benjamin Dousa (den 16 april 2026). Utfrågningarna hölls delvis bakom stängda dörrar.

Jakob Granit

Vid utfrågningen med Jakob Granit, tidigare generaldirektör för Sida, framkom i huvudsak följande (bilaga B2).

Den tidigare generaldirektören framhöll inledningsvis att Sida under 2025 styrdes av 41 strategier, dvs. regeringsbeslut. Strategierna är ofta femåriga och avslutas, förlängs eller uppstår under mandatperioderna. Det betyder att regeringar ärver tidigare regeringars biståndspolitik tills den ändras. Strategierna styr i detalj genomförandet och rapporteras om separat under året. I genomförandet av biståndet har Sida en omfattande och löpande dialog med Utrikesdepartementet i Stockholm och på de ambassader där Sidas personal ansvarar inför ambassadören. Denna dialog är ett viktigt instrument för regeringen när det gäller att förtydliga sina beslut inom biståndet, dvs. framför allt genomförandet av strategierna. Den operativa vägledningen sker direkt med tjänstemännen på Sida. Den är både formell och dokumenterad genom ledningsdialog, myndighetsdialog och dialog två gånger per år per strategi och även informell och inte dokumenterad genom information på en arbetsplats. Samtidigt är Sida en styrelsemyndighet, men har under olika tidsperioder också varit en enrådsmyndighet. När regeringen beslutade om Sidas nya förordning med en instruktion som trädde i kraft den 15 maj 2025 tydliggjordes det att myndigheten ska säkerställa att verksamheten är en integrerad del av Sveriges samlade utrikes- och biståndspolitik. Sidas operativa verksamhet har alltså att hantera en omfattande och ofta motstridig styrning och vägledning från olika instanser, vilket är utmanande.

Vidare framhöll den tidigare generaldirektören att Sida inte tagit del av överenskommelsen mellan Sverige och Somalia. Sida har arbetat enligt gällande regelverk, dvs. uppdraget genom strategin för Somalia, som förlängdes med väldigt korta intervall. Det begränsade också beredningen av insatser, för om Sida inte har en strategi har myndigheten heller inget underlag att bereda mot. Strategin är därför väsentlig. Sida följer regeringens beslut, som heter Uppdrag om genomförande och uppföljning av landstrategier och andra strategier inom biståndet, som kom den 19 december 2024. Uppdraget

innehåller krav på en operationalisering av en strategi och en genomförandeplan. Vidare följer Sida sin arbetsordning, som är tagen av styrelsen, och den egna handläggningsordningen.

Den tidigare generaldirektören framhöll att om en strategi förlängs löper den på under de gamla målsättningarna. Om det inte kommer en ny strategi har myndigheten ingen möjlighet att operationalisera den och ställa om biståndet, utan man följer det existerande regeringsbeslutet. Detta är viktigt eftersom Riksrevisionen följer upp strategibesluten, så Sida måste följa dem. Stödet till Världsbankens fond RCRF var helt i linje med den strategi som då gällde om att närma sig den somaliska regeringen och stötta rekonstruktionsinsatser i landet. Det var alltså inget märkligt med att fortsätta detta partnerskap med Världsbanken utifrån Sidas professionella bedömning.

Under 2025 dirigerades beslutsmandatet för Somalia inte till ambassaden utan behölls på Sidas Afrika-avdelning i Stockholm. Strategin var på väg att ta slut och det fanns inte utrymme att göra en beredning och operationalisera en ny strategi, för det fanns ingen ny strategi. Sida hade inte regelverket på plats för att kunna bereda och det var därför myndigheten bad om en regleringsbrevsändring. Stödet till UNDP var i enlighet med styrning i ändringen av regleringsbrevet den 8 maj 2025. Det enda avtal Sida kunde ingå under strategiförlängningen var just med UNDP.

Den tidigare generaldirektören framhöll vidare att det är mycket vanligt att Sida stöttar institutioner som IOM och UNDP. UNDP är en väldigt stor partner till Sida på landnivå, och IOM har också under lång tid varit en stor partner till Sida i migrationsfrågor. Ett stort antal av Sidas bilaterala strategier har under många år handlat om att stärka länders förmåga att hantera migration.

När det gäller Sidas instruktion framhöll den tidigare generaldirektören bl.a. följande. Om Sida som myndighet har ett regeringsuppdrag att arbeta i Somalia med att verkställa ett antal mål har regeringen gjort en bedömning av om man kan arbeta med Somalia. Så länge det finns en strategi och den är giltig kan Sida alltså arbeta i Somalia. Sedan bedömer myndigheten per insats om dessa säkerställer det som står i 5 § 6 Sidas instruktion. I fallet med UNDP är det denna samarbetspartner som i sin tur har dialogen i projektverksamheten och säkerställer att det inte finns den formen av aktivitet eller uttalanden som avses i bestämmelsen bland dem som Sida arbetar med.

Det är inte vanligt förekommande i Sidas arbete att exempelvis biståndsråd blir förklarade persona non grata. Sida har en väldigt noggrann tillsyn, med controller, experter och handläggare för varje insats. Om biståndsrådet inte längre arbetar i det teamet tar andra kollegor det ansvaret och följer upp insatsen. Det ska inte påverka insatsens genomförande.

Under den slutna delen av utfrågningen lämnade den tidigare generaldirektören bl.a. kompletterande uppgifter om Sidas arbetssätt, regeringens styrning av myndigheten och Sidas förutsättningar att bereda och besluta om biståndsinsatser under den aktuella tidsperioden. Han kommenterade också frågor om bl.a. kontroll och uppföljning av biståndsinsatser och hur Sida säkerställer att insatserna är förenliga med myndighetens instruktion.

Diana Janse

Vid utfrågningen med statssekreterare Diana Janse framkom i huvudsak följande (bilaga B3).

När regeringen tillträdde gjorde statsministern redan i sin första regeringsförklaring klart att biståndspolitiken ska kunna utgöra ett verktyg för att motverka irreguljär migration, öka återvändandet och bidra till ett effektivt arbete för frivillig återvandring. Regeringen anser att det när Sverige stöder länder, t.ex. genom utvecklingssamarbete finansierat av svenska skattebetalare, är rimligt att dessa länder gör något som är prioriterat för oss, t.ex. att i enlighet med folkrättsliga principer ta emot sina medborgare som saknar laglig rätt att stanna i Sverige.

Somalia är ett prioriterat land när det gäller att få till stånd utvisningar av människor som saknar laglig grund att vara i Sverige. Regeringen har därför sedan tillträdet 2022 haft en dialog med Somalia i syfte att förbättra samarbetet om återtagande. Även tidigare regeringar har verkat för detta. Att göra kopplingen mellan migration och bistånd har utöver den första regeringsförklaringen gjorts i reformagendan för biståndet och i den migrationsstrategi som regeringen beslutade i oktober 2024. Där är Somalia ett av de prioriterade länderna enligt den strategiska dialogen med Sida.

När det gäller operationaliseringen av den politiska målsättningen har Sverige i dialog med Somalia lyft de svenska prioriteringarna och signalerat att Sverige har varit villigt att diskutera önskemål från Somalia om vad de prioriterar i sina många konkurrerande behov för att utveckla sitt land. Lokalt ägarskap och dialog om biståndets genomförande är en grundläggande princip inom biståndet. Det ökar biståndets effektivitet, och det ökar förutsättningarna för långsiktigt hållbara resultat. Det är rimligtvis Somalia som bäst prioriterar bland sina behov. Att ha en dialog där partnerlandet har möjlighet att lägga fram sina prioriteringar betyder inte att Sverige automatiskt gör som partnerlandet vill. Enskilda biståndsinsatser bedöms utifrån sina meriter. Om de kanaliseras via en myndighet behöver de därtill harmoniera med den styrning som regeringen har gett den myndigheten.

Det var med denna inriktning som Sveriges ambassadör till Somalia sökte en dialog med Somalias regering. Dialogen utmynnade i att han sa att Sverige skulle försöka ta fram biståndsinsatser som rimmade bättre med den somaliska ledningens prioriteringar. Somalia skulle i sin tur göra det som var en av Sveriges prioriteringar: att ta tillbaka somalier som saknar rätt att stanna i Sverige. Det medskick ambassadören hade var att frågan om återvändande var prioriterad. Statssekreterarens uppfattning var att ambassadören ingick överenskommelsen med Somalias ledning utifrån sin tolkning av sitt uppdrag, nämligen att försöka få till en bättre dialog med Somalia så att vi kunde få fart på återvändandet.

Statssekreteraren framhöll vidare att det i juridisk mening inte finns någon formell överenskommelse. Det finns inget som har gett upphov till några rättsliga förpliktelser mellan Sverige och Somalia. Det finns inget juridiskt bindande avtal. Det som finns är en gemensam förståelse om att ett partnerskap

måste präglas av ömsesidighet – en viljeyttring: Ni på ert håll försöker göra det här, och så försöker vi på vårt håll göra det här. Överenskommelsen förankrades inte i Utrikesnämnden, eftersom den inte bedömdes vara en fråga av stor vikt för Sverige.

Så vitt statssekreteraren visste var Sida inte med och tog fram uppgörelsen, men Sida blev en lämplig aktör när det sedan kom till att operationalisera den. Statssekreterarens intryck var att Sida var informerade om uppgörelsen; hon framhöll att det finns e-postkorrespondens från oktober, november och december 2023 som har delgetts konstitutionsutskottet där det framgår att dialogen med Somalia om biståndsfrågor diskuterades med Sida och Sidautsända vid ambassaden. Statssekreteraren framhöll vidare att det på sektionskansliet till Somalia på ambassaden i Nairobi finns både personal utsänd av Sida och personal från Utrikesdepartementet under ledning av ambassadören. Statssekreterarens bild var att även Sida i Rissne var informerade om uppgörelsen, men det betydde inte nödvändigtvis att generaldirektören hade hört talas om den.

Enligt statssekreteraren var Utrikesdepartementet tydligt med att Sidas och ambassadens beredningsrutiner skulle följas i de olika förslag som diskuterades efter att ambassadören och Somalia kom överens om att arbeta för ett samarbete som bättre matchade Sveriges respektive Somalias prioriteringar. När det gäller beredningen av biståndsinsatserna uppfattade statssekreteraren att det var en intensiv dialog inom ambassaden eller sektionskansliet och mellan Sida i Rissne och Utrikesdepartementet. Den diskussionen fördes till dess att man hittade någonting Sida tyckte var bra och som passade inom ramen för strategin. Det var enligt statssekreteraren intressant att notera att inget på den ursprungliga listan över möjliga insatser blev av; det tolkade statssekreteraren som en konsekvens av Sidas beredning. Utifrån de olika förslag som diskuterades med Somalia fattade Sida, efter gängse beredning, beslut om två stöd: ett till Världsbanken och ett till UNDP. Det är två organisationer som Sverige sedan decennier har ett brett samarbete med i såväl Somalia som andra delar av världen. Inga svenska biståndsmedel inom ramen för de båda stöden har gått direkt till Somalia. Stöden är helt i linje med Somaliastrategin, vilket även framgår av Sidas beslut och av den tidigare generaldirektörens information till utskottet. Världsbanken och UNDP, som har gedigna kontrollmekanismer och lång erfarenhet av att arbeta i länder med stor korruption, är ansvariga för genomförandet. Därtill följer även Sida upp resultat och granskar rapporteringen.

När det gäller övergången från Världsbanken till UNDP anförde statssekreteraren att konstruktionen av den världsbanksfond som Sverige tillsammans med andra givare gav finansiering till var sådan att det inte gick att skjuta till mer pengar. Det hade att göra med att tanken var att biståndsgivare ger Somalia möjlighet till vissa saker och finansierar det och att den somaliska sidan själv ska finansiera en del. Sedan över tid ska den somaliska finansieringen öka och de ska bära mer och mer av ansvaret själva.

Nu var det dags att Somalia skulle ta en större del, och ett tillskott var därför inte förenligt med fondens konstruktion.

Vidare anförde statssekreteraren att hennes bild var att Sida hade den styrning som de behövde för att besluta om insatser. Statssekreteraren noterade det den tidigare generaldirektören för Sida hade anfört under utskottets utfrågning om att styrning saknades, men konstaterade att Sida hade haft en strategi för Somalia hela tiden och att det var inom ramen för den strategin som det aktuella projektet beslutades. Statssekreteraren konstaterade samtidigt att det också finns insatstekniska regler som uppenbarligen hade hållit Sida tillbaka. Våren 2025 lyfte Sida behovet av förtydligad styrning för att kunna fatta beslut om insatsen trots att strategin var på väg att löpa ut. För att möjliggöra detta fattade regeringen beslut om ändrat regleringsbrev.

När det gäller det som anförts i granskningsanmälningarna om bristande transparens framhöll statssekreteraren att regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder för att öka transparensen inom biståndet. Sida har därför bl.a. fått i uppdrag att säkerställa ökad transparens genom att bl.a. modernisera Openaid.se, där stödet till Världsbanken och UNDP liksom övrig biståndsfinansierad verksamhet redovisas. Politikens övergripande inriktning framgår bl.a. av Tidöavtalet, budgetpropositionen och regeringens reformagenda för biståndet liksom av samarbetsstrategier och regleringsbrev. Samtidigt finns det uppgifter som omfattas av utrikessekretess då det bedöms kunna störa Sveriges relationer med andra länder eller skada Sveriges intressen om de röjs.

Utrikesdepartementet har enligt statssekreteraren varit tydligt i dialogen med Somalia om hur det ser på att Somalia ensidigt fattade beslutet att förklara biståndsrådet vid Somaliasektionen vid Sveriges ambassad i Nairobi persona non grata.

Regeringen har också varit tydlig i dialogen med Somalia med att den tar starkt avstånd från alla former av antisemitism och alla typer av Hamashyllningar.

Under den slutna delen av utfrågningen redogjorde statssekreteraren bl.a. för ett antal faktorer som gjorde att regeringen när den tillträdde valde att förlänga den befintliga Somaliastrategin snarare än att skriva en ny strategi. Hon kommenterade också påståendet att Sida och Utrikesdepartementet haft skilda bilder av styrningssituationen och redogjorde för den dialog som förekommit med myndigheten. Vidare redogjorde statssekreteraren för styrningskedjan från den politiska ledningen till ambassaden och för hur stort mandat ett biståndsråd har att agera inom sitt område. Statssekreteraren lämnade också ytterligare information om omständigheterna kring utvisningen av biståndsrådet och de åtgärder som regeringen hade vidtagit med anledning av detta.

Statsrådet Johan Forssell

Granskningen omfattar Johan Forssells tid som såväl bistånds- och utrikeshandelsminister som migrationsminister. Vid utfrågningarna med statsrådet framkom i huvudsak följande (bilaga B5 och B11).

Regeringen har sedan tillträdet 2022 haft en löpande dialog med Somalia för att effektivisera och förbättra samarbetet om återtagande. Det har legat helt i linje med regeringens politik att utvecklingssamarbetet ska användas för att få till stånd förbättrade samarbeten om migration. För att Sverige ska kunna uppnå sin politiska målsättning har man i dialog lyft sina prioriteringar med den somaliska regeringen och signalerat att man har varit villig att diskutera önskemål från Somalia och vad de behöver och prioriterar för att utveckla sin förmåga att hantera migration och återvändande. Att Sverige är lyhört för de behov och prioriteringar som Somalia ger uttryck för innebär dock inte att Sverige är bundet av dessa.

Statsrådet anförde vidare att det inte finns något avtal eller någon överenskommelse med Somalia. Det som finns är en avsiktsförklaring eller en viljeyttring, men det är något annat. I en överenskommelse finns det formella skyldigheter, och några sådana finns inte i den avsiktsförklaring som finns med Somalia. Från Utrikesdepartementet har det tydliggjorts internt att detta är någonting annat än en formell överenskommelse; det är mer av en viljeinriktning eller avsiktsförklaring. Det har aldrig varit fråga om en formell överenskommelse, för då hade den beretts på ett annat sätt. Regeringen har aldrig uteslutit en formell överenskommelse, men i det aktuella fallet bedömde man att det var mer effektivt att ha just en avsiktsförklaring som inte är legalt bindande. Några av punkterna i avsiktsförklaringen har genomförts, några inte.

Statsrådet framhöll vidare att det avtal som Sverige har är med IOM, vilket enligt statsrådet gett goda resultat som inneburit att antalet verkställda utvisningar till Somalia har ökat kraftigt under de senaste två åren. Regeringen gav under 2024 och 2025 via IOM stöd för att stärka den somaliska regeringens kapacitet att hantera migration och återvändande. Det rör sig om projektstöd i enlighet med syftet för anslaget, migrationspolitiska åtgärder inom utgiftsområde 8, som riksdagen har ställt sig bakom. Statsrådet framhöll att stödet till IOM inte är biståndsmedel utan medel som Justitiedepartementet förfogar över. Justitiedepartementet hade inför de två regeringsbesluten om stöd löpande kontakt på tjänstemannanivå med IOM i frågor som rörde projektplan, budget och avtal. Efter regeringsbesluten har kommunikationen med IOM framför allt handlat om uppföljning av pågående projekt. Kontakterna har ägt rum på båda parters initiativ och genomförts via e-post, telefon och videosamtal och vid möten på plats i Stockholm. Arbetet sker med återkommande rapporter från de somaliska tjänstemän som tydligt definierar vilka insatser som har gjorts, hur arbetet går och vilka utmaningar som kvarstår. Samarbetet har också kommunicerats på regeringens webbplats och omnämnts i medierna.

Statsrådet framhöll att regeringen har finansierat tre tjänster, inte anställt några specifika personer, och att detta gjordes tillsammans med IOM för att säkerställa att saker och ting skulle gå rätt till. När det gäller lönesättningen bedömde IOM att lönerna skulle jämföras med internationell personal, alltså andra FN-anställda, och att de låg inom det spannet. Statsrådet fann inte någon anledning att överpröva detta. När det gällde frågan om korruption anförde

statsrådet att Sverige har nolltolerans mot korruption och en löpande dialog med IOM. Det stämmer inte, anförde statsrådet, att Sverige skulle ha finansierat spöktjänster eller betalat ut mutpengar. Enligt statsrådet har ingen kunnat peka på eller belägga några faktiska felaktigheter eller oegentligheter. Om det skulle framkomma att den uppsatta planen inte följs eller att det finns några felaktigheter skulle man självfallet agera.

På en fråga om huruvida Sida hade kännedom om överenskommelsen anförde statsrådet att det av e-postkorrespondens från oktober, november och december 2023 som delgetts konstitutionsutskottet framgår att dialogen med Somalia om både biståndS- och återtagandefrågor hade diskuterats med Sida och Sida-anställda vid ambassaden. Det innebär dock inte att all information alltid når en generaldirektör. Statsrådet kunde inte se att det fanns något i beredningen som skulle vara avvikande eller inte ha gått till på rätt sätt.

På en fråga om huruvida det var hans bild att statsministern hade varit informerad längs resans gång i ärendet anförde statsrådet att arbetet hade följt de rutiner och de noggranna beredningskrav som finns i Regeringskansliet och på ansvarig myndighet och att den interna informationsgivningen i Regeringskansliet hade fungerat på sedvanligt sätt.

Under den slutna delen av utfrågningen redogjorde statsrådet bl.a. ytterligare för samarbetet med IOM och de tjänster som finansieras via detta stöd. Han kommenterade också ambassadörens mandat och skillnaden mellan förpliktande överenskommelser och icke-förpliktande avsiktsförklaringar samt tillhörande frågor om beredning. Vidare redogjorde han för regeringens överväganden när det gäller frågan om utrikessekretess och den externa kommunikationen i frågor som rör ärendet.

BiståndS- och utrikeshandelsminister Benjamin Dousa

Vid utfrågningen med biståndS- och utrikeshandelsminister Benjamin Dousa framkom i huvudsak följande (bilaga B14).

Statsrådet anförde inledningsvis att det inte var konstigt att olika ord hade använts för den fråga som diskuterades – överenskommelse, uppgörelse, handskakning, avsiktsförklaring, samsyn, viljeyttring. Det viktiga var enligt statsrådet att det inte rör sig om någon formell överenskommelse, dvs. att det inte finns någon internationell överenskommelse i grundlagens mening som har gett upphov till några rättsliga förpliktelser mellan Sverige och Somalia. Det har heller inte fattats något beslut om ett avtal eller någon formell överenskommelse som skulle ingås. Statsrådets bild var inte att det hade förekommit någon begreppsförvirring. I utrikesförvaltningssystemet har det aldrig varit aktuellt med ett formellt avtal. Varken internt, gentemot riksdagen eller gentemot allmänheten har det, menade statsrådet, varit en sådan förvirring. Tvärtom har statsrådet fått kritik i kammaren för att det inte finns ett formellt avtal. Även i medierna har statsrådet flera gånger svarat på frågan varför det inte har ingåtts ett formellt avtal.

Världsbanksstödet genom den s.k. RCRF-fonden handlade om institutionell kapacitet och beskrivs av Sida som ett av de mest effektiva och

strategiska sätten att stötta statsbyggande och finanspolitiska reformer i Somalia. UNDP-stödet handlar om genomförandet av Somalias utvecklingsplan med fokus på bl.a. stärkt samhällsstyrning, institutionell kapacitet och samordning. Partnerländernas ägarskap – att de är med och för dialog om biståndets utformning – är helt centralt för utvecklingssamarbetets effektivitet. Det framgick inte minst av den dåvarande Somaliastrategin, som bl.a. hänvisade till att utvecklingssamarbetet ska utgå från just partnerlandets utvecklingsstrategi.

Statsrådet delade inte bilden att det tog lång tid att fatta beslut om stöd till Världsbanken och UNDP. Ambassadens biståndssektion föreslog stödet till Världsbanken i februari 2024 och fattade beslut i april samma år. När det stod klart i februari 2025 att den planerade påfyllnaden inte längre var möjlig då fonden var fullfinansierad utifrån de mål som hade överenskommits mellan Världsbanken och Somalia och att mer medel från internationella givare skulle motverka målet om att Somalia skulle ta ett större finansiellt ansvar inleddes en dialog om andra alternativ till just Världsbanken. Vissa av dessa alternativ ville Sida och ambassaden inte gå vidare med, och vissa ville Somalia inte ta vidare. Till slut nåddes en principiell samsyn i april 2025 om stöd till UNDP. Men som inför alla biståndsbeslut krävdes en gedigen beredning innan beslut kunde fattas. Regeringen inväntade Sidas initiala bedömning av stödet till UNDP innan man möjliggjorde ett undantag för stödet genom ändringen av regleringsbrevet i maj 2025, vilket följdes av Sidas beslut i juni 2025.

På en fråga om huruvida det finns en risk när bistånd används som en migrationspolitisk hävstång att man göder korrupta regeringar på bekostnad av projekt som kan stärka demokratin underifrån anförde statsrådet bl.a. följande. Det finns olika sätt att stötta antikorruptionsarbete och bygga institutioner även utanför statsapparaten, men det är ytterst Sida som måste göra den typen av bedömningar. Regeringen fattar beslut om strategimålen; det är Sida som bedömer vilken väg som mest effektivt leder till de strategimålen. Om målet är migration kan man tänka sig att det ofta ligger närmare statliga institutioner. Om målet är att bidra till antikorruption och demokrati i mer auktoritära styren kan man tänka sig att det är t.ex. genom civilsamhället. Alla strategier har en begränsad budget och det finns därför ständiga målkonflikter. Det är politikernas uppdrag att vikta dem mot varandra.

Statsrådet anförde vidare att överenskommelsen inte är transaktionell i meningen att man mäter volymer mot biståndspengar. Det som kan uppfattas som transaktionellt är att regeringen har villkor att om man ska få ta del av svenska folkets skattemedel förväntas man också följa folkrättens principer och ta emot sina egna medborgare. Enligt statsrådet kunde det bli aktuellt att förändra biståndsstrategier ifall man inte känner att länder gör på det sättet, men i den samsyn, det partnerskap, som finns nu finns ingen transaktionell ventil på det sättet. Statsrådet framhöll att samarbete med Somalia har gett resultat och att det tvångsvisa återvändandet har ökat markant.

På en fråga om huruvida och i vilken omfattning utrikesministern varit informerad om ärendet svarade statsrådet att den nuvarande utrikesministern var migrationsminister när den här typen av dialoger påbörjades och i den bemärkelsen varit löpande delaktig och haft insyn i processerna. Det är en del av Utrikesdepartementets löpande verksamhet, även om utrikesministern kanske inte har koll på alla insatser i alla strategier.

När det gällde frågan om att informera Utrikesnämnden om överenskommelsen anförde statsrådet att regeringen inte såg behov av detta eftersom det inte rörde sig om en formellt bindande överenskommelse med förpliktelser och skyldigheter.

Statsrådet framhöll också att regeringen i dialogen med Somalia varit tydlig med att man tar starkt avstånd från alla former av antisemitism och alla typer av Hamashyllningar, vilket han också har redogjort för i riksdagens kammare.

Under den slutna delen av utfrågningen utvecklade biståndsminister bl.a. skälen till att Sverige i det aktuella fallet valt en informell överenskommelse snarare än ett rättsligt bindande avtal. Statsrådet redogjorde också för ambassadörens mandat och regeringens styrning av Sida. Vidare lämnades ytterligare uppgifter om omständigheterna kring att biståndsrådet förklarades persona non grata och de åtgärder som regeringen hade vidtagit med anledning av detta.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis nämna att granskningen inbegriper ett förhållandevis omfattande material med uppgifter som omfattas av sekretess. Detta innebär att inte alla omständigheter som ligger till grund för utskottets ställningstagande kan redovisas i betänkandet och att utskottets bedömningar behöver formuleras på en övergripande nivå.

Utskottet konstaterar att regeringen har presenterat en reformagenda för biståndet som bl.a. innebär att delar av utvecklingsbiståndet kan villkoras i syfte att få mottagarländer att samarbeta med Sverige i frågor om återtagande av sina medborgare. Denna reformagenda är förankrad i utrikesutskottet och riksdagen, bl.a. genom budgetpropositionen.

När det gäller den granskade överenskommelsen konstaterar utskottet att flera olika ord har använts för att beskriva den och att ett och samma ord har getts olika innebörd. Så har skett i extern kommunikation av statsråd, bl.a. i medierna och i riksdagens kammare, liksom i intern kommunikation inom utrikesförvaltningen. Risken som följer är att detta skapar oklarheter och leder till olika förväntningar på överenskommelsen. Granskningen har visat att överenskommelsen inte innefattar några rättsligt bindande förpliktelser för Sverige som stat och således inte utgör en internationell överenskommelse i regeringsformens bemärkelse. Det rör sig i stället om en informell överenskommelse utan rättsligt bindande åtaganden. Formella överenskommelser kan ha vissa fördelar framför informella. Vad som är lämpligt och möjligt måste dock bedömas från fall till fall.

När det gäller den process som ledde fram till överenskommelsen och sedan följde för att genomföra den vill utskottet framhålla följande. Oavsett vilka beredningskrav som föreligger är syftet med en beredning att förslag ska bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt som möjligt kända på förhand. I denna process fyller expertmyndigheterna en viktig roll. I det aktuella fallet förefaller olika berörda delar av den svenska förvaltningen inte ha varit fullt ut samordnade, vilket kan ha skapat svårigheter att hitta en lösning för överenskommelsens genomförande som var hållbar över tid. I granskningen har det också framkommit att Sida sett sig ha vissa begränsningar i sina möjligheter att bereda och besluta om biståndsinsatser för genomförandet av överenskommelsen. Det kan inte uteslutas att tydligare styrning av Sida i ett tidigare skede hade underlättat för myndigheten i dess uppgift att bidra till överenskommelsens genomförande. Det kan samtidigt noteras att regeringen i maj 2025 beslutade om en regleringsbrevsändring som möjliggjorde den då aktuella biståndsinsatsen. Sammantaget bedömer utskottet mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen att dialogen med och styrningen av Sida gått till på ett sätt som medfört svårigheter vid överenskommelsens genomförande.

Utskottet noterar i anslutning till det ovan anförda att biståndsrådet vid Somaliasektionen vid Sveriges ambassad i Nairobi förklarades persona non grata våren 2025. Utskottet konstaterar att det hade varit möjligt för regeringen att informera Utrikesnämnden i såväl denna fråga som i frågan om den nya inriktningen för biståndet.

När det gäller frågan om kontroll och uppföljning av biståndsinsatserna via Världsbanken och UNDP samt det svenska stödet till IOM konstaterar utskottet att respektive samarbetsorganisation ska säkerställa att stödet används på ett korrekt sätt. Härutöver är det naturligtvis angeläget att svenska myndigheter följer och tar del av rapporter om biståndets användning, så att de vid behov kan vidta åtgärder för att förhindra att biståndsmedel betalas ut i strid med gällande regelverk. Utskottet har i granskningen tagit del av uppföljningar som inkommit till Regeringskansliet. Uppföljningarna ger inte anledning till någon kommentar av utskottet.

2.11 Hantering av utrednings- och remissväsendet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1091-2025/26), *bilaga A2.11.1*, begärs det att utskottet granskar huruvida regeringens hantering av utrednings- och remissförfarandet är förenlig med beredningskravet i regeringsformen.

Enligt anmälaren har regeringen och i synnerhet Justitiedepartementet under mandatperioden fått omfattande kritik för sitt sätt att hantera beredningskravet. Anmälaren anför bl.a. att lagarnas kvalitet påverkas av korta

utrednings- och remisstider och att synpunkter från remissinstanser och Lagrådet ignoreras, bl.a. i fråga om rättighetsskyddet. Förtroendet för lagstiftningsprocessen riskerar enligt anmälaren att urholkas när regeringen driver igenom nya lagförslag på allt lösare grunder. Anmälaren framhåller att regeringsformens bestämmelser om beredningen av regeringsärenden är medvetet flexibla men att syftet med beredningen är att förslag ska bli allsidigt belysta och konsekvenserna så långt det är möjligt klarlagda. I anmälan anges bl.a. Straffreformutredningen som ett exempel där beredningen kritiserats.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Statsrådsberedningen och Justitiedepartementet, *bilaga A2.11.2*, samt utfrågningar med justitieminister Gunnar Strömmer, *bilaga B9–10*, och statsminister Ulf Kristersson, *bilaga B17*.

Utredning i ärendet

Straffreformutredningen

Regeringen beslutade den 20 juli 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av straffskalorna och föreslå ett reformerat och mer rättvist påföljdssystem (dir. 2023:115). Uppdraget skulle redovisas senast den 31 juli 2025. Genom ett tilläggsdirektiv den 21 december 2023 förkortades utredningstiden med två månader (dir. 2023:181). Utredningen antog namnet Straffreformutredningen och överlämnade betänkandet En straffreform (SOU 2025:66) den 5 juni 2025. Betänkandet remitterades den 9 juni 2025 med sista svarsdatum den 9 oktober 2025. Den 15 januari 2026 beslutade regeringen om lagrådsremissen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor.

Den 5 mars 2026 lämnade Lagrådet sitt yttrande över lagrådsremissen och anförde då bl.a. följande när det gällde regeringens beredning av lagförslagen. Straffreformutredningens uppdrag var mycket omfattande, och den tid som utredningen hade till sitt förfogande för att genomföra uppdraget var påtagligt kort. Remisstiden var fyra månader, men huvuddelen av denna inföll under tid då många i Sverige har semester, och betänkandet bestod av sammanlagt nära 1 900 sidor. Flera remissinstanser anmärkte på den korta remisstiden och framhöll de svårigheter att sätta sig in i materialet som följt av att utredningen inte haft den tid som behövts för att behandla de komplicerade frågorna tillräckligt ingående. Lagrådet ansåg vidare att regeringsformens beredningskrav inte var uppfyllt och att förslagen behövde beredas mer grundligt innan det skulle gå att ta ställning till om, eller i vilken mån, de skulle kunna genomföras. Lagrådet avstyrkte således förslagen i remissen på grund av otillräcklig beredning.

Gällande ordning

Beredningskravet

I 7 kap. 2 § regeringsformen (RF) uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska de upplysningar och yttranden som behövs hämtas in från de berörda myndigheterna vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommunerna. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

Enligt förarbetsuttalanden till bestämmelsen är inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). Varken av bestämmelsen i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår dock närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen hämtar in synpunkter muntligen. Det faller i slutänden på regeringen att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det är nödvändigt att kommuner, organisationer (sammanslutningar) och enskilda får tillfälle att yttra sig (Holmberg m.fl., Grundlagarna [Juno, version 3A], kommentaren till 7 kap. 2 § RF).

Lagrådets granskning

Enligt 8 kap. 21 § första stycket RF inhämtas yttrande från Lagrådet av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av ett riksdagsutskott eller ett annat riksdagsorgan. Av andra stycket följer i vilka ämnen ett yttrande från Lagrådet ska inhämtas innan riksdagen beslutar om lagförslag. Vidare sägs i tredje stycket att detta dock inte gäller om Lagrådets granskning skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer.

Av 8 kap. 22 § RF följer att Lagrådets granskning ska avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt
2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav
4. om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Regeringskansliets riktlinjer om propositionsarbetet

Beredningskravet

Statsrådsberedningen har tagit fram Propositionshandboken (SB PM 2025:5) som beskriver gången i propositionsarbetet och innehåller riktlinjer och råd för arbetet med att ta fram en proposition. För att uppfylla beredningskravet när det gäller en lagrådsremiss eller proposition behövs det enligt handboken i

normalfallet ett beredningsunderlag. Ett sådant underlag tas ofta fram av en kommitté eller en särskild utredare, som redovisar sitt uppdrag i ett betänkande. Ett beredningsunderlag kan också t.ex. redovisas i en promemoria som tas fram inom ett departement eller genom att en myndighet redovisar ett uppdrag i en rapport till regeringen.

När ett beredningsunderlag har tagits fram inleds i normalfallet ett remissförfarande. I handboken anges att det är beredningskravet i 7 kap. 2 § RF som styr behovet av remissbehandling. Betänkanden, promemorior och rapporter remitteras enligt handboken om man bedömer att de kan ligga till grund för en kommande lagrådsremiss eller proposition. Remissförfarandet är i första hand skriftligt, men regeringen kan även skaffa sig information på annat sätt. Ett remissmöte, som remissinstanserna bjuds in till för att muntligen få framföra synpunkter, kan fylla en funktion som ett komplement till det skriftliga remissförfarandet. Utgångspunkten är enligt handboken att lagstiftningsärenden ska föregås av remissbehandling. I vissa undantagsfall kan dock remissbehandling vara obehövlig. Det gäller smärre kompletteringar av ny lagstiftning, små följdändringar och begränsade författningstekniska frågor. Enligt handboken bör Statsrådsberedningens granskningskansli kontaktas om det uppkommer frågor om hur beredningskravet kan uppfyllas.

I handboken anges vidare att remisstidens längd är en viktig aspekt av beredningskravet. För att remissförfarandet ska vara meningsfullt måste remisstiden bestämmas så att remissinstanserna får tillräckligt med tid för att sätta sig in i förslaget, bilda sig en uppfattning om det och skriva ett motiverat yttrande. Utgångspunkten är enligt handboken att remisstiden inte bör vara kortare än tre månader. Remisstiden kan dock vara kortare eller längre beroende på förslagens omfattning, komplexitet och beskaffenhet i övrigt.

Remissyttranden, liksom den interna analysen av beredningsunderlaget, kan enligt handboken ibland läggas till grund för omarbetningar av förslagen eller helt nya förslag. Det är ofta möjligt att hantera mindre eller författningstekniska frågor utan att behöva ta fram något ytterligare beredningsunderlag. I andra fall behövs det oftast ett kompletterande beredningsunderlag. Det kan exempelvis vara en promemoria eller ett utkast till lagrådsremiss som departementet utarbetar eller – om det är fråga om ett tekniskt och detaljerat förslag – en rapport som en myndighet får i uppdrag att ta fram. Det får enligt handboken avgöras från fall till fall hur det kompletterande underlaget bereds. I vissa fall kan en remittering göras till de remissinstanser som tidigare yttrat sig och berörs av de nya förslagen. En annan möjlighet är att ha ett remissmöte. Ibland kan det vara tillräckligt att bereda de nya förslagen skriftligen eller muntligen under hand med särskilt berörda remissinstanser.

Beredning av brådskande ärenden

När regeringen bereder ärenden som är brådskande behöver det enligt handboken göras en avvägning mellan situationens allvar och den tid som normalt sett behövs för att få ett fullgott beredningsunderlag. De inarbetade rutiner som gäller för beredningen av ärenden i Regeringskansliet ska enligt

handboken följas, men den flexibilitet som finns ger utrymme för att i vissa situationer genomföra beredningen på kortare tid.

Även i ett brådskande ärende behöver det tas fram ett beredningsunderlag som kan ligga till grund för remittering och fortsatt beredning. Exempelvis kan en hemställan från en myndighet, ensam eller tillsammans med ett kompletterande underlag, fungera som beredningsunderlag. En promemoria eller ett utkast till lagrådsremiss kan tas fram i Regeringskansliet. I andra fall kan det vara mer tidsbesparande att ge en s.k. bokstavsutredare eller myndighet i uppdrag att ta fram ett underlag.

När det gäller remisstiden framhålls det i handboken att remissinstanserna måste ges rimliga förutsättningar att lämna synpunkter, om förfarandet ska kunna tjäna sitt syfte. Hur stora avvikelser från den normala remisstiden om tre månader som kan accepteras beror å ena sidan på behovet av brådskande åtgärder och å andra sidan på förslagets omfattning, hur komplicerat det är, svårigheterna att bedöma dess konsekvenser och vilka mottagarna är. Man bör noga överväga vilka remissinstanser som behövs för att förslaget ska bli allsidigt belyst. Att begränsa remissen genom att uppmana en remissinstans att yttra sig över vissa delar av beredningsunderlaget eller över en viss fråga kan underlätta en snabb hantering.

Bemötande av remissynpunkter

I handboken anges att regeringen behöver bemöta de avvikande uppfattningar som redovisats i beredningsunderlaget eller av remissinstanserna när den presenterar skälen för ett förslag eller en bedömning i en proposition. Fokuseringen på regeringens förslag och skälen för dem får inte leda till att avvikande uppfattningar förbigås med tystnad. Tunga motargument får enligt handboken aldrig lämnas obehandlade.

Hanteringen av Lagrådets synpunkter och förslag

I handboken finns också anvisningar om hanteringen och beredningen av Lagrådets synpunkter och förslag. Bland annat anges att utgångspunkten är att regeringen ska följa Lagrådets synpunkter och förslag om det inte finns starka skäl mot det. Om man inte följer Lagrådets synpunkter och förslag ska de enligt handboken bemötas i skälavsnitten. De skäl som regeringen redovisar ska vara sakliga och så utförliga som krävs för att svara mot Lagrådets argument och förklara regeringens ställningstagande.

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, bl.a. lagärenden.

I sitt ställningstagande anförde utskottet bl.a. att den ordning som föreskrivs i 7 kap. 2 § RF 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 som möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens och, i förlängningen, i vissa fall även riksdagens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt borde det enligt utskottet också påminnas om att beredningskravet inte är absolut. Upplysningar och yttranden ska enligt regeringsformen begäras in i den mån det behövs. Utskottet påminde även om att det i regeringsformen inte föreskrivs någon särskild form för hur upplysningar och yttranden ska 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. vägledd 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:KU10 s. 32 f., bet. 2009/10:KU20 s. 13 f. och s. 139 f., bet. 2011/12:KU20 s. 43 f., bet. 2012/13:KU20 s. 92 f., bet. 2013/14:KU10 s. 42 f., yttr. 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. samt bet. 2020/21:KU20 s. 195 och 322 f.).

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 gåtts 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. De speciella förutsättningarna för kommuner och regioner samt om remisstiden sammanfaller med större helger och semesterperioder måste också beaktas.

Hösten 2025 granskade utskottet regeringens remittering av lagförslag till Lagrådet (bet. 2025/26:KU10 s. 59 f.). En övergripande genomgång gjordes av de propositioner som regeringen överlämnade till riksdagen under riksmötena 2019/20, 2020/21, 2023/24 och 2024/25. Utskottet konstaterade bl.a. att Lagrådet i vissa ärenden hade invänt mot en för kort remisstid. Utskottet framhöll på nytt att remissbehandlingen är ett väsentligt inslag i arbetet med att upprätthålla en god kvalitet i lagstiftningen. Det är således viktigt att myndigheters sakkunskap inhämtas och att remisstiderna är så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen. Samtidigt påminde utskottet om att beredningskravet inte är lika för alla fall, att beredningsrutinerna endast i liten utsträckning är reglerade i regeringsformen och att det därför finns ett utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa rutinerna för allvarliga och brådskande fall. Utskottet ville i detta sammanhang även framhålla värdet av effektivitet i lagstiftningsprocessen.

Beredning av brådskande ärenden

Våren 2019 granskade utskottet beredningen av ett förslag om en ny möjlighet till uppehållstillstånd (bet. 2018/19:KU20 s. 32 f.). I granskningen behandlade utskottet flera aspekter av den aktuella propositionen, bl.a. regeringsformens beredningskrav. Utskottet framhöll att frågan om huruvida beredningsunderlaget i ett enskilt ärende har varit tillräckligt för att riksdagen ska kunna ta ställning till regeringens förslag bör bedömas av det beredande utskottet. Det ligger alltså på det beredande utskottet och i slutänden riksdagen att i varje enskilt ärende ta ställning till om regeringens motivering till en skyndsam beredning är tillräckligt stark och om beredningsunderlaget kan anses tillräckligt. En annan fråga i granskningen var om regeringen hade kunnat undvika behovet av brådskande beredning av den aktuella propositionen. I denna del underströk utskottet vikten av att regeringen och Regeringskansliet genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap är insatta i olika frågeställningar för att på så vis så långt det är möjligt kunna bereda ärenden i enlighet med de rutiner som normalt gäller.

Att kravet på välavvägda tidsfrister och ett 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 beredningsoch beslutsprocesser. Utskottet anförde då 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 (s. 358 f.). 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.

Våren 2023 granskade utskottet regeringens beredning av lagförslag om sekretess i ärenden om elstöd (bet. 2022/23:KU20 s. 90 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet inledningsvis betydelsen av att upprätthålla såväl regeringsformens beredningskrav som Lagrådets granskning. Genom dessa skapas förutsättningar för kvalitet i lagstiftningsarbetet. Utskottet framhöll då på nytt vikten av att regeringen även i brådskande ärenden inhämtar de upplysningar och yttranden som behövs vid beredningen av regeringsärenden. Utskottet underströk att granskningen inte gällde om underlaget i den aktuella propositionen hade varit tillräckligt utan hur beredningen av den gått till. Häri låg enligt utskottet frågor kring tidpunkten för olika moment i beredningsprocessen, inklusive vilka förutsättningar som hade getts till remissinstanserna och Lagrådet för att de skulle kunna sätta sig in i och yttra sig över förslagen. Utskottet framhöll på nytt att beredningen i vissa lägen kan behöva avvika från gängse rutiner men att behovet av brådskande beredning åtminstone i viss utsträckning bör kunna undvikas genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap. Enligt utskottet kunde det inte uteslutas att beredningen av det aktuella ärendet hade kunnat inledas tidigare än vad som gjorts, vilket till viss del hade kunnat begränsa behovet av brådskande beredning.

Regeringens hantering av Lagrådets synpunkter och förslag

I den ovannämnda granskningen av regeringens remittering av lagförslag till Lagrådet hösten 2025 uttalade utskottet bl.a. följande när det gällde regeringens hantering av Lagrådets synpunkter och förslag (bet. 2025/26:KU10 s. 59 f.). Granskningen visade att regeringen till övervägande del hade godtagit Lagrådets förslag och beaktat dess synpunkter, men att detta hade skett i lägre utsträckning under de två senaste riksmötena jämfört med tidigare under den granskade perioden. Utskottet förutsatte att Regeringskansliets interna riktlinje, enligt vilken regeringen som utgångspunkt ska följa Lagrådets synpunkter och förslag om det inte finns starka skäl mot det, beaktades.

Av granskningen framgick vidare att regeringen hade argumenterat för sitt ställningstagande i de propositioner där den inte hade följt Lagrådets förslag och synpunkter. I likhet med tidigare framhöll utskottet att detta är en viktig del i arbetet med att upprätthålla kvaliteten i lagstiftningsarbetet, i synnerhet när Lagrådets synpunkter har innehållit principiella invändningar mot förslags

förenlighet med grundlagarna. Att regeringens ställningstagande har sin grund i t.ex. en annan juridisk bedömning än den Lagrådet har gjort eller i ett visst politiskt hänsynstagande bör redovisas tydligt. En tydlig argumentation från regeringens sida är av avgörande betydelse för beslutsprocessen i riksdagen och möjligheterna att där föra en konstruktiv debatt om lagärendet i fråga.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 26 februari 2026 svarspromemorior som är upprättade inom Statsrådsberedningen och Justitiedepartementet (bilaga A2.11.2).

I promemorian från Statsrådsberedningen lämnas en redogörelse för de åtgärder som vidtas inom Regeringskansliet för att säkerställa att regeringsformens beredningskrav uppfylls. Det framhålls bl.a. att det i den ovannämnda Propositionshandboken finns vägledning om beredningskravet och beredningsunderlaget. I samband med att ett beredningsunderlag ska remitteras blir ett remissmissiv föremål för gemensam beredning, där såväl remisstidens längd som urvalet av remissinstanser uppmärksammas. Utgångspunkten är att remisstiden inte bör vara kortare än tre månader, men den kan vara kortare eller längre beroende på förslagens omfattning, komplexitet och beskaffenhet i övrigt. Att analysera remissutfallet är en central del av det efterföljande arbetet med att ta fram en lagrådsremiss eller en proposition. Om någon remissinstans har framfört att remisstiden varit för kort kan den frågan behöva analyseras särskilt i det fortsatta beredningsarbetet. I det arbetet tas det också ställning till om remissinstansernas synpunkter medför att ett kompletterande beredningsunderlag behöver tas fram och remitteras. Under beredningen ingår det i den granskning som utförs av Statsrådsberedningens granskningskansli att bevaka att beredningskravet i regeringsformen uppfylls. Granskningskansliet bevakar även löpande de yttranden där Lagrådet har avstyrkt eller allvarligt ifrågasatt ett lagförslag. Bevakningen redovisas löpande bl.a. för den politiska ledningen i Statsrådsberedningen och för rättscheferna i samtliga departement. Om Lagrådet har synpunkter på remisstidens längd eller i övrigt ifrågasätter om beredningskravet i regeringsformen varit uppfyllt för ett lagförslag görs i arbetet med varje enskild proposition en noggrann bedömning av hur synpunkterna bör hanteras.

Vidare redogörs det i promemorian från Statsrådsberedningen för vad som ligger till grund för regeringens bedömning av huruvida ett ärende är brådskande och de åtgärder som vidtas inom Regeringskansliet för att undvika behovet av brådskande beredning. Som framgår av Propositionshandboken kan en kortare remisstid t.ex. vara motiverad vid allvarliga samhällsproblem som bedöms kräva omedelbara åtgärder eller när det finns risk för ett försenat genomförande av en EU-rättsakt. Vad som bedöms utgöra ett allvarligt samhällsproblem som kräver omedelbara åtgärder kan ändras över tid, bl.a. med utgångspunkt i regeringens inriktning och prioriteringar. För att så långt

som möjligt undvika behovet av brådskande beredning arbetar Regeringskansliet löpande med att se till att det i myndigheten finns en kontinuerlig omvärldsbevakning, en god framförhållning och en god beredskap.

När det gäller Straffreformutredningen framgår av promemorian från Justitiedepartementet att beslutet om förkortad utredningstid föregicks av kontakter mellan Justitiedepartementet och utredaren. I fråga om remisstiden för utredningens betänkande anförs följande i promemorian. Mot bakgrund av frågornas komplexitet och förslagens omfattning samt med beaktande av att betänkandet delvis remitterades över sommaren gjordes bedömningen att remisstiden borde vara längre än normalt. Samtidigt ansågs de reformer som ingick i det aktuella betänkandet vara mycket angelägna. Vid en sammantagen bedömning ansågs en remisstid på fyra månader vara lämplig. Det kan noteras att remissen skickades ut till en bred krets av remissinstanser (totalt 127) och att nästan alla svarade. Synpunkter lämnades av såväl domstolar och förvaltningsmyndigheter som kommuner och organisationer. Det kom också in yttranden från samhällsaktörer som inte valts ut som remissinstanser. Många remissinstanser lämnade omfattande och detaljerade svar.

Utfrågningar

Den 31 mars och den 14 april 2026 höll utskottet utfrågningar med justitieminister Gunnar Strömmer. Vidare höll utskottet en utfrågning med statsminister Ulf Kristersson den 27 april 2026.

Justitieminister Gunnar Strömmer

Vid utfrågningarna med justitieminister Gunnar Strömmer framkom i huvudsak följande (bilaga B9–10).

Justitieministern framhöll att den svenska traditionen är präglad av gedigna beslutsprocesser där förslag bereds noggrant för att säkerställa hög kvalitet. Vad som krävs för att beredningskravet ska vara uppfyllt kan dock variera stort mellan olika ärenden. Enligt konstitutionell praxis bör remisstiden som utgångspunkt inte vara kortare än tre månader. Däremot kan det i ett enskilt ärende vara nödvändigt med såväl kortare som längre remisstid. Som konstitutionsutskottet har konstaterat tidigare finns det utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa rutinerna för brådskande fall. Justitieministern anförde att regeringen tog över det politiska ansvaret i ett läge där den organiserade brottsligheten hade blivit systemhotande. Det fanns akuta hot om livsfarligt våld, och läget fordrade genomgripande reformer och ett högt tempo.

De flesta av Justitiedepartementets lagstiftningsprojekt under mandatperioden har hanterats i sedvanlig lagstiftningstakt. Mot bakgrund av det allvarliga säkerhetsläget har dock vissa lagstiftningsprojekt, bl.a. den stora straffreformen, drivits framåt i ett högre tempo. Regeringen har brutit ned arbetet i flera olika delar som sedan har fördelats på olika utredare. Samtidigt har man från regeringens sida på olika sätt sörjt för att det finns en helhet som hänger ihop. Justitieministern utryckte viss förståelse för synpunkten att det

kan vara svårt exempelvis för en remissinstans att överblicka helheten, men han menade att det med tanke på hur omfattande och komplexa förslagen är hade varit på det sättet även om alla delfrågor hade behandlats tillsammans.

Den stora straffreformen var ett stort och komplicerat uppdrag och gavs därför till en av landets mest erfarna och skickliga utredare. Hon biträddes dessutom av fem heltidsarbetande sekreterare, till skillnad från det vanliga upplägget med en till två sekreterare. Utredningstiden kortades med ett par månader för att bl.a. säkerställa en ordentlig remisstid och ordentligt med tid för Lagrådet och riksdagen att behandla ärendet på ett sedvanligt sätt. Beslutet om att förkorta utredningstiden föregicks av omfattande kontakter med utredaren för att säkerställa att det gick att avsluta arbetet tidigare än vad som ursprungligen var planerat. Efter ungefär två år överlämnades utredningens betänkande, och förslagen remitterades.

Remisstiden sattes till fyra månader, dvs. en månad längre än konstitutionsutskottets tumregel, förvisso med beaktande av semester. Detta var en avvägning som gjordes mot bakgrund av att det handlade om ett stort lagstiftningsarbete och med respekt för att en lång rad andra aktörer måste hinna komma in i projektet med väl tilltagen tid, för att det under en mandatperiod skulle kunna fattas beslut i riksdagen. Enligt statsrådet svarade nästan alla remissinstanser, och många lämnade omfattande och detaljerade svar. Flera remissinstanser efterfrågade mer tid, vilket justitieministern hade förståelse för eftersom ärendet är stort och komplext. Det är dock inte är helt orimligt, anförde statsrådet, att tänka att om samhällsproblemen är stora måste också andra aktörer i samhället ibland hitta ett annat sätt att arbeta med remissprocesserna för att kunna få fram bra underlag på något kortare tid än vad som i en ideal värld hade varit önskvärt. En kärnfråga var enligt statsrådet om en så pass stor reform som Straffreformutredningen ska kunna genomföras på en mandatperiod eller inte. Vidare anförde statsrådet att det kan uppstå tillitsproblem om det politiska styret inte förmår leverera när det gäller allvarliga samhällsproblem.

När det gällde remissinstansernas synpunkter på Straffreformutredningen framhöll justitieministern att en central del i kritiken från många instanser var att man invände mot den generella höjningen av repressionsnivån. Men hur höga straffen ska vara i ett samhälle är, anförde statsrådet, ytterst en politisk och värderingsmässig bedömning. I den delen håller regeringen helt enkelt inte med de remissinstanser som har varit kritiska, utan regeringen anser att skärpta straff är både önskvärda och nödvändiga. Utifrån remissynpunkterna har regeringen förtydligat och förbättrat flera av lagförslagen. Statsrådet anförde vidare att det är viktigt att ta del av vad expertisen säger i olika lagstiftningsärenden, men att folkets valda representanter ytterst måste ta ansvar och fatta beslut.

Justitieministern konstaterade vidare att Lagrådet hade yttrat sig över förslagen i lagrådsremissen och i stora delar avstyrkt dem. Statsrådet framhöll att Lagrådet har en mycket betydelsefull roll i vår konstitutionella ordning och i vår lagstiftningsprocess och att regeringen tar hand om det som den menar är

berättigad kritik eller berättigade synpunkter. Ingen regering har dock någon konstitutionell förpliktelse att följa Lagrådet. När det gäller beredningsfrågorna anser regeringen att man med god marginal håller sig inom ramen för de spelregler som inte minst konstitutionsutskottet tidigare har satt upp.

Vid utfrågningen togs även förhållandet mellan majoritetsstyre och en liberal demokrati som t.ex. omfattar skydd för minoriteter, rätten till utbildning, yttrandefrihet och rättsstatens principer upp. Justitieministern anförde härvidlag bl.a. följande. Sverige har mognat i sin syn på demokrati, vilket bl.a. innebär att vi numera har ett fri- och rättighetsskydd som är möjligt för var och en att få prövat, ytterst i domstol. I praktiken stiftar riksdagen inte lagar som bryter mot grundlagen, och även om den skulle göra det får domstolar eller myndigheter inte använda den lagstiftningen. Det är rimligt att riksdagen fattar majoritetsbeslut, för vi skulle få stora problem som en demokratisk rättsstat om de uppfattningar och värderingar som en majoritet av väljarna har inte skulle få genomslag.

Statsminister Ulf Kristersson

Vid utfrågningen med statsminister Ulf Kristersson framkom i huvudsak följande (bilaga B17).

Statsministern framhöll att den svenska lagstiftningsprocessen, där själva utrednings- och remissförfarandet ingår, bygger på att större reformer tas fram av självständiga utredningar och sedan remitteras till berörda samhällsaktörer för synpunkter. I den processen har också Lagrådet en viktig roll. Samtidigt ville statsministern betona att det är regeringen som bestämmer den politiska inriktningen utifrån det mandat för förändring som regeringen har fått i val från väljarna. Det sker genom att regeringen i sina direktiv till utredningarna anger ramarna för själva uppgiften och därefter tar ställning till inkomna synpunkter och ytterst bedömer hur olika intressen ska vägas mot varandra. Ibland gör regeringar andra bedömningar än remissinstanser och Lagrådet. När det sker redovisar regeringen tydligt om ställningstagandena har sin grund i en annan juridisk bedömning eller i politiska hänsynstaganden. Statsministerns bedömning var att regeringen under mandatperioden hade levt upp till de krav som ställts på den i själva lagstiftningsprocessen. Det är en uppgift för riksdagen att ta ställning till om lagförslag ska bifallas, avslås eller justeras, och i detta ställningstagande ingår också att bedöma om själva beredningskravet i processen är uppfyllt. Vidare menade statsministern att det ibland finns en tendens att ju mer man är emot själva innehållet i en politisk omläggning, desto mer invänder man i de processfrågor som leder fram till lagstiftningen.

När det gällde frågan om huruvida en regering rundar beredningskravet genom t.ex. precisa avtal med samarbetspartier eller uttalanden om att en viss reform ska genomföras innan remisstiden har gått ut anförde statsministern bl.a. följande. Ibland är avtal precisa därför att den som sluter ett avtal med en regering vill binda den till vad som ska genomföras. Men även om regeringen har vetat vad den vill göra har den sedan låtit utreda *hur* det ska göras för att

säkerställa t.ex. att det görs effektivt, proportionerligt och i enlighet med andra lagar. Ibland förekommer det också att en regering tar emot en utredning och omedelbart vet att det är något den tänker gå vidare med, vilket dock inte betyder att varje stavelse i utredningen blir lagstiftning. Regeringen måste ta hänsyn till remissinstanser i den mån man tycker att de tillför någonting inför t.ex. en lagrådsremiss. Ytterst är det en politisk bedömning hur allvarligt ett problem är och hur långt man är beredd att gå för att möta det problemet.

Statsministern anförde vidare att regeringen, när den tillträdde, ansåg att den behövde pröva nya arbetssätt för att få nödvändiga reformer på plats så fort som möjligt, med bibehållen kvalitet. I det syftet har Regeringskansliets samlade reformförmåga förstärkts på olika sätt. Lagstiftningstunga enheter i Regeringskansliet har t.ex. fått större resurser än tidigare, och en ny inrikesfunktion har skapats i Statsrådsberedningen för att stärka framdriften i stora reformprocesser och undvika att frågor stannar för att något departement kan vara något långsammare än något annat. Regeringen har under mandatperioden också infört en ny ordning för särskilt prioriterade utredningar där utredningarna har tillsatts inom väl avgränsade områden för att möjliggöra ett snabbt agerande från regeringens sida när situationen har krävt det. Med hjälp av erfarna utredare som ofta har jobbat heltid med utredningarna har de ofta kunnat genomföras på sex månader med bibehållen hög juridisk precision. Detta skiljer sig från tidigare, menade statsministern, då praxis har varit väldigt långa utredningar.

När det gällde remisstider ansåg statsministern att fyra månader var en ganska lång tid, framför allt om det var viktiga saker som man verkligen ville svara på. De flesta remissinstanser kan själva välja om de vill svara eller inte, och det förekommer att remissinstanser väljer att inte svara därför att de inte tycker att de har specifik kompetens på området. Statsministern underströk att det är viktigt att hålla hög kvalitet men att det också är viktigt med tempo när man har stora problem.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis påminna om att regeringsformens beredningskrav 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 som 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. Det är således viktigt att myndigheters sakkunskap inhämtas och att remisstiderna är så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen. Samtidigt vill utskottet påminna om värdet av effektivitet i lagstiftningsprocessen. Avsteg från normala beredningsrutiner kan också behöva förekomma i brådskande ärenden, men en utgångspunkt är att normala rutiner inte åsidosätts under längre tid och i större omfattning än nödvändigt.

Utskottet konstaterar att regeringen ansvarar för att lagförslag är tillräckligt väl beredda innan de överlämnas till riksdagen. Som utskottet framhållit tidigare ligger det sedan på det beredande utskottet och i slutänden riksdagen att i varje enskilt ärende ta ställning till om beredningsunderlaget kan anses tillräckligt och om motiveringen till en eventuell skyndsam beredning är tillräckligt stark.

Den aktuella granskningen gäller bl.a. frågan om hur den beredning som föregick regeringens beslut om lagrådsremissen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor förhåller sig till gällande ordning. I granskningen har det anförts att en akut samhällssituation skapade ett behov av skyndsamhet i ärendet. Utskottet ifrågasätter inte denna bedömning men vill generellt understryka att en skyndsam beredning riskerar att påverka lagstiftningens kvalitet. Behovet av en beredning med avsteg från gängse ledtider måste därför noga prövas från fall till fall och sådana avsteg endast göras när dessa bedöms nödvändiga. Utskottet vill härutöver framhålla att det inte ser framför sig ett generellt förändrat förhållningssätt till vad som krävs för att ett ärende ska anses vara brådskande och därför motivera avsteg från normala beredningsrutiner, utan sådana bedömningar förutsätts ske utifrån samma utgångspunkter som tidigare.

När det gäller Lagrådets roll har utskottet tidigare uttalat att en tydlig argumentation från regeringens sida i de propositioner där den inte följer Lagrådets förslag och synpunkter är avgörande för beslutsprocessen i riksdagen och möjligheterna att där föra en konstruktiv debatt om lagärendet i fråga. Utskottet förutsätter att regeringen beaktar detta i sitt arbete framöver.

3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen

3.1 Fråga om åsiktsregistrering inom Regeringskansliet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1468-2024/25), *bilaga A3.1.1*, begärs att utskottet granskar statsminister Ulf Kristerssons ansvar och agerande när det gäller regeringens personalpolitik. I anmälan anförs att den svenska statsförvaltningen ska präglas av en meritokratisk personalpolitik. Genom att fokusera på meriter främjas enligt anmälan en effektiv och rättssäker styrning där beslut fattas av kvalificerade tjänstemän med både relevant expertis och integritet. Vidare anförs i anmälan att det sedan den nuvarande regeringen tillträdde 2022 har rapporterats om olika avvikelser från detta. I anmälan hänvisas till den granskning av löneprocessen i Regeringskansliet som utskottet genomförde våren 2024.

Enligt anmälan tyder det som framkom i en artikel den 25 mars 2025 i Dagens ETC på att det fortfarande finns samma typ av missförhållanden i Regeringskansliet. I artikeln beskrivs anonyma vittnesmål om att tjänstemän vid Regeringskansliet upplever en allt större politisering av personalpolitiken från arbetsgivarens håll. I artikeln nämns bl.a. att det förekommer registrering av opolitiska tjänstemäns åsikter och att de som anses illojala inte får arbetsuppgifter.

Underlag för granskningen

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

Utredning i ärendet

Uppgifter i medierna

I en artikel i Dagens ETC den 25 mars 2025 uppges att en anställd vid Regeringskansliet har berättat för tidningen att en högt uppsatt chef har frågat om hennes politiska hemvist och även fått svar på frågan. Vidare uppges i artikeln att hon och ett flertal andra opolitiska tjänstemän kan berätta om en helt ny typ av karriärsvårigheter som uppstått sedan Sverigedemokraterna upprättat ett eget samordningskansli i Regeringskansliet.

Vidare uppges i artikeln att flera källor med god insyn i samordningskanslierna, dvs. den funktion som de fyra Tidöpartierna har för att samordna viktiga beslut vid Regeringskansliet, har berättat att Sverigedemokraterna använder s.k. svarta listor med medarbetare som anses vara illojala. Vid utnämningar och tillsättningar av vissa chefstjänster har Sverigedemokraterna enligt artikeln möjlighet att lägga in veto när någon på deras listor tas upp som en kandidat.

Det uppges också i artikeln att flera av de opolitiska tjänstemän som blivit hårdast ansatta hör till dem som undertecknade ett internt brev till Regeringskansliet kort efter valet i september 2018, det s.k. tjänstemannauppropet.

Enligt artikeln är det också många tjänstemän med koppling till Moderaterna, Liberalerna eller Kristdemokraterna som sätts på svarta listan. Dessa tjänstemän har inte skrivit under tjänstemannauppropet, men har på andra sätt uttryckt kritik mot politiska förslag från Sverigedemokraterna.

Gällande rätt

Regeringsformen

I 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen anges att den offentliga makten utövas under lagarna.

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

I 2 kap. 2 § regeringsformen anges att ingen får av det allmänna tvingas att ge tillkänna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Inte heller får någon av det allmänna tvingas att delta i en sammankomst för opinionsbildning eller i en demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra en politisk sammanslutning, ett trossamfund eller någon annan sammanslutning för åskådning som avses i första meningen.

Enligt 2 kap. 3 § regeringsformen får ingen svensk medborgare utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning.

Enligt 7 kap. 1 § regeringsformen ska det finnas ett regeringskansli för att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt.

I 12 kap. 5 § regeringsformen anges att arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Regeringskansliet

I 1 § första stycket förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (RK-instruktionen) anges att kansliet har till uppgift att bereda

regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Sedan 1997 är Regeringskansliet en enda myndighet och enligt 5 § första stycket är statsministern chef för Regeringskansliet.

Enligt 5 b § första stycket RK-instruktionen ansvarar förvaltningschefen bl.a. för arbetsgivarpolitiken i Regeringskansliet, utom när det gäller fördelningen av arbetsmiljöuppgifter.

Enligt 34 § RK-instruktionen beslutar regeringen om anställning i Regeringskansliet av statssekreterare, kabinettssekreterare, förvaltningschef, expeditionschef, rättschef, EU-chef, HR-direktör, särskild chefstjänsteman för krishantering, nationell säkerhetsrådgivare, budgetchef, finansråd, utrikesråd, inspektör, protokollchef, generaldirektör, departementsråd och chef för Regeringskansliets internrevision. Övriga anställningar beslutas av Regeringskansliet.

I 35 § RK-instruktionen anges att regeringen fastställer lönen i de fall där regeringen fattar beslut om anställning. Lönen för inspektör, protokollchef, departementsråd och chef för Regeringskansliets internrevision fastställs dock av Regeringskansliet. I övriga fall fastställer Regeringskansliet lönen.

Vid Statsrådsberedningen finns det för närvarande samordningskanslier för Moderaterna, Liberalerna, Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna som hanterar den politiska samordningen i Regeringskansliet.

I en kommentar till regeringsformen anförs att statssekreterarna rekryteras på politisk väg och att de övriga chefstjänstemännen är opolitiska tjänstemän (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 325).

På regeringens webbplats anges att Regeringskansliet är en politiskt styrd myndighet där regeringen avgör arbetets inriktning och vilka frågor som ska prioriteras. Det anges också att arbetet inom Regeringskansliet ställer höga krav på att vara flexibel och kunna analysera ett problem från olika perspektiv, kunna hitta alternativa lösningar och följa den politiska debatten.

Det framgår på webbplatsen att Regeringskansliets etiska riktlinjer och den statliga värdegrunden ligger till grund för verksamheten.

I Regeringskansliets etiska riktlinjer anges att de som arbetar i Regeringskansliet ska visa integritet och gott omdöme och ha ett etiskt förhållningssätt som väcker respekt. Vidare anges att alla förväntar sig att de som arbetar i Regeringskansliet ska agera och uppträda så att allmänheten och politikerna känner förtroende för dem och det arbete de utför.

Tidigare granskning

I en granskning våren 2024 tog utskottet upp frågan om löneprocessen inom Regeringskansliet hösten 2023 (bet. 2023/24:KU20 s. 136 f.). I de då gällande lönedirektiven angavs bl.a. att arbetsgivaren avsåg att särskilt uppmärksamma skickliga medarbetare som arbetade inom delar av Regeringskansliet där kompetensförsörjningen bedömdes som särskilt viktig för att uppnå verksamhetens mål och krav och för att biträda regeringen i genomförandet av

sina politiska prioriteringar som de kommer till uttryck i regeringsförklaringen och Tidöavtalet.

I en svarspromemoria från Statsrådsberedningen med anledning av frågor från utskottet anfördes att det av 5 b § RK-instruktionen framgick bl.a. att förvaltningschefen ansvarar för arbetsgivarpolitiken i Regeringskansliet, utom när det gäller fördelningen av arbetsmiljöuppgifter. Inom förvaltningschefens ansvarsområde ansvarar HR-direktören och enheten RK HR för de arbetsgivarpolitiska frågorna, vilket bl.a. innefattar att ta fram direktiv för och samordna myndighetens lönesättningsarbete. Vidare anfördes att Regeringskansliets lönedirektiv tas fram som ett led i det årliga arbetet med lönerevisionen för de medarbetare som omfattas av Ramavtal om löner m.m. för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet (RALS). För de medarbetare som regeringen enligt 35 § RK-instruktionen fastställer lönen för och för de politiskt sakkunniga finns särskilda processer. Lönedirektivens inriktning och det ekonomiska utrymmet för lönesättningen stäms av på en övergripande nivå med den politiska ledningen.

Vid en utfrågning i ärendet anförde statsministern bl.a. att han som statsminister också är chef för myndigheten Regeringskansliet och har ett övergripande ansvar för den myndighetens verksamhet. Det innebär att han ansvarar för att det finns föreskrifter och rutiner för myndighetens arbete. Det innebär också ett ansvar för att Regeringskansliet på ett ändamålsenligt sätt kan hantera inte enbart regeringens politiska reformarbete utan även arbetsgivarfrågor och andra administrativa uppgifter.

I sitt ställningstagande anförde utskottet följande.

> Inledningsvis konstaterar utskottet att det av 7 kap. 1 § regeringsformen följer att det ska finnas ett regeringskansli för att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt. I Regeringskansliet finns ett fåtal tjänster som tillsätts politiskt, såsom statssekreterare och politiskt sakkunniga. Det stora flertalet tjänstemän är dock inte politiskt tillsatta utan de behåller sina anställningar vid regeringsskiften, oavsett regeringens partipolitiska sammansättning.
>
> Utskottet anser att denna ordning är av central betydelse och vill framhålla vikten av att den också består. Ett regeringskansli vars medarbetare är anställda på sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet och som bidrar med kompetens oavsett regeringens politiska inriktning är enligt utskottet till gagn för en väl fungerande regeringsmakt såväl för stunden som över tid.
>
> Av förordningen med instruktion för Regeringskansliet framgår bl.a. att förvaltningschefen ansvarar för arbetsgivarpolitiken. I granskningen har framkommit att en dialog om lönedirektiven förs med den politiska ledningen där inriktningen stäms av på en övergripande nivå. Det är därefter förvaltningschefen som beslutar om direktiven.
>
> Vidare har framkommit att när inriktningen hösten 2023 stämdes av politiskt diskuterades hur löneprocessen skulle bidra till myndighetens kompetensförsörjning och därmed till genomförandet av regeringens reformagenda. Efter den politiska avstämningen gjordes tillägg i lönedirektiven, bl.a. angavs Tidöavtalet som ett exempel på ett område där det ansågs särskilt viktigt att säkerställa kompetensförsörjningen och därmed verksamhetens mål. Förvaltningschefen i Regeringskansliet har vid utfrågningen uppgett att den politiska avstämningen gick till så att man

hade ett möte med statsministerns statssekreterare och diskuterade olika aspekter av lönesättning, kompetensförsörjning, behov och prioriteringar. Han uppgav också att det inte fanns någon politisk signal om att Tidöavtalet borde tas in i direktiven.

Enligt utskottet är det av grundläggande betydelse att lönedirektiven i Regeringskansliet inte kan misstänkas inbegripa kriterier av partipolitiskt slag. Den nuvarande ordningen att det är förvaltningschefen som ansvarar för arbetsgivarpolitiken bör också gälla även framgent. Förvaltningschefen framhöll vid utfrågningen att lönedirektiven blev otydligt formulerade genom det aktuella tillägget och att processen hade kunnat hanteras bättre. Förvaltningschefen framhöll vidare att åtgärder vidtagits inom Regeringskansliet för att förtydliga lönedirektivens syfte och innehåll. Utskottet noterar vad som anförts av statsministern och civilministern om det olyckliga i sammanhanget. De eventuella brister som påtalats är av sådant slag att det inte ankommer på utskottet att granska dessa vidare. Utskottet har inte funnit att statsministern har agerat på ett olämpligt sätt i detta ärende. Mot denna bakgrund ger granskningen inte anledning till något uttalande av utskottet.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet begärde i skrivelser till Regeringskansliet den 13 november 2025 och den 11 december 2025 svar på vissa frågor. Som svar fick utskottet den 4 december 2025 och den 15 januari 2026 promemorior från Regeringskansliets förvaltningsavdelning (bilaga A3.1.2–3).

I promemoriorna anförs att de allra flesta beslut om anställning av eller villkor för opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet fattas genom regeringskanslibeslut. Vid beredningen av dessa ärenden deltar inte statsministern eller något annat statsråd.

Vidare anförs i promemoriorna att det är regeringen som fattar beslut om anställning av opolitiska chefstjänstemän och vissa andra chefsbefattningar inom Regeringskansliet. För chefstjänstemän och generaldirektörer fastställer regeringen också lönen. Lön för inspektör, protokollchef, departementsråd och chef för Regeringskansliets internrevision fastställs av Regeringskansliet (se 34 och 35 §§ RK-instruktionen). Regeringen har under senare år överlåtit till Regeringskansliet att fastställa lön även för chefstjänstemän med undantag för statssekreterarna, kabinettssekreteraren, förvaltningschefen och rättschefen i Statsrådsberedningen.

Det anförs också att det i Regeringskansliet finns bestämmelser om beredning- och föredragandeansvar för ärenden om anställning och lön. Förvaltningschefen ansvarar för beredningen av dessa med undantag för ärenden om utrikesförvaltningen. Beredningsansvaret omfattar även ärenden om upphörande av anställning som generaldirektör i Regeringskansliet. Föredragandeansvaret ligger på ett statsråd i det departement där den anställde ska vara placerad respektive är placerad. När det gäller ärenden som avser utrikesförvaltningen ansvarar departementschefen i Utrikesdepartementet för beredningen.

Regeringsärenden om anställning och lön bereds i enlighet med promemorian samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:19). Regeringsärendena bereds även internt inom aktuellt departement.

Vidare anförs i promemoriorna att beslut om anställning av och villkor för opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet inte föregås av politisk samordning utom beslut om anställning som generaldirektör i Regeringskansliet. Det finns inte heller någon rutin som innebär att Samordningskansliet i Statsrådsberedningen informeras om sådana ärenden. När det gäller frågor om anställning som generaldirektör i Regeringskansliet bereds dessa med statsministerns statssekreterare och samordningssekreterarna för de tre regeringspartierna.

Det anförs också att Regeringskansliet alltid ska iaktta saklighet och opartiskhet i rekryteringar och befordringar. Avseende ska alltså endast fästas vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Enligt Regeringskansliets riktlinjer för rekrytering tas en kravprofil fram av rekryterande chef i samråd med HR. Enligt huvudregeln annonseras tjänsten såväl internt som externt (exempelvis på regeringen.se). Urval och bedömning av sökande sker strukturerat, sakligt och opartiskt utifrån en sammanvägning av underlaget i anställningsärendet. Urval och bedömning sker av rekryterande chef i samråd med HR. Det görs ingen särskild uppföljning av saklighet och opartiskhet i beredningsprocessen.

På en fråga från utskottet om vilka rutiner som finns för omfördelning eller byte av handläggare när en tjänsteman uttrycker starka sakpolitiska invändningar som riskerar att påverka beredningstiden, beslutsunderlaget eller kvaliteten anförs att Regeringskansliet inte har någon sådan rutin. Att tjänstemannaorganisationen ska agera professionellt och sakligt är dock en självklar utgångspunkt för myndigheten.

Vidare anförs att den statliga värdegrunden gäller för tjänstemän i Regeringskansliet liksom för andra statligt anställda. Regeringskansliet har också etiska riktlinjer som anger vissa generella principer för hur tjänstemän ska agera i sitt arbete och behandlar bl.a. regler om jäv, intressekonflikter samt offentlighet och sekretess.

Det anförs också att bl.a. saklighet, omdöme och integritet framhålls som centralt för chefs- och medarbetarskap i Regeringskansliets nya medarbetar- och ledarkriterier, som beslutades den 4 februari 2025. För att se till att dessa kriterier är väl kända informerar Regeringskansliet om kriterierna i de introduktionsutbildningar som riktas till nya medarbetare. Kriterierna ska också beaktas vid rekryteringar och tjäna som utgångspunkt i medarbetarsamtal och vid lönesättning.

Det anförs också att Regeringskansliets beredningsprocesser är utformade så att förslag och underlag ska hålla hög kvalitet och svara mot den politiska ledningens prioriteringar och inriktning, samtidigt som problem, risker och målkonflikter som uppstår med anledning av den politiskt angivna inriktningen belyses. Detta framgår av promemoriorna Samrådsformer i

Regeringskansliet (SB PM 2012:1) och Kvalitetssäkring vid framtagande av förslag och underlag (SB PM 2025:3).

Det anförs också att Regeringskansliet inte dokumenterar opolitiska tjänstemäns partitillhörighet eller personliga politiska uppfattningar.

Efter att utskottet önskat en redogörelse för hur saklighet och opartiskhet i beredningsprocessen på olika nivåer inom Regeringskansliet följs upp generellt vid ärenden som är politiskt kontroversiella, dvs. inte bara i anställningsärenden anförs att Regeringskansliets målsättning är att vara ett effektivt och kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik, jfr 7 kap. 1 § regeringsformen. Detta gäller naturligtvis oberoende av politikens inriktning. Regeringskansliet har en tydlig förväntan att tjänstemän ska agera sakligt och utan att ta ovidkommande hänsyn. Detta kommer till uttryck på olika sätt i flera dokument som är styrande för Regeringskansliets verksamhet. Det är också en utgångspunkt för utbildningsmaterial om tjänstemannarollen och för Regeringskansliets medarbetar- och ledarkriterier.

Det har inte genomförts någon särskild uppföljning av saklighet och opartiskhet i Regeringskansliets beredningsprocesser av ärenden som är politiskt kontroversiella.

I promemoriorna hänvisas till vad Regeringskansliet anfört om de utbildningar som särskilt behandlar tjänstemannarollen som medarbetare ska gå i svaret på en fråga i ett granskningsärende om den dåvarande regeringens hantering av det s.k. tjänstemannauppropet (se vidare avsnitt 3.2). I det svaret anförs bl.a. följande:

> I Regeringskansliets nya medarbetar- och ledarkriterier, som beslutades den 4 februari 2025, framhålls bl.a. saklighet, omdöme och integritet som centrala för chefs- och medarbetarskap. För att se till att dessa kriterier är väl kända informerar Regeringskansliet om kriterierna i de introduktionsutbildningar som riktas till nya medarbetare. Kriterierna ska också beaktas vid rekryteringar och tjäna som utgångspunkt i medarbetarsamtal och vid lönesättning.
>
> Introduktionsutbildningarna omfattar ”Att arbeta i RK”, en utbildning som varar i två dagar och som bl.a. innehåller delar om tjänstemannarollen och de etiska riktlinjerna. Därutöver ska nya medarbetare genomgå e-utbildningen ”Ny i Regeringskansliet” som innehåller avsnitt om grundläggande principer, värderingar och begrepp som vägleder arbetet i Regeringskansliet. Nyanställda rekommenderas även att gå Statskontorets e-utbildning ”Din roll i staten – gemensamma spelregler”, som ger kunskap om statstjänstemannens roll och den statliga värdegrunden.
>
> Nya grupp- och enhetschefer erbjuds utbildningen ”Ny som chef i RK” där det ingår en del om statstjänstemannarollen och den statliga värdegrunden. Utbildningens avsnitt om opolitiska tjänstemäns roll i relation till den politiska ledningen förtydligades med anledning av erfarenheterna från de åtgärder som beskrivs i svaret på fråga 1.

Av Kvalitetssäkring vid framtagande av förslag och underlag (SB PM 2025:3) framgår att många av de förslag och underlag som tas fram av tjänstemannaorganisationen kvalitetssäkras i tre led (handläggare–huvudman–opolitisk chefstjänsteman). Detta sker bl.a. för att se till att förslag och underlag vilar på

en korrekt saklig och rättslig grund, att relevanta frågeställningar är allsidigt belysta och att bedömningarna är väl underbyggda. Förslag ska vidare vara ändamålsenligt utformade i förhållande till de problem som den politiska ledningen vill hantera.

Genom samrådsformerna gemensam beredning, allmän beredning och delning får alla statsråd möjligheter att utöva det inflytande i regeringsärendena som deras ansvar motiverar (Samrådsformer i Regeringskansliet, SB PM 2012:1). Samrådsformerna bidrar också till en allsidig belysning av de frågor som ärendena aktualiserar.

Alla ärenden som politiskt binder regeringen ska dessutom samordnas (promemorian Den politiska samordningen 2022–2026), vilket säkerställer att förslag och underlag är utformade i enlighet med den politiska inriktningen.

Utskottets ställningstagande

I 1 kap. 9 § regeringsformen anges att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Av 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen framgår att det vid beslut om statliga anställningar endast ska fästas avseende vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Bestämmelserna omfattar verksamheten vid Regeringskansliet.

I Regeringskansliet är det stora flertalet tjänstemän inte politiskt tillsatta utan behåller sina anställningar vid regeringsskiften, oavsett regeringens politiska sammansättning. Det är väsentligt att dessa tjänstemän rekryteras på sakliga grunder. Dessa tjänstemän bidrar med sin kompetens oavsett regeringens politiska inriktning. Utskottet anser liksom tidigare att denna ordning är av central betydelse och framhåller vikten av att den består. Utskottet har inget att invända mot de interna processer som redovisas i granskningen för rekryteringar och befordringar i Regeringskansliet och förutsätter att ledningen ser till att dessa processer upprätthålls. I sammanhanget kan uppmärksammas att åsiktsregistrering av medarbetares politiska uppfattningar naturligtvis inte får förekomma. I granskningen har Regeringskansliet också anfört att man inte dokumenterar opolitiska tjänstemäns partitillhörighet eller personliga politiska uppfattningar.

I granskningen har även uppmärksammats hur man inom Regeringskansliet kan upprätthålla saklighet och opartiskhet i verksamheten även vid politiskt kontroversiella ärenden. Utskottet noterar de åtgärder och processer som redovisas av Regeringskansliet och vill i sammanhanget betona betydelsen av dessa även framgent.

3.2 Det s.k. tjänstemannauppropet inom Regeringskansliet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1633-2024/25), *bilaga A3.2.1*, begärs att utskottet granskar hanteringen av ett brev som lämnades till Regeringskansliet efter riksdagsvalet 2018. Brevet var undertecknat av 261 tjänstemän vid Regeringskansliet. Brevet handlade bl.a. om hur den pågående regeringsbildningen skulle påverka myndighetens värdegrund och om värdegrunden eller lojalitetsplikten mot regeringen skulle ha företräde.

Enligt anmälan talar mycket för att de personer som varit drivande i fråga om brevet var chefer och andra inflytelserika på arbetsplatsen. I anmälan anförs att brevet enligt uppgift hade sin grund i ett initiativ från en tjänsteman vid Utrikesdepartementet som sympatiserade med Socialdemokraterna. Därefter tillkom ytterligare personer som utgjorde vad man kallade en ”förtrupp”. En av dessa fick i uppdrag att skicka e-post till över 200 kollegor på departementen. Vidare anförs i anmälan att granskningen i medierna har gett vid handen att ett flertal av de som undertecknade brevet efteråt haft framgångsrika karriärer.

Anmälaren vill att utskottet granskar följande:

- Vilka departement var berörda?
- Tvingades eller tubbades ovilliga anställda att skriva under dokumentet?
- Vilka statsråd var berörda och vilka åtgärder vidtogs?
- Har de tjänstemän som var drivande belönats för sin trohet till Socialdemokraterna?
- Har andra som undertecknat dokumentet blivit otillbörligen gynnade?
- Hur förhåller sig skrivelser av denna typ till de lagar och regler som gäller för verksamheten vid departementen?
- Vilket ansvar har statsråden och statsministern för att statstjänstemän sköter sina åligganden sakligt och neutralt?

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior från Regeringskansliets förvaltningsavdelning, *bilaga A3.2.2–3*. Utskottet höll den 21 april 2026 en utfrågning med tidigare utrikesminister Margot Wallström, *bilaga B16*.

Utredning i ärendet

Uppgifter i medierna

I en artikel i Dagens Nyheter den 11 oktober 2018 anges att 19 medarbetare vid Regeringskansliet skickade e-postmeddelandet med det aktuella brevet. Mottagarna var över 200 av deras kollegor, de flesta anställda vid Utrikesdepartementet. De som fick e-postmeddelandet uppmanades att skriva under ett bifogat brev till Regeringskansliets förvaltningschef. Vidare anges i artikeln att de tjänstemän som ville skriva på måste göra det senast kl. 15 på måndagen. De som frågade varför det var så bråttom fick höra att det var viktigt att brevet skickades innan regeringsfrågan var löst, så att det inte uppfattades som ett ställningstagande mot en eventuell ny regering.

I artikeln uppges att e-post som Dagens Nyheter tagit del av visade att initiativtagarna till brevet leddes av en chef som hade nära band till Socialdemokraterna.

I artikeln anges också att det inte var alla Regeringskansliets ca 4 800 anställda som tillfrågades om att skriva under brevet. Brevet skickades till en utvald grupp där ingen av dem som tillfrågades kunde se vilka andra som fått samma e-postmeddelande. De över 200 tjänstemän som blev inbjudna att skriva på brevet till förvaltningschefen valdes ut av en grupp på 19 initiativtagare på Regeringskansliet. I gruppen fanns flera chefer och högt uppsatta tjänstemän.

I artikeln uppges att det i e-postmeddelandet angavs: ”Vi vill understryka att detta är ett opolitiskt initiativ som vi företar strikt som RK-anställda, opolitiska tjänstemän och medarbetare, och inte i någon kapacitet kopplad till befattning eller ansvar.”

I en annan artikel den 11 oktober 2018 i Dagens Nyheter återges svar som chefen för FN-enheten vid Utrikesdepartementet, som enligt artikeln var med och organiserade namninsamlingen, lämnat till tidningen. Han svarade bl.a.: ”Det var inget upprop, det var ett internt brev från anställda till överordnad chef. Det var aldrig avsett för något annat än i den relationen.”

Gällande rätt

Regeringsformen

I 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen anges att den offentliga makten utövas under lagarna.

Enligt 1 kap. 2 § första stycket regeringsformen ska den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

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

I 2 kap. 2 § regeringsformen anges att ingen får av det allmänna tvingas ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Inte heller får någon av det allmänna tvingas att delta i en sammankomst för opinionsbildning eller i en demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra en politisk sammanslutning, ett trossamfund eller någon annan sammanslutning för åskådning som avses i första meningen.

Enligt 7 kap. 1 § regeringsformen ska det finnas ett regeringskansli för att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt.

I 12 kap. 5 § regeringsformen anges att arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Av 12 kap. 7 § regeringsformen framgår att grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning i andra hänseenden än de som berörs i regeringsformen meddelas i lag.

Regeringskansliet

I 1 § första stycket förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (RK-instruktionen) anges att kansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Sedan 1997 är Regeringskansliet en enda myndighet, och enligt 5 § första stycket är statsministern chef för Regeringskansliet.

Enligt 5 b § första stycket RK-instruktionen ansvarar förvaltningschefen bl.a. för arbetsgivarpolitiken i Regeringskansliet, utom när det gäller fördelningen av arbetsmiljöuppgifter.

Enligt 34 § RK-instruktionen beslutar regeringen om anställning i Regeringskansliet av statssekreterare, kabinettssekreterare, förvaltningschef, expeditionschef, rättschef, EU-chef, HR-direktör, särskild chefstjänsteman för krishantering, nationell säkerhetsrådgivare, budgetchef, finansråd, utrikesråd, inspektör, protokollchef, generaldirektör, departementsråd och chef för Regeringskansliets internrevision. Övriga anställningar beslutas av Regeringskansliet.

I 35 § RK-instruktionen anges att regeringen fastställer lönen i de fall där regeringen fattar beslut om anställning. Lönen för inspektör, protokollchef, departementsråd och chef för Regeringskansliets internrevision fastställs dock av Regeringskansliet. I övriga fall fastställer Regeringskansliet lönen. Enligt RK-instruktionen beslutar regeringen om anställning av vissa opolitiska tjänstemän och Regeringskansliet om andra.

I en kommentar till regeringsformen anförs att statssekreterarna rekryteras på politisk väg och att de övriga chefstjänstemännen är opolitiska tjänstemän (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 325).

På regeringens webbplats anges att Regeringskansliet är en politiskt styrd myndighet där regeringen avgör arbetets inriktning och vilka frågor som ska

prioriteras. Det anges också att arbetet inom Regeringskansliet ställer höga krav på att vara flexibel och kunna analysera ett problem från olika perspektiv, kunna hitta alternativa lösningar och följa den politiska debatten.

Det framgår av webbplatsen att Regeringskansliets etiska riktlinjer och den statliga värdegrunden ligger till grund för verksamheten.

I Regeringskansliets etiska riktlinjer anges att de som arbetar i Regeringskansliet ska visa integritet och gott omdöme och ha ett etiskt förhållningssätt som väcker respekt. Vidare anges att alla förväntar sig att de som arbetar i Regeringskansliet ska agera och uppträda så att allmänheten och politikerna känner förtroende för dem och det arbete de utför.

Tidigare granskning

I en granskning våren 2024 tog utskottet upp frågan om löneprocessen inom Regeringskansliet hösten 2023 (bet. 2023/24:KU20 s. 136 f.). I de då gällande lönedirektiven angavs bl.a. att arbetsgivaren avsåg att särskilt uppmärksamma skickliga medarbetare som arbetar inom delar av Regeringskansliet där kompetensförsörjningen bedöms som särskilt viktig för att uppnå verksamhetens mål och krav och för att biträda regeringen i genomförandet av dess politiska prioriteringar som de kommer till uttryck i regeringsförklaringen och Tidöavtalet.

I en svarspromemoria från Statsrådsberedningen med anledning av frågor från utskottet anfördes att det av 5 b § RK-instruktionen bl.a. framgick att förvaltningschefen ansvarar för arbetsgivarpolitiken i Regeringskansliet, utom när det gäller fördelningen av arbetsmiljöuppgifter. Inom förvaltningschefens ansvarsområde ansvarar HR-direktören och enheten RK HR för de arbetsgivarpolitiska frågorna, vilket bl.a. innefattar att ta fram direktiv för och samordna myndighetens lönesättningsarbete. Vidare anfördes att Regeringskansliets lönedirektiv tas fram som ett led i det årliga arbetet med lönerevisionen för de medarbetare som omfattas av Ramavtal om löner m.m. för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet (RALS). För de medarbetare som regeringen enligt 35 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet fastställer lönen för och för de politiskt sakkunniga finns det särskilda processer. Lönedirektivens inriktning och det ekonomiska utrymmet för lönesättningen stäms av på en övergripande nivå med den politiska ledningen.

Vid en utfrågning i ärendet anförde statsministern bl.a. att han som statsminister också är chef för myndigheten Regeringskansliet och har ett övergripande ansvar för den myndighetens verksamhet. Det innebär att han ansvarar för att det finns föreskrifter och rutiner för myndighetens arbete. Det innebär också ett ansvar för att Regeringskansliet på ett ändamålsenligt sätt kan hantera inte enbart regeringens politiska reformarbete utan även arbetsgivarfrågor och andra administrativa uppgifter.

I sitt ställningstagande anförde utskottet följande:

> Inledningsvis konstaterar utskottet att det av 7 kap. 1 § regeringsformen följer att det ska finnas ett regeringskansli för att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt. I

Regeringskansliet finns ett fåtal tjänster som tillsätts politiskt, såsom statssekreterare och politiskt sakkunniga. Det stora flertalet tjänstemän är dock inte politiskt tillsatta utan de behåller sina anställningar vid regeringsskiften, oavsett regeringens partipolitiska sammansättning.

Utskottet anser att denna ordning är av central betydelse och vill framhålla vikten av att den också består. Ett regeringskansli vars medarbetare är anställda på sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet och som bidrar med kompetens oavsett regeringens politiska inriktning är enligt utskottet till gagn för en väl fungerande regeringsmakt såväl för stunden som över tid.

Av förordningen med instruktion för Regeringskansliet framgår bl.a. att förvaltningschefen ansvarar för arbetsgivarpolitiken. I granskningen har framkommit att en dialog om lönedirektiven förs med den politiska ledningen där inriktningen stäms av på en övergripande nivå. Det är därefter förvaltningschefen som beslutar om direktiven.

Vidare har framkommit att när inriktningen hösten 2023 stämdes av politiskt diskuterades hur löneprocessen skulle bidra till myndighetens kompetensförsörjning och därmed till genomförandet av regeringens reformagenda. Efter den politiska avstämningen gjordes tillägg i lönedirektiven, bl.a. angavs Tidöavtalet som ett exempel på ett område där det ansågs särskilt viktigt att säkerställa kompetensförsörjningen och därmed verksamhetens mål. Förvaltningschefen i Regeringskansliet har vid utfrågningen uppgett att den politiska avstämningen gick till så att man hade ett möte med statsministerns statssekreterare och diskuterade olika aspekter av lönesättning, kompetensförsörjning, behov och prioriteringar. Han uppgav också att det inte fanns någon politisk signal om att Tidöavtalet borde tas in i direktiven.

Enligt utskottet är det av grundläggande betydelse att lönedirektiven i Regeringskansliet inte kan misstänkas inbegripa kriterier av partipolitiskt slag. Den nuvarande ordningen att det är förvaltningschefen som ansvarar för arbetsgivarpolitiken bör också gälla även framgent. Förvaltningschefen framhöll vid utfrågningen att lönedirektiven blev otydligt formulerade genom det aktuella tillägget och att processen hade kunnat hanteras bättre. Förvaltningschefen framhöll vidare att åtgärder vidtagits inom Regeringskansliet för att förtydliga lönedirektivens syfte och innehåll. Utskottet noterar vad som anförts av statsministern och civilministern om det olyckliga i sammanhanget. De eventuella brister som påtalats är av sådant slag att det inte ankommer på utskottet att granska dessa vidare. Utskottet har inte funnit att statsministern har agerat på ett olämpligt sätt i detta ärende. Mot denna bakgrund ger granskningen inte anledning till något uttalande av utskottet.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet skickade två skrivelser till Regeringskansliet och begärde svar på vissa frågor. Som svar fick utskottet två promemorior från Regeringskansliets förvaltningsavdelning (bilaga A3.2.2–3).

I svaren anförs att Regeringskansliets förvaltningschef efter riksdagsvalet 2018 fick ett brev från medarbetare i Regeringskansliet som innehöll de frågor som beskrivs i granskningsanmälan.

Vidare anförs att förvaltningschefen tillsammans med personaldirektören och chefsjuristen genomförde ett möte med företrädare för arbetstagarorganisationerna. På förvaltningschefens uppdrag genomförde personaldirektören och chefsjuristen därefter möten med företrädare för den grupp som

undertecknat brevet. Efter det genomfördes ett möte på Utrikesdepartementet, där såväl politisk som opolitisk ledning och samtliga enhetschefer deltog. Vid samtliga möten fördes en dialog om Regeringskansliets uppdrag att vara ett kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik, oberoende av politikens inriktning. Att Regeringskansliet ska vara en arbetsplats som är fri från diskriminering behandlades också. Det publicerades även en artikel på Regeringskansliets intranät Klaranätet med information till Regeringskansliets medarbetare.

Det aktuella brevet togs emot den 24 september 2018. Regeringskansliet har inte någon uppgift om när mötet med arbetstagarorganisationerna och företrädare för den grupp som undertecknat brevet ägde rum. Mötet på Utrikesdepartementet ägde rum den 3 oktober 2018. Artikeln på Regeringskansliets intranät Klaranätet publicerades den 26 september 2018. Inför mötet på Utrikesdepartementet skickades en kallelse med dagordning. Regeringskansliet har inte någon dokumentation som avser de övriga mötena.

Det anförs också att endast avsändarens departementstillhörighet framgick av brevet. I medierapporteringen om brevet uppmärksammades att merparten av de som skrivit under brevet arbetade på Utrikesdepartementet.

Vidare anförs att det har framgått att det fanns chefer bland de som undertecknat brevet. Regeringskansliet har inga uppgifter om att någon chef ska ha uppmanat sina medarbetare att skriva under brevet. Regeringskansliet har inte gjort någon utredning av om chefer hade någon roll i samband med att brevet undertecknades eller av om det förekom direkta eller indirekta påtryckningar på medarbetare att skriva under brevet. Det har inte vidtagits några åtgärder för att följa upp eller kontrollera beslut om rekrytering, befordran eller arbetsfördelning som fattats av chefer som undertecknat brevet. Det har inte heller gjorts någon särskild analys av löne- eller karriärutvecklingen för de tjänstemän som undertecknat det aktuella brevet.

Vidare anförs att Regeringskansliet inte har någon uppgift om att någon som skrivit under det aktuella brevet eller som sympatiserar med ett visst parti har gynnats vid rekryteringar eller befordringar.

Det anförs också att Regeringskansliets anställningsbeslut fattas i enlighet med bestämmelserna i regeringsformen och lagen (1994:260) om offentlig anställning. Det innebär att avseende endast fästs vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Regeringskansliets anställningsbeslut kan överklagas till Statens överklagandenämnd. Beslut om utnämning (befordran) fattas utifrån Regeringskansliets riktlinjer om utnämning. Båda typerna av beslut är skriftliga och diarieförs. Besluten innehåller inte någon motivering.

Det anförs också att Regeringskansliet inte har gjort några bedömningar av hur brevet och hanteringen av detta förhåller sig till regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet eller av om brevet lett till att förtroendet för statsorganet regeringen har påverkats.

Förvaltningschefen informerade statsministerns statssekreterare om brevet. Regeringskansliet har inte någon uppgift om att information lämnades till statsministern eller något annat statsråd.

I Regeringskansliets nya medarbetar- och ledarkriterier, som beslutades den 4 februari 2025, framhålls bl.a. saklighet, omdöme och integritet som centrala för chefs- och medarbetarskap. För att se till att dessa kriterier är väl kända informerar Regeringskansliet om kriterierna i de introduktionsutbildningar som riktas till nya medarbetare. Kriterierna ska också beaktas vid rekryteringar och tjäna som utgångspunkt i medarbetarsamtal och vid lönesättning.

Introduktionsutbildningarna omfattar ”Att arbeta i RK”, en utbildning som varar i två dagar och som bl.a. innehåller delar om tjänstemannarollen och de etiska riktlinjerna. Därutöver ska nya medarbetare genomgå e-utbildningen ”Ny i Regeringskansliet” som innehåller avsnitt om grundläggande principer, värderingar och begrepp som vägleder arbetet i Regeringskansliet. Nyanställda rekommenderas även att gå Statskontorets e-utbildning ”Din roll i staten – gemensamma spelregler”, som ger kunskap om statstjänstemannens roll och den statliga värdegrunden.

Nya grupp- och enhetschefer erbjuds utbildningen ”Ny som chef i RK” där det ingår en del om statstjänstemannarollen och den statliga värdegrunden. Utbildningens avsnitt om opolitiska tjänstemäns roll i relation till den politiska ledningen förtydligades med anledning av erfarenheterna från de åtgärder som beskrivits. Utbildningen ”Ny som chef i RK” förtydligades i september 2018. Detta innebar enligt svaren att det avsattes mer tid för att möjliggöra reflektion över tjänstemannarollen.

Utfrågning med tidigare utrikesminister Margot Wallström

Utskottet höll den 21 april 2026 en utfrågning med tidigare utrikesminister Margot Wallström (bilaga B16).

Vid utfrågningen anförde hon bl.a. följande.

Anmälan saknar uppenbarligen grund, och det underlag som tagits fram visar inte heller på några problem av den typ som beskrivs i anmälan. Det finns inga uppgifter om att anställda har tvingats eller tubbats att underteckna det här brevet. Inte heller har några tjänstemän belönats för att de har författat eller undertecknat brevet.

Margot Wallström fick hösten 2018 information om brevet och läste det. Hon tyckte det var lämpligt att de politiskt ansvariga inte lade sig i frågan om brevet, som var ställt till förvaltningschefen.

Tillsättningar och beslut om anställningar ska göras utifrån sakliga grunder, förtjänst och skicklighet. Så gick det också till när hon var på Utrikesdepartementet.

Utskottets ställningstagande

I 1 kap. 9 § regeringsformen anges att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Av 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen framgår att det vid beslut om statliga

anställningar endast ska fästas avseende vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Regeringskansliets uppgift är att bereda regeringsärenden och biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt. De ovannämnda bestämmelserna omfattar verksamheten i Regeringskansliet.

Det brev som är aktuellt i granskningen var från medarbetare vid Regeringskansliet och var ställt till Regeringskansliets förvaltningschef. När det gäller hanteringen av brevet från arbetsrättslig synpunkt noterar utskottet följande. Efter det att brevet mottagits av förvaltningschefen genomfördes möten med företrädare för arbetstagarorganisationerna och med företrädare för den grupp som undertecknat brevet. Därefter genomfördes ett möte på Utrikesdepartementet där såväl politisk som opolitisk ledning deltog. Efter brevet har ett antal åtgärder vidtagits för att informera om tjänstemannarollen och de opolitiska tjänstemännens roll i förhållande till den politiska ledningen.

I Regeringskansliet är det stora flertalet tjänstemän inte politiskt tillsatta utan behåller sina anställningar vid regeringsskiften, oavsett regeringens politiska sammansättning. Dessa tjänstemän bidrar med sin kompetens oavsett regeringens politiska inriktning. Utskottet anser liksom tidigare att denna ordning är av central betydelse och framhåller vikten av att den består. Ett regeringskansli som biträder varje regering oavsett dess politiska inriktning är i grunden en demokratifråga. Varje regering ska kunna förutsätta att Regeringskansliet är lojalt mot denna uppgift.

Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

3.3 Utlysning av tjänster vid Regeringskansliet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1195-2024/25), *bilaga A3.3.1*, begärs det att utskottet granskar statsminister Ulf Kristerssons ansvar för Regeringskansliets utlysning av tjänster vid myndigheten.

I anmälan hänvisas till medieuppgifter om att Regeringskansliet har annonserat ut tjänster på ett sätt som enligt anmälaren strider mot gällande regler. Förfarandet ska ha pågått under flera år och inneburit att information om de lediga tjänsterna endast har funnits tillgänglig i myndighetens reception. Anmälaren framhåller bl.a. att regeringsformen ställer krav på saklighet och opartiskhet vid rekrytering till svenska myndigheter och att grundprincipen i Regeringskansliets riktlinjer är att tjänster ska annonseras. Enligt anmälaren har statsministern, som är ytterst ansvarig för myndigheten, brustit i sitt ansvar. Anmälaren anser därför att konstitutionsutskottet bör granska statsministerns kännedom om och agerande kopplat till utlysningar av tjänster inom Regeringskansliet samt hans styrning av myndigheten för att se till att gällande lagstiftning följs.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Regeringskansliets förvaltningsavdelning, *bilaga A3.3.2–3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

I en artikel i Dagens Nyheter den 26 februari 2025 angavs att Regeringskansliet hade använt en surfplatta i receptionen som enda plattform för att rekrytera nya medarbetare. Endast personer som arbetade på myndigheten och hade passerkort kunde därmed enkelt komma åt skärmen. Enligt artikeln hade myndigheten sedan 2020 lagt ut 142 annonser gällande 150 tjänster enbart på denna plattform. Annonserna hade inte lagts ut på någon annan plats eller på internet, exempelvis Platsbanken, och några av dem hade bara legat ute ett par dagar innan de togs bort.

Tidningens kartläggning visade att upplägget hade utnyttjats av flera departement och att det rörde sig om både fasta tjänster och visstidsanställningar, ibland kortare vikariat. I merparten av de 142 annonser som tidningen granskade hade endast en person sökt tjänsten, och den personen hade också fått jobbet. I några fall hade två eller tre personer svarat på annonsen och då hade samtliga erbjudits en anställning.

I en skriftlig kommentar till tidningen från chefen för sektionen kompetensförsörjning på Regeringskansliet anfördes att det av Regeringskansliets instruktion framgår att alla anställningar inte behöver annonseras och att myndigheten således följer det arbetsrättsliga regelverket. Enligt artikeln hade myndigheten dock använt det aktuella förfarandet för att rekrytera även till sådana tjänster som inte omfattas av undantaget i myndighetens instruktion. Förfarandet upphörde enligt artikeln våren 2024.

Gällande ordning

Grundläggande bestämmelser om offentlig anställning

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

föreskriften är inte enbart eller ens primärt att skydda arbetstagarintressena utan främst att tillgodose samhällets och de enskilda medborgarnas intresse av att statliga tjänster tillsätts efter objektiva grunder (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 206).

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

Enligt 4 § anställningsförordningen (1994:373), som gäller myndigheter under regeringen, ska myndigheten utöver skickligheten och förtjänsten också beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål.

Särskilt om skyldigheten att informera om lediga anställningar

En myndighet som avser att anställa en arbetstagare ska enligt 6 § första stycket anställningsförordningen på något lämpligt sätt informera om detta så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid. Några andra allmänna regler om hur informationen ska vara utformad finns inte. Arbetsgivarverket har i sin vägledning för statliga arbetsgivare angett att det är upp till myndigheten att bedöma det bästa sättet att nå dem som kan tänkas vara lämpade för och intresserade av anställningen (Anställning i staten, senast reviderad den 29 april 2026, s. 60). Myndigheten kan t.ex. informera genom en annons i dags- eller fackpress, publicera informationen (annonsen) om den lediga anställningen på myndighetens anslagstavla och lägga ut informationen på myndighetens interna och externa webbplats samt i olika sociala medier.

Av 6 § tredje stycket anställningsförordningen följer att någon information inte behöver lämnas om särskilda skäl talar mot det. Arbetsgivarverket har angett att sådana skäl är bl.a. då en arbetstagare omplaceras till en ledig anställning enligt 7 § andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd, då arbetsgivaren vill anställa någon som har företrädesrätt till återanställning eller då en myndighet vill anställa en uppsagd arbetstagare som omfattas av Avtal om omställning och därmed ingår i Trygghetsstiftelsens rekryteringsservice. Vad som utgör särskilda skäl är inte något som parterna förfogar över utan en bedömning ska göras av omständigheterna i förhållande till regelverket. Ytterligare undantag från skyldigheten att informera kan, i enlighet med 2 § anställningsförordningen, följa av annan författning (se t.ex. förordningen med instruktion för Regeringskansliet nedan).

Vidare finns föreskrifter om anmälningar av lediga anställningar vid myndigheterna under regeringen i förordningen (1984:819) om statliga platsanmälningar. När en myndighet kungör en anställning ledig till ansökan eller vidtar någon annan åtgärd för att utanför myndigheten söka personal till en ledig anställning, ska den enligt 2 § samtidigt anmäla detta till den

offentliga arbetsförmedlingen. Någon platsanmälan behöver dock inte göras om myndigheten avser att anställa någon som är uppsagd från en statligt reglerad anställning eller har nedsatt arbetsförmåga. Arbetsförmedlingen får enligt 5 § medge undantag från anmälningsskyldigheten om det finns särskilda skäl.

Riksdagens ombudsmän (JO) har flera gånger uttalat att det normalt inte är tillräckligt att information om en ledig tjänst lämnas endast på myndighetens fysiska anslagstavla (se bl.a. JO:s beslut den 21 november 2017, dnr 7470-2016, och JO:s beslut den 26 september 2024, dnr 3002-2024). Bland annat har JO kritiserat en myndighet som enbart annonserade ut en ledig tjänst internt och på myndighetens anslagstavla, som var placerad innanför myndighetens skalskydd (JO:s beslut den 21 mars 2016, dnr 6299-2014). JO uttalade att utgångspunkten är att myndigheten bedömer vilket som är det bästa sättet att informera om att man avser att anställa en arbetstagare. I det aktuella fallet valde myndigheten dock en ordning som i praktiken resulterade i att informationen endast nådde personer som redan var anställda vid myndigheten. Ett sådant förfarande kunde enligt JO i regel inte anses utgöra ett lämpligt sätt för en myndighet att informera om en ledig anställning.

I ett annat ärende där JO kritiserade en myndighet för bristande information om en ledig tjänst uttalades följande (JO:s beslut den 9 mars 2023, dnr 2572-2022):

> Med de alternativ som i dag står till buds kan, menar jag, ett förfarande som enbart inbegriper information på en fysisk anslagstavla inte anses vara ändamålsenligt och därför inte ett lämpligt sätt att informera om en ledig anställning. Det är främmande att tänka sig att utomstående söker upp myndigheters fysiska anslagstavlor för att få kännedom om lediga anställningar, och detta är många gånger inte heller det naturliga sättet för en myndighets egen personal att gå till väga. Människor räknar med att kunna få kännedom och ta del av information om lediga tjänster via externa och interna webbplatser. Ett minimum för att leva upp till kravet i anställningsförordningen måste därför anses vara att informationen publiceras på såväl en myndighets interna som externa webbplats. Endast i rena undantagsfall kan det vara lämpligt att göra avsteg från detta krav.
>
> Många gånger är det inte tillräckligt att informationen publiceras på en myndighets webbplatser för att kravet i anställningsförordningen ska anses uppfyllt. Detta gäller särskilt då det är fråga om chefsanställningar där ytterligare kanaler i regel måste nyttjas för att ge bästa möjliga resultat vid rekryteringen. Det viktiga är att de kanaler som är brukliga för den tjänst det är fråga om nyttjas så att de som skulle kunna vara intresserade av en viss tjänst får en rimlig möjlighet att få reda på att den ska tillsättas. Detta är också ägnat att bidra till saklighet och opartiskhet i anställningsprocessen, vilket är avgörande för att skapa förtroende för den och i förlängningen förtroende för den anställande myndigheten.

I flera av de ovan nämnda ärendena har JO också varit kritisk till att tjänsterna inte har anmälts till Arbetsförmedlingen i enlighet med förordningen om statliga platsanmälningar.

Instruktion för Regeringskansliet

Av förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet framgår att statsministern är chef för Regeringskansliet (5 §). I den löpande ledningen av Regeringskansliet biträds statsministern av en statssekreterare i Statsrådsberedningen, av förvaltningschefen samt av rättschefen i Statsrådsberedningen (5 a §). Förvaltningschefen ansvarar för arbetsgivarpolitiken i Regeringskansliet, utom när det gäller fördelningen av arbetsmiljöuppgifter, och får inom sitt ansvarsområde ge ut riktlinjer och råd (5 b §).

I 34 § anges att regeringen beslutar om anställning i Regeringskansliet av statssekreterare, kabinettssekreterare, förvaltningschef, expeditionschef, rättschef, EU-chef, HR-direktör, särskild chefstjänsteman för krishantering, nationell säkerhetsrådgivare, budgetchef, finansråd, utrikesråd, inspektör, protokollchef, generaldirektör, departementsråd och chef för Regeringskansliets internrevision. Övriga anställningar beslutas av Regeringskansliet.

Av 36 § följer att Regeringskansliet inte behöver informera om anställningen enligt 6 § anställningsförordningen vid anställning av kanslisekreterare, departementssekreterare, avdelningsdirektör, kansliråd, ämnesråd eller sakkunnig och vid anställning med placering i utrikesförvaltningen.

Riktlinjer för rekrytering i Regeringskansliet

De riktlinjer för rekrytering i Regeringskansliet som var aktuella under den period som är aktuell i granskningen beslutades av förvaltningschefen den 10 maj 2011. Riktlinjerna omfattar alla rekryteringar som genomförs av Statsrådsberedningen, departementen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning. Enligt riktlinjerna är grundprincipen vid rekrytering att annonsering sker – internt alternativt internt och externt. Avsteg kan göras i de fall arbetsgivaren finner att särskilda skäl föreligger.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 9 december 2025 och den 20 januari 2026 svarspromemorior som är upprättade inom Regeringskansliets förvaltningsavdelning (bilaga A3.3.2–3). Av promemoriorna framgår i huvudsak följande.

Det rekryteringsförfarande som är föremål för anmälan har under den granskade perioden endast använts vid opolitiska anställningar i Regeringskansliet som har beslutats av myndigheten. Regeringskansliet saknar kännedom om när detta rekryteringsförfarande började användas.

När Regeringskansliet rekryterar fästs avseende endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Detta säkerställs på olika sätt, bl.a. genom kravprofiler, annonser, intervjuer och referenstagning. Utgångspunkten för rekryteringsarbetet är myndighetens riktlinjer för rekrytering, där det bl.a. framgår att grundprincipen är att annonsering sker – internt alternativt internt och externt.

Normalt anställs medarbetare med en anställningsbenämning som t.ex. kanslisekreterare, departementssekreterare, kansliråd, ämnesråd eller olika sakkunniga, exempelvis rättssakkunnig eller ämnessakkunnig. Inte sällan används även en funktionstitel för att närmare beskriva vad en sådan anställning innefattar för arbetsuppgifter, t.ex. när myndigheten informerar om en ledig anställning.

När Regeringskansliet avser att anställa någon med anställningsbenämningarna ovan behöver myndigheten, enligt 36 § myndighetens instruktion, inte informera om detta. Innebörden av regleringen är att det är Regeringskansliet som avgör om myndigheten ska informera om den lediga anställningen och i så fall hur (jfr SOU 1992:60 s. 160). Regeringskansliet väljer ändå vid de flesta rekryteringar att informera brett i flera kanaler, exempelvis på myndighetens webbplats regeringen.se och Linked In, och i Arbetsförmedlingens platsbank.

Det förekommer också att Regeringskansliet endast informerar på myndighetens anslagstavla, som utgörs av en surfplatta. Under exempelvis åren 2020–2024 skedde uppemot 5 000 rekryteringar, varav detta förfarande användes i 140–150 fall. Det har då rört sig om särskilda situationer. Av de uppgifter som Regeringskansliet har kunnat ta fram med början från 2020 framgår att förfarandet har använts vid rekryteringar av assistenter, kanslisekreterare, departementssekreterare, kansliråd, ämnesråd och sakkunniga. Samtliga utom assistenter omfattas av undantaget i myndighetens instruktion. Åtta fall har identifierats där assistenter anställts genom förfarandet. När det gäller antalet tillsvidareanställningar har 41 sådana kunnat identifieras, varav 4 har avsett assistenter.

Regeringskansliet har inte någon heltäckande bild av i vilka särskilda situationer det aktuella förfarandet använts. Utifrån de uppgifter som har kunnat inhämtas från medarbetare som arbetar med rekrytering framkommer att förfarandet t.ex. använts i situationer då en specifik kompetens efterfrågats, när sökande tackat nej till erbjuden anställning och sedan ändrat sig samt när myndigheten återanställt en medarbetare som sagt upp sig. Förfarandet har också använts vid kortare förlängningar av tidsbegränsade anställningar där myndigheten informerat om den ursprungliga rekryteringen i flera kanaler.

Av svarspromemoriorna framgår vidare att statsministern fick kännedom om det aktuella rekryteringsförfarandet genom medierapporteringen. Statsministerns statssekreterare fick efter att frågan uppmärksammats i medier övergripande information av förvaltningschefen. Förfarandet hade då inte tillämpats sedan närmare ett år. Några andra åtgärder vidtogs inte.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att det granskade rekryteringsförfarandet har inneburit avsteg från gällande regelverk. Förfarandet har inte tillämpats sedan våren 2024. Utskottet förutsätter att den ordning som nu uppges gälla upprätthålls.

3.4 Regeringskansliets rutiner och hantering av handlingar vid utlandsresor

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2267-2024/25), *bilaga A3.4.1* anförs att det genom en artikel i Dagens Nyheter framkommit att en medarbetare vid Regeringskansliet glömt en pärm med sekretessbelagda handlingar på Arlanda flygplats efter statsministerns resa till Turkiet.

I anmälan begärs att utskottet granskar statsministerns ansvar för hanteringen av sekretessbelagda handlingar vid utlandsresor, om de åtgärder som vidtagits efter incidenten varit tillräckliga och om Regeringskansliets rutiner för detta är i enlighet med gällande lagstiftning och säkerhetskrav.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria från Regeringskansliets förvaltningsavdelning, *bilaga A3.4.2.*

Utredning i ärendet

Uppgifter i medierna

I en artikel den 25 augusti 2025 i Dagens Nyheter uppges att statsminister Ulf Kristersson i november 2022 reste till Turkiet för att träffa president Erdoğan för att diskutera hur Sverige skulle få Turkiets godkännande som ny Natomedlem.

I artikeln uppges också att en tjänsteman i samband med resan glömde en pärm på Arlanda flygplats med delvis sekretessbelagda handlingar. Dokumenten handlade enligt tidningens uppgifter om samtalen med Turkiet. Enligt artikeln hittades materialet av en städare på flygplatsens terminal.

Regeringskansliets presstjänst uppgav följande till Dagens Nyheter:

> Det stämmer att en medarbetare i Regeringskansliet glömde en pärm på Arlanda efter statsministerns resa till Turkiet, och att den hittades av personal på flygplatsen.
>
> Bedömningen var att pärmen inte innehöll säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Därför upprättades ingen skadebedömning och händelsen anmäldes inte till Säkerhetspolisen.

Gällande ordning

Regeringskansliet

Enligt 1 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet har Regeringskansliet till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt

biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Av 5 § i förordningen framgår att statsministern är chef för Regeringskansliet.

Sekretess

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om sekretess för vissa uppgifter.

Om det kan antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut på grund av en bestämmelse om sekretess, får myndigheten enligt 5 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen markera detta genom att en särskild anteckning (sekretessmarkering) görs på handlingen eller, om handlingen är elektronisk, införs i handlingen eller i det datasystem där den elektroniska handlingen hanteras.

Anteckningen ska ange

1. tillämplig sekretessbestämmelse
2. datum då anteckningen gjordes
3. den myndighet som har gjort anteckningen.

Säkerhetsskydd

Bestämmelser om säkerhetsskydd finns i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig (1 kap. 2 § andra stycket säkerhetsskyddslagen).

Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter delas in i säkerhetsskyddsklasser utifrån den skada det kan medföra för Sveriges säkerhet om uppgiften röjs. Indelningen i säkerhetsskyddsklasser ska göras enligt följande (2 kap. 5 § första stycket säkerhetsskyddslagen):

1. kvalificerat hemlig vid en synnerligen allvarlig skada
2. hemlig vid en allvarlig skada
3. konfidentiell vid en inte obetydlig skada
4. begränsat hemlig vid endast ringa skada.

Regeringskansliets föreskrifter

Vid tidpunkten för händelsen som uppmärksammas i anmälan gällde Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2019:2) om säkerhet, med bestämmelser om verksamhets- och säkerhetsskyddet i Regeringskansliet (föreskrifterna är sedan den 1 februari 2023 ersatta av Regeringskansliets föreskrifter [RKF 2023:3] om säkerhet).

Av föreskrifterna framgår att säkerhetschefen ansvarar för säkerheten i Regeringskansliet (1 kap. 10 §). Säkerhetschefen ansvarar även för att det inom Regeringskansliet finns utbildning i säkerhetsskydd (1 kap. 16 §).

Vidare framgår det att en handling eller ett lagringsmedium som innehåller sekretessbelagda uppgifter ska hållas under kontroll eller förvaras inlåst i ett

förvaringsutrymme med betryggande säkerhet som endast den som är behörig att ta del av uppgifterna har tillträde till (2 kap. 18 §).

En handling eller ett lagringsmedium som innehåller sekretessbelagda uppgifter får tas med från Regeringskansliets lokaler endast när arbetet kräver det. Handlingen eller lagringsmediet ska hållas under kontroll eller förvaras på ett betryggande sätt (2 kap. 22 §).

En handling eller ett lagringsmedium som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter får tas med från Regeringskansliets lokaler endast när arbetet kräver det. Handlingen eller lagringsmediet ska hållas under kontroll eller så långt som möjligt förvaras på ett sätt som motsvarar de krav som gäller för förvaring inom Regeringskansliets lokaler. En handling eller ett lagringsmedium som innehåller uppgifter i säkerhetsskyddsklass kvalificerat hemlig får endast medföras efter att expeditionschefen har lämnat sitt medgivande (2 kap. 23 §).

Om en sekretessbelagd eller säkerhetsskyddsklassificerad uppgift kan ha röjts, ska säkerhetssamordnaren för departementet omedelbart informeras. Om en säkerhetsskyddsklassificerad uppgift kan ha röjts, ska även expeditionschefen informeras. Om en säkerhetsskyddsklassificerad uppgift kan ha röjts ansvarar säkerhetschefen för att det görs en skadebedömning.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Som svar fick utskottet den 2 december 2025 en promemoria från Regeringskansliets förvaltningsavdelning (bilaga A3.4.2).

I promemorian anförs att det säkerställdes att pärmen som är aktuell i ärendet kom under myndighetens kontroll när Regeringskansliets säkerhetsorganisation fick information om händelsen. Säkerhetsorganisationen konstaterade att pärmen innehöll arbetsmaterial där vissa delar var försedda med en sekretessmarkering. Materialet var dock inte försett med någon anteckning om säkerhetsskyddsklass. Den bedömning som gjordes var att vissa uppgifter omfattades av sekretess, men att de inte var hänförliga till någon säkerhetsskyddsklass. Med hänsyn till bedömningen gjordes ingen skadebedömning eftersom en sådan bara genomförs om en säkerhetsskyddsklassificerad uppgift kan ha röjts (jfr Regeringskansliets föreskrifter om säkerhet).

Säkerhetsorganisationen informerade den aktuella medarbetarens chef och det hölls samtal med medarbetaren.

Det anförs också att varken statsministern eller något annat statsråd informerades om händelsen. Normalt informeras bara medarbetarens chef om händelser av det här slaget. Enligt Regeringskansliets nuvarande säkerhetsföreskrifter ska även expeditionschefen informeras.

Vidare anförs att det finns interna styrande och stödjande dokument om hur handlingar som innehåller sekretessbelagda och säkerhetsskyddsklassificerade handlingar hanteras. Regeringskansliet tillhandahåller även utbildningar i

säkerhet och säkerhetsskydd för att se till att medarbetarna har tillräckliga kunskaper inom området.

När handlingar tas med från Regeringskansliets lokaler anförs att det som utgångspunkt är den enskilda medarbetaren som bedömer om arbetet kräver att en handling som innehåller sekretessbelagda uppgifter eller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter behöver tas med från Regeringskansliets lokaler. I den bedömningen kan flera olika faktorer behöva beaktas, bl.a. arbetsuppgifternas karaktär, uppgifternas skyddsvärde samt tids- och förvaringsaspekter.

När det rör handlingar som innehåller uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre bör den ansvariga chefen informeras och säkerhetssamordnaren kontaktas för att identifiera lämpliga säkerhetsskyddsåtgärder. En medarbetare kan även i övrigt vända sig till ansvarig chef eller säkerhetssamordnaren för stöd vid olika bedömningar som han eller hon kan behöva göra.

Vidare anförs att om en handling innehåller uppgifter i säkerhetsskyddsklassen kvalificerat hemlig, får den endast medföras efter att expeditionschefen har lämnat sitt medgivande. Om handlingen ska medföras utomlands krävs ett sådant medgivande om handlingen innehåller uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att det inom Regeringskansliet finns styrande och stödjande dokument om hur handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter ska hanteras, bl.a. när handlingar tas med från Regeringskansliets lokaler. Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

3.5 Säkerhetsbrister vid Lantmäteriet

Ärendet

Anmälningar

I två anmälningar som kom in till konstitutionsutskottet under våren 2025 (dnr 1003-2024/25 och 1008-2024/25), *bilaga A3.5.1–2*, begärs en granskning av infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlsons agerande i samband med säkerhetsbrister i Lantmäteriets arkiv.

I den ena anmälan framhålls att Lantmäteriets arkiv plötsligt stängdes ned i maj 2024. Anledningen till nedstängningen uppgavs vara att myndigheten hade upptäckt brister i hanteringen av utlämnandet av allmänna handlingar på grund av att sekretessbelagd information fanns tillgänglig i vissa av myndighetens externa digitala tjänster. Enligt anmälan var detta inte någon ny upptäckt utan ett problem som varit välkänt inom myndigheten under flera års tid. I anmälan framhålls att Lantmäteriet är en beredskapsmyndighet med

särskild betydelse för samhällets civila beredskap. De konsekvenser hanteringen haft för Sveriges säkerhet är svåra att överblicka. I Expressens rapportering framkom det vidare att Lantmäteriets tidigare generaldirektör, trots att hon medgav att hon inte varit fullt transparent gentemot regeringen i fråga om de problem som myndigheten varit medveten om under en längre tid, ändå ansåg att man på departementet förstod såväl problemets omfattning som dess seriositet. Som en konsekvens av hanteringen av nedstängningen och de omständigheter som ledde fram till denna, meddelade regeringen att generaldirektören inte längre hade regeringens förtroende och hon fick lämna sitt uppdrag.

I den andra anmälan framhålls att regeringen i mars 2024 fick information från Lantmäteriet om att handlingar som omfattades av försvarssekretess under en längre tid hade hanterats på ett felaktigt sätt. Trots detta vidtogs inga åtgärder från regeringens sida. Först i maj 2024 beslutade myndigheten självmant att stänga sina digitala tjänster för att stoppa säkerhetsriskerna. Det ledde till omfattande problem för dem som är beroende av Lantmäteriets tjänster. Nedstängningen av de digitala tjänsterna innebar att myndigheten gick över till manuell hantering med månadslånga köer som följd, vilket har fått allvarliga konsekvenser. Också detta har regeringen informerats om av myndigheten, men inte heller detta har lett till några åtgärder från ministerns sida.

I ytterligare en anmälan som kom in till utskottet i början av 2026 (dnr 1083-2025/26), *bilaga A3.5.3*, begärs en granskning av statsminister Ulf Kristerssons ledning och hantering av arbetet med frågor om nationell säkerhet. Granskningen bör inkludera organisationen för den nationella säkerhetsrådgivarens funktion och hantering av ärenden av vikt för nationell säkerhet samt statsministerns ansvar för detta.

I anmälan framhålls det att under granskningen av infrastruktur- och bostadsministerns agerande i samband med säkerhetsbrister i Lantmäteriets arkiv hade det blivit tydligt att säkerhetsbristerna inom Lantmäteriet var avsevärt större än vad som först framkommit. Regeringskansliets hantering av ärendet har därmed väckt ännu fler frågor som behöver undersökas genom att utskottets granskning utökas. Enligt anmälan stod det redan i slutet av mars 2024 klart att säkerhetsklassad information som kan skada svenska säkerhetsintressen hade läckt. Under våren fick Landsbygds- och infrastrukturdepartementet ytterligare information om att det fanns en risk att det även fanns säkerhetsklassad information i databasen Arken, åtkomlig för myndigheter och företag. Såvitt framkommit informerades Statsrådsberedningen, statsministerns statssekreterare och statsministern i maj 2025 om ärendet. Kontakter med Försvarsdepartementet togs efter att försvarsministern fått frågor från medierna om säkerhetsbristerna. I anmälan anförs vidare att Landsbygds- och infrastrukturdepartementet trots informationen inte har tagit initiativ till någon konsekvensanalys i ärendet för att överblicka konsekvenserna för den nationella säkerheten, vilket väcker frågor om

Regeringskansliets beredskap och förmåga att hantera frågor om nationell säkerhet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Statsrådsberedningen, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och Försvarsdepartementet, *bilaga A3.5.4–8*, samt skriftliga svar från tidigare generaldirektören Susanne Ås Sivborg och från tidigare säkerhetsskyddschefen vid Lantmäteriet, *bilaga A3.5.9–10*. Utfrågningar har vidare hållits med infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson, *bilaga B1* och *B6*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringens ansvar för förvaltningsmyndigheterna

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen. Enligt 12 kap. 1 § RF 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. när det gäller beslutsorgan, organisation eller rationaliseringar. Regeringen är i väsentliga avseenden fri att välja inriktning, utformning och omfattning av kontrollen av förvaltningsmyndigheterna. Insatser som kräver särskilda resurser förutsätter att riksdagen beviljar medel. En stor del av regeringens mer löpande förvaltningskontroll sker inom ramen för budgetprocessen.

Enligt 12 kap. 2 § RF 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.

Rätten att ta del av allmänna handlingar

Av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) följer att var och en ska ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Med handling avses enligt 2 kap. 3 § TF en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. 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 (2 kap. 4 § TF).

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast om det krävs med hänsyn till vissa intressen, bl.a. rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller mellanfolklig organisation eller skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Varje inskränkning i rätten att ta del av allmänna handlingar ska enligt tryckfrihetsförordningen anges noga i en särskild lag. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Kompletterande bestämmelser finns i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Om en handling inte kan tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i en avskrift eller kopia (2 kap. 15 § TF).

Informationssäkerhet

Bestämmelser om hantering av s.k. säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter finns i säkerhetsskyddslagen (2018:585). Kompletterande bestämmelser till lagen finns i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (OSL) eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig. Särskilt relevant för vägledning i fråga om vilka uppgifter som till sin natur medför krav på säkerhetsskydd är den s.k. försvarssekretessen i 15 kap. 2 § OSL.

Enligt 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen ska den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet (verksamhetsutövare) utreda behovet av säkerhetsskydd (säkerhetsskyddsanalys). Säkerhetsskyddsanalysen ska dokumenteras. Med utgångspunkt i analysen ska verksamhetsutövaren planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter. Verksamhetsutövaren ska även kontrollera säkerhetsskyddet i den egna verksamheten, anmäla och rapportera sådant som är av vikt för säkerhetsskyddet och i övrigt vidta de åtgärder som krävs enligt denna lag. Så långt det är möjligt ska säkerhetsskyddsåtgärderna utformas så att de inte medför någon skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen.

Enligt 2 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen ska informationssäkerhet förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs, och förebygga skadlig inverkan i övrigt på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet.

Enligt 6 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen ska den myndighet som regeringen bestämmer vara tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndigheten, dvs. Säkerhetspolisen, ska utöva tillsyn över att verksamhetsutövare följer lagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Av 2 kap. 4 § i säkerhetsskyddsförordningen framgår att en verksamhetsutövare skyndsamt ska anmäla till Säkerhetspolisen om

1. det finns skäl att anta att en säkerhetsskyddsklassificerad uppgift otillåtet har röjts,
2. det inträffat en it-incident i ett informationssystem som verksamhetsutövaren är ansvarig för och som har betydelse för säkerhetskänslig verksamhet och där incidenten allvarligt kan påverka säkerheten i systemet eller
3. verksamhetsutövaren får kännedom eller misstanke om någon annan för denne allvarlig säkerhetshotande verksamhet.

Regeringskansliet och den nationella säkerhetsrådgivaren

Enligt 1 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, RK-instruktionen, har Regeringskansliet till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet.

Av 5 § i RK-instruktionen framgår att statsministern är chef för Regeringskansliet. Statsministern är även chef för Statsrådsberedningen, enligt 7 § RK-instruktionen.

I 9 § andra stycket RK-instruktionen anges att chefstjänstemännen i Statsrådsberedningen är statssekreterarna, förvaltningschefen, rättschefen, EU-chefen, HR-direktören, den särskilda chefstjänstemannen för krishantering och den nationella säkerhetsrådgivaren.

Den nationella säkerhetsrådgivaren ska biträda statsministern i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor och frågor om nationell säkerhet. Den nationella säkerhetsrådgivaren biträds vid utförandet av sina uppgifter av ett ledningsstöd.

Under den nationella säkerhetsrådgivaren har två nya kanslier inrättats vid Statsrådsberedningen: kansliet för strategisk analys och samordning av frågor om nationell säkerhet och kansliet för samordning av underrättelser. Dessutom har kansliet för utrikes- och säkerhetspolitiska frågor och kansliet för krishantering placerats under den nationella säkerhetsrådgivaren.

Uppgifter i medierna

I artiklar den 20 november 2024 med rubriken Chefen stoppade inte läcka – trots larm om försvarshemligheter, den 22 november 2024 med rubriken Här är dokumenten som avslöjar generaldirektören, den 3 december 2024 med rubriken Här avslöjas hon: Chefen för Lantmäteriet mörkade för regeringen och den 5 december 2024 med rubriken Läs Expressens avslöjanden om skandalen på Lantmäteriet har Expressen rapporterat om omständigheterna kring nedstängningen av Lantmäteriets arkiv.

I denna rapportering uppger Expressen bl.a. följande.

I maj 2024 stängdes Lantmäteriets arkiv, som kallas Arken, plötsligt ned. Kommersiella kunder, kommuner och myndigheter förlorade då tillgången till arkivuppgifter som behövs för samhällsplanering och byggprojekt. Lantmäteriet uppgav att de hade uppmärksammat brister i hanteringen i utlämnandet av allmänna handlingar och att sekretessbelagd information funnits tillgänglig i externa digitala tjänster. Lantmäteriets kunder hade kunnat ladda ned arkivakter helt självständigt och utan någon sekretessprövning. Det rörde sig inte om ett enskilt misstag utan om ett systemfel som pågått i många år. Även Lantmäteriets kundcenter hade systematiskt lämnat ut dokument till allmänheten utan sekretessprövning.

Hur mycket sekretesskyddat material som läckt ut är det ingen som vet och går enligt Lantmäteriets utredningar inte att ta reda på – arkivets loggsystem är bristfälligt. Myndigheten har försökt att göra skadebedömningar åt Säkerhetspolisen men misslyckats med att ge några svar, men en granskning som myndighetens säkerhetsskyddsavdelning gjort av ett antal hemliga akter visar att de har lämnats ut, i vissa fall flera gånger, och att hemlig information har läckt ut.

Generaldirektören Susanne Ås Sivborgs hantering av frågan har orsakat interna strider i myndighetsledningen och tre av de högsta cheferna på myndigheten – säkerhetsskyddschefen, chefsjuristen och beredskapschefen – har slutat. Under de snart sju år som Susanne Ås Sivborg styrt myndigheten har hon fått åtskilliga varningar om att det finns både skyddade personuppgifter och försvarshemligheter i ett arkiv som kommersiella bolag har haft egen direktaccess till.

Dokument visar att generaldirektören känt till att det funnits sekretessbelagd information och skyddade personuppgifter i arkiven. I januari 2021 konstaterade en rättsutredning om skyddade personuppgifter att myndigheten, om det inte går att åtgärda bristerna, måste överväga om tjänsten ska stängas ned. Liknande synpunkter fördes fram 2018 i en utredning som också delgavs ledningsgruppen. Då konstaterades det att ”åtgärder behöver göras skyndsamt”. Den skarpaste varningen kom i april 2023, över ett år innan arkivet stängdes. Då skrev Lantmäteriets säkerhetsskyddschef i en tillsynsrapport att de hittat akter som omfattas av försvarssekretess i det öppna arkivet och att det är omöjligt att veta hur mycket mer hemligheter det finns där. Rapporten delgavs generaldirektören direkt, och hon fick rekommendationen att skyndsamt vidta åtgärder för att stoppa läckaget av hemlig information. Lantmäteriets generaldirektör säger dock att det var först i maj 2024 som hon fick bekräftat att det fanns hemliga uppgifter i arkivet och att hon då agerade direkt.

Enligt Expressen ska generaldirektören vidare medvetet ha mörkat vidden av säkerhetshaveriet på Lantmäteriet för sin egen styrelse och för regeringen. Det framgår enligt Expressen av tjänsteanteckningar från en tidigare chefsjurist. Enligt uppgift står det i tjänsteanteckningarna från ett ledningsgruppsmöte den 14 och 15 maj 2024 att generaldirektören som svar på en fråga

uppgett att ”den totala bilden medvetet inte har kommunicerats med Regeringskansliet och att detta var ett strategiskt val”. Enligt anteckningarna ska generaldirektören också ha sagt ”att mottagaren vid Regeringskansliet har varit med så länge att han nog kan lägga ihop bilden själv ändå”.

Vid ett extra styrelsemöte den 22 maj 2024 fattades beslutet att stänga ned arkivet.

I en artikel i Expressen den 8 maj 2025 med rubriken Ny incident med försvarshemligheter på Lantmäteriet uppges att Lantmäteriet den 2 april 2025 gjorde en ny incidentanmälan till Säkerhetspolisen. Enligt Expressen ska en jurist på Lantmäteriet ha upptäckt sekretessbelagda uppgifter i ett av myndighetens informationssystem som omges av säkerhetsskyddsåtgärder. Enligt Expressen härstammar den nya incidenten från två beslut som fattades under Susanne Ås Sivborgs ledarskap i december 2023. Det uppges att Lantmäteriet under hösten 2023 var i färd med att introducera ett informationssäkerhetsprojekt och att den tidigare generaldirektören hade beslutat att skynda på driftsättningen.

Pressmeddelande från Lantmäteriet

I ett pressmeddelande på Lantmäteriets webbplats den 24 maj 2024 meddelades att Lantmäteriet begränsar tillgången till viss information i ett antal digitala tjänster av säkerhetsskäl. I pressmeddelandet anfördes vidare följande:

> Bakgrunden är att Lantmäteriet har uppmärksammat brister i myndighetens hantering i utlämnandet av allmänna handlingar, som har medfört att även sekretessbelagd information har funnits tillgänglig i vissa av Lantmäteriets externa digitala tjänster.
>
> Av säkerhetsskäl är det inte möjligt för Lantmäteriet att uttala sig om vilken typ av information som har lämnats ut, och inte heller i vilken grad den utlämnade informationen har åsamkat samhället någon skada. Det går heller inte att säga något om vem eller vilka som har laddat ner den sekretessbelagda informationen. Lantmäteriet samverkar i detta med särskilt berörda myndigheter och andra aktörer.
>
> De nu vidtagna åtgärderna medför att åtkomsten till information i vissa av Lantmäteriets e-tjänster begränsas framöver. Det kommer inte längre vara möjligt att ladda ner handlingar och information direkt ur vissa av Lantmäteriets digitala tjänster. Utlämnandet av informationen görs i stället via kundcenter. Det innebär att utlämnandet av en del av Lantmäteriets information kan komma att ta längre tid än förut.

Information till försvarsutskottet och civilutskottet

Den 26 november 2024 lämnade dåvarande generaldirektör Susanne Ås Sivborg med medarbetare från Lantmäteriet information till försvarsutskottet om läckage av sekretesskyddat material (prot. 2024/25:12 § 5).

Den 3 december 2024 lämnade Susanne Ås Sivborg med medarbetare även information till civilutskottet (prot. 2024/25:11 § 1).

Pressmeddelande från regeringen

Enligt ett pressmeddelande på regeringens webbplats den 6 december 2024 fick Susanne Ås Sivborg samma dag besked om att hon inte hade regeringens förtroende att leda det arbete som krävs för att återställa tilltron till, och säkerställa, Lantmäteriets viktiga funktioner. Enligt infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson har Lantmäteriet en central roll i samhällsbyggnadsprocessen, och regeringen ansåg att Lantmäteriet för myndighetens bästa behövde en ny generaldirektör för att vidta de åtgärder som krävdes och för att återvinna förtroendet. Mot den bakgrunden hade regeringen efter samråd med Susanne Ås Sivborg beslutat att hon skulle lämna sitt uppdrag.

Skriftliga frågesvar

Den 19 juli 2024 besvarade statsrådet Andreas Carlson en skriftlig fråga (fr. 2023/24:1015) om vilka åtgärder han avser att vidta med anledning av att säkerhetskänslig information kan ha spridits från Lantmäteriet. I sitt svar framhöll statsrådet bl.a. följande:

> Det är i första hand Lantmäteriet i egenskap av ansvarig myndighet som hanterar den uppkomma situationen. Myndigheten har genomfört en rad åtgärder för att möta behoven i samhället av tillgång till Lantmäteriets information på ett säkert sätt. Myndigheten ser löpande över fördelning av arbetsuppgifter och personalresurser, ökad support och ökad bemanning för att möta de behov som kan uppstå.
>
> Skyddet av Sveriges säkerhet är en av statens kärnuppgifter. I den mån en verksamhet är av betydelse för Sveriges säkerhet gäller säkerhetsskyddslagen. På senare tid har säkerhetsskyddslagstiftningen skärpts i omgångar och den förtydligar kraven på verksamhetsutövarna när det gäller skydd av bl.a. säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.
>
> Jag följer frågan noga. Mot bakgrund av att ansvarig myndighet har att hantera frågan är det för närvarande inte aktuellt för mig eller regeringen att vidta några särskilda åtgärder.

Den 11 december 2024 besvarade statsrådet Andreas Carlson en skriftlig fråga (fr. 2024/25:547) om när han och regeringen för första gången informerades om säkerhetsbristerna inom Lantmäteriet. Som svar anförde statsrådet följande:

> Regeringskansliet fick i slutet av mars 2024 information om att Lantmäteriet uppmärksammat brister i sekretessgranskningen när kundtjänst lämnade ut handlingar och att myndigheten planerade att vidta åtgärder inom kort. Efter det har Regeringskansliet haft löpande kontakt med myndigheten och i maj fått information om ytterligare brister i hanteringen av akter i e-tjänster och vilka åtgärder som planerats för att åtgärda dessa brister.

Den 22 januari 2025 besvarade statsrådet ytterligare en skriftlig fråga (fr. 2024/25:687) om varför han och regeringen inte hade vidtagit några konkreta åtgärder mellan mars och december 2024, trots att säkerhetsbristerna på Lantmäteriet bedömdes som allvarliga och samhällsskadliga. Som svar anförde statsrådet bl.a. följande:

Regeringskansliet fick i slutet av mars 2024 information om att Lantmäteriet uppmärksammat brister i sekretessgranskningen när kundtjänst lämnade ut handlingar och att myndigheten planerade att vidta åtgärder inom kort. Efter det har Regeringskansliet haft löpande kontakt med myndigheten och i maj fått information om ytterligare brister i hanteringen av akter i e-tjänster och vilka åtgärder som planerats för att åtgärda dessa brister.

Det var myndighetens beslut att i maj stänga tjänsterna och myndigheten har också aviserat att fler åtgärder för att lösa problemen är att vänta. Regeringen ser allvarligt på det inträffade och har bland annat tidigt säkerställt att myndigheten inte bedömde att regeringen borde vidta någon åtgärd utöver de myndigheten själv vidtagit för att hantera uppmärksammade brister. Därefter framkom även ytterligare uppgifter och i regleringsbrevet för 2025 har regeringen också gett myndigheten ett uppdrag att redovisa hur arbetet med att stärka den interna styrningen och kontrollen för att främja en god förvaltningskultur framskrider. Regeringen kommer även att vidta åtgärder för att se över och förstärka förutsättningarna för Lantmäteriets arbete med informationssäkerhet. Regeringen har därtill tillsatt en vikarierande generaldirektör i väntan på tillsättningen av en ny ordinarie generaldirektör.

Regeringen följer utvecklingen och konsekvenserna för samhällsbyggnadssektorn. Om behov uppstår är regeringen beredd att vidta ytterligare åtgärder.

Tidigare granskning

Brister i myndigheters verksamhet

Utskottet har vid flera tillfällen granskat statsråds ansvar för brister i myndigheternas verksamhet, bl.a. när det gäller regelefterlevnad.

Våren 2002 granskade utskottet utbildningsministerns ansvar för Centrala studiestödsnämndens (CSN) förutsättningar att genomföra sina uppgifter (bet. 2001/02:KU20 s. 182 f.). Utskottet anförde att CSN under en följd av år hade haft problem samt att utbildningsministern noggrant följt utvecklingen vid myndigheten och medverkat till att åtgärder vidtagits för att förbättra situationen. Mot bakgrund av att situationen inte hade kunnat förbättras trots att bristerna länge varit uppmärksammade underströk utskottet att regeringen, och framför allt utbildningsministern, bar ansvaret för att tillräckliga åtgärder inte vidtagits för att åstadkomma en tillfredsställande verksamhet inom CSN.

Våren 2006 granskade utskottet migrationsministerns ansvar för myndighetskulturen inom Migrationsverket (bet. 2005/06:KU20 s. 134 f.). I anmälan anfördes att det rådde svåra missförhållanden i myndighetens inre kultur och agerande gentemot asylsökande. Utskottet ansåg att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Förvaltningsmyndigheterna är emellertid självständiga vid tillämpningen av lag, och myndighetens chef ansvarar för att myndighetens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt. I granskningen hade det kommit fram att regeringen och Migrationsverket vidtagit en rad åtgärder till följd av de händelser på Migrationsverket som uppmärksammades. Dessutom hade det kommit fram att migrationsministern avsåg att följa utvecklingen på Migrationsverket och försäkra sig om att de

åtgärder som vidtagits ledde till de avsedda förbättringarna. Utskottet konstaterade att regeringen bär ett ansvar för att Migrationsverkets verksamhet präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens rättigheter. Ett särskilt ansvar bars av migrationsministern, och det föll på henne att sörja för att regeringen vid behov vidtar sådana åtgärder som kan krävas för att avhjälpa brister i myndighetens verksamhet.

Våren 2008 genomförde utskottet en granskning av ansvariga statsråds agerande i fråga om Integrationsverkets utbetalning av schablonersättning till kommuner i strid med gällande författning (bet. 2007/08:KU20 s. 55 f.). I anmälan lades särskild vikt vid brister i hur Integrationsverket följde en förordning och det faktum att regeringen var medveten om dessa brister. Granskningen visade att de ansvariga statsråden och regeringen hade följt utvecklingen vid den berörda myndigheten och att regeringen genom de regleringsbrev som riktats till myndigheten hade verkat för att åtgärder vidtogs för att förbättra situationen. Utskottet konstaterade dock att de åtgärder som vidtagits inte hade lyckats förbättra situationen i tillräcklig grad och att situationen när det gällde tillämpningen av förordningen vad avser utbetalning av schablonersättning under en följd av år hade varit bristfällig. Regeringen och de ansvariga statsråden bar enligt utskottet ett övergripande ansvar för detta.

Våren 2012 granskade utskottet Näringsdepartementets hantering av en fråga med anledning av bristande järnvägsunderhåll (bet. 2011/12:KU20 s. 90 f.). I sitt ställningstagande noterade utskottet att Trafikverket inte hade informerat det ansvariga statsrådet om tecknandet av ett s.k. upphörandeavtal av entreprenadkontrakt om banhållning. Utskottet framhöll att regeringen och ansvariga statsråd har ett övergripande ansvar för att säkerställa att myndigheter informerar regeringen om den aktuella situationen inom sina respektive områden. Det aktuella fallet underströk enligt utskottet vikten av väl fungerande kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet.

Regeringens skyldighet att leda och följa den statliga förvaltningens verksamhet uppmärksammades också i utskottets granskning våren 2013 när det gällde regeringens agerande i fråga om militärt samarbete med Saudiarabien (bet. 2012/13:KU20 s. 264 f.). Enligt utskottet var det fråga om ett känsligt ärende som hade uppfattats som väldigt angeläget att lösa. Mot denna bakgrund framstod det därför som särskilt angeläget för departementet att hålla sig underrättat om utvecklingen av ärendet och följa verksamheten vid den aktuella myndigheten, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Av vad som framkommit i granskningen hade dock, ansåg utskottet, Försvarsdepartementet tvärtom skjutit frågan om den fortsatta händelseutvecklingen i kontakterna mellan FOI och de saudiska motparterna ifrån sig. Trots att det varit ett känsligt ärende som orsakat oro för utrikespolitisk och ekonomisk skada för Sverige som stat och för svenskt näringsliv, skedde ingen synbar uppföljning av instruktionerna till myndigheterna att lösa problemen och upplägget med FOI som konsult. I utskottets ställningstagande anfördes att

regeringen är ansvarig inför riksdagen för sin styrning av riket och att riksdagens ansvarsutkrävande förutsätter att det ansvariga statsrådet, med respekt för förvaltningens självständighet enligt regeringsformen, både ser till att styra myndigheterna och håller sig informerad om deras verksamhet. De brister i dessa hänseenden som hade kunnat konstateras i granskningen var enligt utskottet av allvarligt slag som i förlängningen hade lett till skada för rikets internationella relationer.

Våren 2018 granskade utskottet regeringens hantering av Polismyndighetens avsteg från en gällande förordning i samband med polisens hantering av sitt it-system (bet. 2017/18:KU20 s. 282 f.). Det aktuella granskningsärendet gällde två beslut som rikspolischefen hade fattat i april 2015. Av utredningen framgick att Polismyndigheten informerade Regeringskansliet om besluten i samband med att uppgifterna presenterades i medierna under hösten 2017. Utskottet framhöll att regeringen är ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse. I det nu aktuella fallet kunde det dock konstateras att det inte synes ha varit fråga om fel av systematisk karaktär eller om återkommande brister. Utskottet noterade även att Regeringskansliet efter att det fick information från Polismyndigheten agerade genom att efterfråga ytterligare information som kunde läggas till grund för en bedömning av behovet av eventuella åtgärder av regeringen eller Regeringskansliet.

Säkerhetsbrister hos myndigheter

Våren 2018 granskade utskottet vissa frågor om Transportstyrelsens outsourcing m.m. En av granskningarna gällde den tidigare regeringens agerande i fråga om Transportsstyrelsen och informationssäkerhet (bet. 2017/18:KU20 s. 331 f.). I sitt ställningstagande (s. 362 f.) noterade utskottet inledningsvis att ansvaret enligt säkerhetsskyddslagen för att det säkerhetsskydd finns, som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter, åvilar varje myndighet som lagen gäller för. Dessutom gäller att dessa myndigheter ska undersöka vilka uppgifter i deras verksamhet som ska hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet. I granskningen hade det framkommit att Transportstyrelsen under perioden 2009–2014 saknat en säkerhetsanalys och därmed brutit mot säkerhetsskyddsförordningen, som syftar till att värna rikets säkerhet. Enligt utskottet hade det inte framkommit något som visade att regeringen varit informerad om eller delaktig i Transportstyrelsens planer på att outsourca sin it-drift. Inte heller hade det framkommit att regeringen eller Regeringskansliet fått någon information om att Transportstyrelsen inte genomfört någon säkerhetsanalys förrän 2014. Den bild som enligt utskottet framkom var att arbetet med informationssäkerhetsfrågor var eftersatt under den granskade perioden och att den dåvarande regeringen inte gjorde tillräckligt för att de brister som påpekats skulle bli åtgärdade. Utskottet framhöll i sammanhanget att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet, vilket förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett

styrningsperspektiv, givetvis med beaktade av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § RF.

En annan granskning våren 2018 gällde den dåvarande regeringens agerande i samband med Transportstyrelsens it-upphandling (bet. 2017/18:KU20 s. 365 f.). I sitt ställningstagande (s. 418 f.) konstaterade utskottet att Transportstyrelsen hade hanterat säkerhetskänslig och av andra skäl sekretessbelagd information på ett sätt som strider mot lagen. Granskningen väckte enligt utskottet frågor om förmedlingen av information inom Regeringskansliet när det gäller frågor av betydelse för rikets säkerhet. Granskningen väckte också frågor om information inom departementen till statsråden och mellan statsråden inklusive statsministern. Enligt utskottet hade Justitiedepartementet och Näringsdepartementet inte varit tillräckligt samordnade i hanteringen av frågor med anledning av Transportstyrelsens outsourcing. Information fanns förhållandevis tidigt vid dessa departement som sammantaget redan i slutet av 2015 visade på allvaret i situationen, vari problemen bestod samt behovet av skyndsamma åtgärder vid inte minst Transportstyrelsen. Enligt utskottet hade de två departementen i alltför stor utsträckning agerat var för sig, vilket gått ut över möjligheten att gemensamt skaffa sig en bättre bild av läget och med den som grund överväga vad som ytterligare kunde göras för att hantera situationen. Försvarsdepartementet informerades av Justitiedepartementet i februari 2016, och i samband med det inleddes en dialog med Försvarsmakten. Först i december 2016 fick Statsrådsberedningen information om outsourcingen. Det tog ytterligare några veckor innan statsministern fick informationen. Utskottet såg allvarligt på att det tog så pass lång tid innan statsministern nåddes av informationen. I den sammantagna bedömningen av statsrådens ansvar tog utskottet sin utgångspunkt i ansvarsprincipen, som i regeringsarbetet innebär att varje departement och statsråd ansvarar för sina områden även i händelse av kris. I det aktuella fallet låg ansvaret för den myndighet där problemen uppkom, dvs. Transportstyrelsen, hos Näringsdepartementet och infrastrukturministern. Ansvaret för den myndighet som fick information om riskerna med outsourcingen och som agerade gentemot Transportstyrelsen, dvs. Säkerhetspolisen, låg hos Justitiedepartementet och inrikesministern. Det ansvar som ålåg övriga departement och statsråd var därmed i första hand att efter att information förmedlats till dem hantera konsekvenserna inom sina respektive områden. Enligt utskottet blev den dåvarande inrikesministern förhållandevis tidigt informerad av sitt departement om det inträffade och han borde då ha varit tillräckligt insatt för att förstå behovet av att följa utvecklingen och säkerställa att berörda departement och Statsrådsberedningen blev informerade. Justitiedepartementet, och då inte minst inrikesministerns statssekreterare, brast i dessa avseenden. Ansvaret för dessa brister åvilade statsrådet. Vidare noterade utskottet att inrikesministern under hela den aktuella perioden inte tog upp händelsen med vare sig statsministern eller infrastrukturministern. När det gällde den dåvarande infrastrukturministern var det enligt utskottet uppseendeväckande att information som

fanns tidigt i hennes departement inte tagits upp mellan henne och hennes statssekreterare. Ansvaret för detta åvilade statsrådet. Utskottet framhöll vidare att det framstod som självklart att händelser av detta allvarliga slag borde tas upp direkt med statsministern och andra berörda statsråd. Utskottet konstaterade också att den ansvarsprincip som gäller inom Regeringskansliet inte får medföra att all information stannar inom respektive departement. Utskottet påpekade att statsministern bar det yttersta ansvaret för att rutinerna inte hade fungerat.

Våren 2019 granskade utskottet om regeringen och det ansvariga statsrådet i tillräcklig omfattning agerat för att förhindra de allvarliga missförhållanden som uppdagats vid Svenska kraftnät (bet. 2018/19:KU20 s. 125 f.). Utskottet konstaterade att säkerhetsfrågor hade ingått som en del i den löpande dialogen mellan Miljö- och energidepartementet och Svenska kraftnät. I granskningen hade det inte framkommit att myndigheten vid dessa dialoger redovisat några av de brister som senare har blivit kända. Inte heller hade dessa brister framgått av risk- och sårbarhetsanalyserna. Vad gäller risk- och sårbarhetsanalyserna hade departementet bedömt att några särskilda åtgärder inte varit nödvändiga från regeringens sida med hänvisning till att myndigheten även redovisat att åtgärder vidtogs. När det gällde bristerna kring säkerhetsskydd och säkerhetsprövningar och de åtgärder som vidtagits av Svenska kraftnät framgick det av granskningen att departementet fick information om dessa först i början av 2019. Informationen hade därefter utan dröjsmål förts vidare till Statsrådsberedningen och Justitiedepartementet. Utskottet förutsatte att regeringen, med respekt för förvaltningens självständighet enligt regeringsformen, ser till att både styra myndigheterna och hålla sig informerad om deras verksamhet. Utskottet förutsatte vidare att berörda delar av Regeringskansliet informeras när händelser som kan vara av betydelse för rikets säkerhet inträffar. I det nu aktuella fallet hade det inte framkommit några brister i dessa hänseenden.

Förflyttning av generaldirektör

Våren 2024 granskade utskottet förflyttningen av Strålsäkerhetsmyndighetens generaldirektör (bet. 2023/24:KU20 s. 49 f.). Utskottet framhöll bl.a. att för att säkerställa att rätt kompetens finns i ledningen för en myndighet måste regeringen vid behov kunna omplacera en myndighetschef. Regeringen måste dock alltid förhålla sig till bestämmelserna i lagen om offentlig anställning så att inte syftet bakom dessa undergrävs, även när det inte är fråga om ett tvångsentledigande. Den gällande ordningen för att kunna skilja eller förflytta en myndighetschef från en anställning syftar till att säkerställa myndighetschefernas självständighet. Det måste därför finnas sakliga och objektivt godtagbara skäl för ett beslut om förflyttning av en myndighetschef.

Granskning av Lantmäteriets informationssäkerhet (Ds 2026:2)

Den 10 april 2025 gav regeringen en utredare i uppdrag att granska Lantmäteriets arbete med informationssäkerhet i myndighetens manuella hantering och digitala system (LI2025/00816). Den 13 februari 2026

redovisade utredaren sitt uppdrag genom promemorian Granskning av Lantmäteriets informationssäkerhet (Ds 2026:2). I promemorian framhålls bl.a. följande.

Lantmäteriets styrelse beslutade den 22 maj 2024 att all extern tillgång till Arken med omedelbar verkan skulle stängas. Anledningen var för styrelsen tidigare okända brister i rutinerna kring sekretessprövning i samband med utlämnande av allmän handling och risken för att det förekom säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i bl.a. Arken. Stängningen beslutades av den dåvarande generaldirektören den 24 maj 2024. De angivna bristerna har funnits och är mycket allvarliga. Frågan om det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i Arken har varit aktuell under en längre tid. Myndigheten borde därför långt tidigare och skyndsamt ha vidtagit åtgärder för att komma till rätta med bristerna. Till det kommer att såväl känsliga som skyddade personuppgifter kan förekomma i akterna. Stängningen av de digitala tjänsterna var därför nödvändig.

Konsekvenserna för Sveriges säkerhet är svåra att överblicka. En rimlig utgångspunkt är att alla uppgifter i Arken som har legat åtkomliga för externa brukare, och därmed varit tillgängliga för främmande makt eller antagonister av skilda slag, är röjda. Det är i sig utomordentligt allvarligt. Att så har varit fallet under mycket lång tid gör detta förhållande än mer problematiskt. Det bör tilläggas att det inte bara handlar om enskilda uppgifter. För den som så önskat har det funnits god tid att kartlägga och sammanställa och att komplettera uppgiftsinsamlandet.

Sett till potentiella konsekvenser av Lantmäteriets bristande informationssäkerhet är ytterligare en rimlig utgångspunkt att det krävs ett omtag för varje myndighet eller annan aktör med känsliga fastigheter, anläggningar eller verksamheter, vars uppgifter funnits öppet tillgängliga hos Lantmäteriet. En risk- och konsekvensanalys får göras utifrån att alla känsliga uppgifter som funnits i Lantmäteriets öppna system har röjts. Därefter får man överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att öka skydd och säkerhet. Perspektivet här är långt större än enbart Lantmäteriets verksamhet – det handlar om hela Sveriges säkerhet.

Flera och ökade krav som inneburit utmaningar för Lantmäteriet har haft betydelse för myndighetens prioriteringar. Sådana krav har varit öppna data, tillgänglighet, digitalisering, en ekonomi i balans och kortare handläggningstider främst inom fastighetsbildningsområdet. Fokus inom myndigheten har legat på att möta dessa krav och inte på säkerhetsskydd och informationssäkerhet.

Det har under lång tid funnits brister i den interna styrningen och kontrollen inom Lantmäteriet. De har påverkat informationssäkerheten i stor utsträckning. Ett exempel är att det saknats ett tydligt myndighetsövergripande juridiskt stöd för att säkerställa regelefterlevnad och intern styrning och kontroll.

Säkerhetsskydds- och informationssäkerhetsfrågor borde ha tagits upp mer ingående vid styrelsens sammanträden. När det gäller förekomsten av

säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i Arken och bristerna i rutinerna i samband med utlämnande av allmänna handlingar borde styrelsen, som haft stöd av internrevisionen, ha agerat tidigare. Generaldirektören borde skyndsamt och långt tidigare ha vidtagit åtgärder med anledning av förekomsten av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i Arken och de övriga brister som har konstaterats. Styrelsen borde ingående ha informerats om bristerna.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet under våren 2025 svar på bl.a. frågor om när och hur Regeringskansliet respektive infrastruktur- och bostadsministern fick kännedom om säkerhetsbrister i Lantmäteriets arkiv samt vilka åtgärder som vidtogs med anledning av informationen. Utskottet begärde även svar på frågor om informationen om säkerhetsbristerna vidarebefordrats till Statsrådsberedningen och andra departement. Utskottet begärde även att få del av eventuell dokumentation från möten som ägt rum mellan Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och Lantmäteriet.

Som svar överlämnades den 4 mars 2025, den 3 april 2025 och den 29 april 2025 promemorior som hade upprättats inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och Försvarsdepartementet (bilaga A3.5.4–6).

Genom skrivelser som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet under våren 2026 att få svar på ytterligare frågor.

Som svar överlämnades den 5 februari 2026 och den 26 februari 2026 promemorior som hade upprättats inom Statsrådsberedningen, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och Försvarsdepartementet (bilaga A3.5.7–8).

Av svarspromemoriorna framgår i huvudsak följande.

Säkerhetsbristerna vid utlämnandet av handlingar via kundtjänst

Den 26 mars 2024 fick Landsbygds- och infrastrukturdepartementet kännedom om brister i Lantmäteriets hantering av utlämnande av förrättningsakter via myndighetens kundtjänst. Då informerade Lantmäteriet den ansvariga myndighetshandläggaren om att myndigheten hade anmält en säkerhetsskyddsincident till Säkerhetspolisen. Incidenten bestod i att myndigheten tillämpade en ordning som innebar att förrättningsakter som begärdes ut lämnades ut via kundtjänst utan föregående sekretessprövning. Lantmäteriet uppgav i samtalet att myndigheten med omedelbar verkan hade börjat sekretessprova förrättningsakterna innan de lämnades ut. Andreas Carlsons statssekreterare informerades muntligen om det inträffade och om myndighetens vidtagna åtgärder samma dag, varefter han senare samma dag informerade Andreas Carlson.

Eftersom Lantmäteriet hade gjort en anmälan till Säkerhetspolisen och infört en ordning som innebär att akterna sekretessprövas innan de lämnades ut, gjordes bedömningen att inga omedelbara åtgärder behövde vidtas från Regeringskansliets eller regeringens sida. Den nya ordningen innebar dock att

handläggningstiden för ärenden om utlämnande av allmänna handlingar ökade markant. Departementet följde därefter löpande myndighetens arbete med att komma till rätta med de långa handläggningstiderna, vilket skedde genom möten och telefonkontakter. Den 10 april hölls det första mötet mellan tjänstemän från departementet och företrädare för myndigheten. Andreas Carlsons statssekreterare informerades den 24 april om vad som kommit fram vid mötet och han informerade i sin tur Andreas Carlson dagen därpå. Därefter hölls ett möte den 7 maj 2024 som handlade om säkerhetsincidenten som myndigheten hade anmält till Säkerhetspolisen i mars 2024 och de åtgärder som myndigheten vidtagit med anledning av den.

Säkerhetsbristerna i arkivet

Den 7 maj 2024 hölls, som nämnts, ett möte mellan tjänstemän i Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och företrädare för Lantmäteriet. I slutet av mötet nämndes i förbigående att det kunde finnas en risk för att det fanns säkerhetskänslig information i databasen Arken, som genom direktåtkomst var tillgänglig för aktörer inom offentlig och privat sektor.

Den 17 maj återkom myndigheten i fråga om den identifierade risken. Detta skedde genom en telefonkontakt med en tjänsteman i departementet. Samma dag informerade ordföranden i myndighetens styrelse samma tjänsteman om att det skulle hållas ett extra styrelsesammanträde den 22 maj där den uppkomna situationen och behovet av åtgärder skulle diskuteras.

Den 21 maj 2024 informerades Andreas Carlsons statssekreterare av tjänstemän i departementet. Statssekreteraren har därefter löpande hållits informerad om myndighetens arbete med de frågor som uppkommit med anledning av det inträffade.

Den 22 maj 2024 tog en tjänsteman i departementet emot information från myndigheten om att styrelsen hade beslutat att stänga ned direktåtkomsten till Arken. Av informationen framgick att styrelsen var enig om att en nedstängning var nödvändig eftersom risken för att säkerhetskänslig information kunde finnas tillgänglig via Arken var stor. På kvällen hade Andreas Carlsons statssekreterare kontakt med styrelseordföranden om åtgärden. Samma kväll informerade statssekreteraren Andreas Carlson om situationen och styrelsens beslut tidigare samma dag. Mot bakgrund av åtgärden att stänga ned direktåtkomsten till Arken gjordes bedömningen att inga ytterligare åtgärder behövde vidtas från Regeringskansliets eller regeringens sida.

Departementet hade kontakt med Lantmäteriet under tiden mellan beslutet (den 22 maj) och nedstängningen (den 24 maj). Myndigheten informerade då om att nedstängning skulle ske så snabbt som möjligt, men att myndigheten för att minimera skadeverkningen behövde säkerställa att nedstängningen inte skulle påverka andra system negativt. Vidare informerade myndigheten om hur den planerade att kommunicera beslutet internt och externt.

Vid varje tillfälle som departementet har träffat Lantmäteriet med anledning av säkerhetsbristerna har frågan ställts om myndigheten ser något

behov av någon form av stöd från Regeringskansliet eller något beslut av regeringen för att komma vidare i sitt arbete, men myndigheten har inte uttryckt några sådana behov.

Det finns inte någon dokumentation från mötena.

Uppföljande möten mellan departementet och Lantmäteriet

Det hölls uppföljande möten mellan företrädare för Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och myndigheten den 23 maj, den 5, 14 och 25 juni 2024, den 13 och 20 september, den 17 oktober, den 25 och 26 november samt den 3 och 4 december 2024. Myndigheten redovisade vid dessa möten vilka åtgärder som hade vidtagits med anledning av såväl bristerna avseende Lantmäteriets sekretessprövningar i utlämnandeärenden som bristerna kopplade till direktåtkomsten till Arken. Därutöver hade departementet löpande telefonkontakt med myndigheten för att informera sig om hur arbetet med anledning av det inträffade fortlöpte.

Myndigheten hade inte uttryckt några konkreta behov av stöd eller liknande vid dessa möten. Vid mötet den 5 juni 2024 nämnde dock myndigheten att den sannolikt skulle behöva ett budgettillskott för att hantera situationen, men det var då oklart hur stort tillskott som skulle behövas. Den 26 november 2024 bedömde dock myndigheten att den skulle klara årets budget i den anslagsfinansierade delen även om anslagskrediten troligen skulle behöva användas samt att ett budgettillskott därför skulle kunna krävas för 2025.

Det finns inte någon dokumentation från mötena.

Statssekreteraren deltog i mötena med Lantmäteriet den 23 maj, den 14 och 25 juni, den 25 och 26 november samt den 3 och 4 december 2024. Därutöver hade han andra kontakter med myndigheten den 22 och 24 maj, den 2 juli samt den 11, 18, 19 och 20 november 2024.

Information till Statsrådsberedningen och andra departement

På morgonen den 24 maj 2024 informerades Statsrådsberedningen på tjänstemannanivå av Landsbygds- och infrastrukturdepartementet om situationen vid Lantmäteriet. Samma förmiddag informerade Andreas Carlsons statssekreterare statsministerns statssekreterare. Statsrådsberedningens pressenhet informerades av Andreas Carlsons pressekreterare senare samma dag. I anslutning till att Statsrådsberedningen informerades fick också statsministern information.

Dagen efter att Justitiedepartementet den 27 juni 2024 fick information från Säkerhetspolisen lämnade departementet informationen vidare till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (se även nedan).

Under våren 2024 tog försvarsministern del av uppgifter i medierna om säkerhetsbristerna. Från det att uppgifterna framkom i medierna har försvarsministern vid behov fått information om den uppkomna situationen. Under sommaren 2024 hade Landsbygds- och infrastrukturdepartementet kontakt med Försvarsdepartementet med anledning av att försvarsministern hade fått frågor om säkerhetsbristerna från medierna.

Information från Säkerhetspolisen

Den 27 juni 2024 fick Justitiedepartementet information från Säkerhetspolisen om att myndigheten hade inlett ett tillsynsärende om Lantmäteriets säkerhetsskyddsanalys. Vid denna tidpunkt hade Säkerhetspolisen inte klarlagt om de konstaterade bristerna medförde att skyddsvärd information gjorts tillgänglig och redogjorde inte för någon bedömning av eventuella konsekvenser av det inträffade.

Vid ett möte mellan tjänstemän från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, Justitiedepartementet och Säkerhetspolisen den 23 januari 2025 redogjorde Säkerhetspolisen allmänt för hur myndigheten arbetar med tillsyn enligt säkerhetsskyddslagen. Vid mötet efterfrågades en närmare bedömning, men Säkerhetspolisen uppgav att den vid detta möte inte kunde dela med sig av några bedömningar om den pågående tillsynen.

Information om en ny säkerhetsskyddsincident

Med anledning av artikeln i Expressen den 8 maj 2025 om att Lantmäteriet den 2 april 2025 hade gjort en ny anmälan till Säkerhetspolisen om en säkerhetsskyddsincident, begärde utskottet svar på frågor om när infrastruktur- och bostadsministern fått information om den påstådda incidenten och vad som framgick av informationen samt vilka åtgärder som vidtagits med anledning av informationen.

I svarspromemorian anförs att en tjänsteman i Landsbygds- och infrastrukturdepartementet den 8 april 2025 tog emot information från Lantmäteriet om att myndigheten den 2 april hade anmält en säkerhetsskyddsincident till Säkerhetspolisen. Säkerhetskyddsincidenten rörde ett handläggningssystem inom fastighetsinskrivningsverksamheten som kallas Sfären. Lantmäteriet gjorde bedömningen att det kunde finnas uppgifter i systemet som omfattas av sekretess, men att det sannolikt inte var någon utanför myndigheten som fått del av uppgifterna i systemet. Samtidigt konstaterade myndigheten att det var många inom myndigheten som hade tillgång till systemet.

Samma dag informerade tjänstemannen andra berörda i departementet, bl.a. Andreas Carlsons statssekreterare. Vidare hade den ansvariga huvudmannen kontakt med myndighetens styrelseordförande. Vid ett möte den 9 april 2025, där bl.a. Andreas Carlsons statssekreterare deltog, uppgav myndigheten att Sfären till viss del inte uppfyllde kraven för hantering av säkerhetsskyddsklassificerad information. Enligt myndigheten hade dock inga handlingar lämnats ut från systemet utan föregående sekretessprövning.

Myndigheten fick frågan om den såg något behov av stöd från Regeringskansliet eller något beslut av regeringen för att hantera den uppkomna situationen. Myndigheten uppgav att det inte fanns något sådant behov och att problemet kunde hanteras av myndigheten. Samma dag informerades Andreas Carlson av sin statssekreterare om vad som framkommit vid kontakterna med myndigheten den 8 och 9 april. Andreas Carlsons statssekreterare informerade samma dag statsministerns statssekreterare. På kvällen informerades

Statsrådsberedningen även på tjänstemannanivå av Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Ansvar för säkerhetsincidenter av betydelse för nationell säkerhet

Utskottet begärde även en redogörelse för vem eller vilken funktion inom Regeringskansliet som har det övergripande ansvaret för att åtgärder med anledning av säkerhetsincidenter med betydelse för nationell säkerhet samordnas på ett ändamålsenligt sätt inom Regeringskansliet.

I svarspromemorian anförs att frågor som uppkommer inom ramen för en viss myndighets verksamhet som utgångspunkt hanteras av det departement till vilket myndigheten hör. Det gäller också för säkerhetsincidenter hos myndigheten.

Statsrådsberedningen samordnar och inriktar Regeringskansliets arbete med nationell säkerhet och krishantering. För strategisk samordning i frågor som rör nationell säkerhet finns ett nationellt säkerhetsråd som biträds av den nationella säkerhetsrådgivaren. Inom Regeringskansliet ansvarar den nationella säkerhetsrådgivaren för analys, samordning och inriktning av frågor som rör nationell säkerhet. Vidare biträder den nationella säkerhetsrådgivaren statsministern i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor och frågor om nationell säkerhet och försvar.

Under den nationella säkerhetsrådgivaren i Statsrådsberedningen finns bl.a. kansliet för krishantering. Kansliet är uppdelat i två sektioner av vilka den ena är kriskoordineringscentralen (KKC). KKC arbetar dygnet runt med omvärldsbevakning, larm samt rapportering till politisk ledning och övriga delar i Regeringskansliet. Vid händelser som skulle kunna föranleda krishantering för regeringen och Regeringskansliet larmar kansliet berörda departement. Vid behov sammankallar chefstjänstemannen för krishantering berörda expeditionschefer och statsministerns statssekreterare berörda statssekreterare till möte i gruppen för strategisk samordning.

Information till den nationella säkerhetsrådgivaren och KKC

Utskottet begärde vidare att få svar på frågor om den nationella säkerhetsrådgivaren eller något av kanslierna som sorterar under denne har fått information med anledning av säkerhetsbristerna vid Lantmäteriet och vad som framkommit av denna information. I svarspromemorian anförs följande.

Den 24 maj 2024 tog KKC del av information om Lantmäteriet i medierna och kontaktade därför Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Dagen efter informerade kansliet för krishantering den nationella säkerhetsrådgivaren, som därefter hölls informerad.

Den 26 juni 2024 lämnade departementet övergripande information till KKC om den aktuella situationen för det fall att behov av krishantering skulle uppkomma under sommaren. Av informationen framgick att Lantmäteriets digitala tjänster hade stängts ned eller begränsats samt att detta genererade mycket arbete för myndigheten och ledde till långa handläggningstider för olika samhällsaktörer som hade behov av handlingar. Departementet uppgav

att det vid informationstillfället inte förelåg någon kris som krävde hantering från Regeringskansliets sida.

Den 9 juli 2024 hade KKC kontakt med departementet med anledning av ytterligare medierapportering om Lantmäteriet. KKC kontaktade även kansliet för samordning av underrättelser (SB UND), som inte hade någon ytterligare information.

Den 24 oktober 2024 skickade departementet information till KKC om den då pågående medierapporteringen om Lantmäteriet. KKC fick därutöver under perioden den 29 maj till den 6 december 2024 löpande del av information från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (numera Myndigheten för civilt försvar) och Nationellt cybersäkerhetscentrum innehållande vissa uppgifter om Lantmäteriet. Informationen förmedlades av Försvarsdepartementet och byggde på bl.a. vad som rapporterats i medierna och uppgifter från Skatteverket om hur Lantmäteriets nedstängning av digitala tjänster påverkade olika samhällsaktörers tillgång till s.k. grunddata. Uppgifterna från Skatteverket ingick i kansliet för krishanterings dagliga omvärldsbevakningsrapport som distribuerats i Regeringskansliet.

Information från KKC i det dagliga utskicket

En fråga från utskottet gällde om några åtgärder hade vidtagits vid andra departement med anledning av att KKC i Regeringskansliet den 25 maj 2024 i sitt dagliga utskick av frågor som kan vara av relevans för målen för samhällets säkerhet, Sveriges nationella intressen samt regeringens och Regeringskansliets krishantering redovisade att Lantmäteriet den 24 maj 2024 informerat om att direktåtkomsten till Arken stängts ned av säkerhetsskäl. I svarspromemorian framhölls att händelsen hade varit föremål för diskussion inom ramen för den löpande kontakten mellan Försvarsdepartementet och dess myndigheter.

Analyser av konsekvenserna av säkerhetsbristerna

En fråga gällde om regeringen eller Regeringskansliet har fått del av någon bedömning från Säkerhetspolisen om konsekvenserna av säkerhetsbristerna vid Lantmäteriet. Av svarspromemoriorna framgår att varken regeringen eller Regeringskansliet har fått del av någon sådan bedömning från Säkerhetspolisen. Vid ett möte i januari 2025 mellan Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, Justitiedepartementet och Säkerhetspolisen efterfrågades en bedömning, men Säkerhetspolisen uppgav att man inte kunde dela med sig av några bedömningar om den pågående tillsynen. Någon bedömning därefter har inte efterfrågats. Regeringskansliet har haft kontakt med Säkerhetspolisen vid två tillfällen med anledning av de aktuella händelserna hos Lantmäteriet. Regeringskansliet har inte kunnat få någon närmare uppgift från myndigheten om i vilken omfattning säkerhetskänslig information kan ha röjts, vilket beror på att informationsuttaget via direktåtkomst till Arken inte har loggats på personlig användarnivå och det inte har förts noteringar om kundtjänsts utlämnande av allmänna handlingar. Det framgår vidare av promemorian

Granskning av Lantmäteriets informationssäkerhet (Ds 2026:2) att de reella skadorna för i första hand Sveriges säkerhet med anledning av incidenten är svåra att bedöma.

Utskottet ställde även en fråga om det inom Regeringskansliet har tagits initiativ till någon analys av vilka konsekvenser för den nationella säkerheten som säkerhetsbristerna vid Lantmäteriet kan ha gett upphov till och vilka åtgärder som analysen i så fall har lett till. I svarspromemorian hänvisas till att det är den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet som ansvarar för att verksamheten uppfyller säkerhetsskyddslagens krav och att det är Säkerhetspolisen som utövar tillsyn över att verksamhetsutövaren följer lagen. Lantmäteriet anmälde säkerhetsskyddsincidenter till Säkerhetspolisen den 21 mars 2024 i fråga om förrättningsakter som begärts ut genom kundtjänst och den 2 april 2025 i fråga om handläggningssystemet Sfären. Vidare har Säkerhetspolisen haft tillsynsärenden gentemot Lantmäteriet.

Beslutet att avskilja generaldirektören från hennes uppdrag

Den 9 december 2024 beslutade regeringen att anställa Susanne Ås Sivborg som generaldirektör i Regeringskansliet. Hon tillträdde anställningen samma dag, vilket fick till följd att hennes anställning som generaldirektör för Lantmäteriet upphörde. Inför beslutet uppgav Susanne Ås Sivborg att hon inte hade några invändningar mot att anställas i Regeringskansliet.

Som svar på frågan om vad som låg till grund för beslutet att avskilja generaldirektören från hennes uppdrag anförs att grunden för beslutet var att generaldirektören inte längre hade regeringens förtroende att leda det arbete som krävdes för att återställa tilltron till, och säkerställa, Lantmäteriets viktiga funktioner. I den uppkomna situationen gick det inte att se hur generaldirektören skulle kunna fortsätta att leda myndigheten framåt i det arbete som väntade.

Skriftligt svar från tidigare generaldirektören

Utskottet har gett den tidigare generaldirektören Susanne Ås Sivborg en möjlighet att skriftligt kommentera underlaget i granskningsärendet. Utskottet begärde även en redogörelse för hennes och Lantmäteriets information till Regeringskansliet under våren och sommaren 2024 när det gällde frågan om säkerhetsbrister i Lantmäteriets arkiv och Regeringskansliets återkoppling på denna information.

I ett skriftligt svar till utskottet den 28 mars 2025 uppgav hon att hon inte har några kommentarer till det som omnämns i underlaget (bilaga A3.5.9). Hon anförde vidare att hon löpande har informerat Regeringskansliet om upptäckta brister och incidenter kopplade till Lantmäteriets information och tjänster under den tid hon var generaldirektör för Lantmäteriet, dvs. från den 1 januari 2018 till den 9 december 2024. Enligt Susanne Ås Sivborg arbetade myndigheten kontinuerligt och fokuserat med att, så fort det var möjligt, rapportera och åtgärda upptäckta brister och incidenter. Hon angav även att en del fakta till medierna inte hade återgetts korrekt. Ett exempel på detta är att

medierna inte angett att information med känd försvarssekretess aldrig funnits i de akter som varit tillgängliga via de tjänster som Lantmäteriet tillhandahållit och som stängdes i maj 2024.

Skriftligt svar från tidigare säkerhetsskyddschefen

Utskottet har ställt skriftliga frågor till den tidigare säkerhetsskyddschefen Peter Wengrud vid Lantmäteriet. I ett skriftligt svar till utskottet den 29 april 2025 anförde han i huvudsak följande (bilaga A3.5.10).

Vid mötet den 10 april 2024 deltog från Lantmäteriet förutom Peter Wengrud tidigare generaldirektören Susanne Ås Sivborg och styrelsens ordförande och från departementet bl.a. expeditionschefen. Syftet med mötet var att informera Regeringskansliet om en händelse som inleddes som en visselblåsning och som utvecklades till en säkerhetsskyddsincident, anmäld till Säkerhetspolisen. Genomgången vid mötet fokuserade på formuleringarna i visselblåsarärendet, att myndigheten hade lämnat ut allmänna handlingar utan föregående sekretessgranskning samt vilka åtgärder som vidtagits av myndigheten. I slutet av detta möte kom man överens om att ha ett uppföljande möte för att följa utvecklingen av ärendet och invänta återkoppling från Säkerhetspolisen.

Den 7 maj 2024 genomfördes det planerade uppföljningsmötet. Vid mötet deltog från Lantmäteriet bl.a. Peter Wengrud. Från departementet deltog bl.a. expeditionschefen. Under mötet gick man igenom resultaten av den interna utredningen som pekade på att det varit känt under flera år att utlämnade skett utan föregående sekretessgranskning. Under den interna utredningen konstaterades att det i det digitala tillhandahållandet inte kunde uteslutas att det förekommit säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Vid mötet delgav Peter Wengrud att även de digitala tjänsterna kunde innehålla säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som därmed inte heller sekretessgranskades eftersom många av Lantmäteriets kunder hade direktåtkomst till det digitala arkivet (Arken) där uppgifterna fanns, vilket är samma databas som kundcenter använder vid utlämnade av allmänna handlingar som inte heller sekretessgranskades. Den dåvarande generaldirektören ansåg att han borde hålla sig strikt till den ursprungliga incidenten, som gällde utlämnandet av handlingar från kundtjänst, men han gjorde valet att delge uppgifterna eftersom han tyckte att det var hans skyldighet att informera om det utvidgade problemet som gällde de digitala tjänsterna. Peter Wengrud bedömde att uppgifter får anses röjda så snart de finns i den aktuella databasen. Det har även konstaterats, vilket framgår av Expressens granskning, att handlingar med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter på begränsat hemlig och konfidentiell nivå har hämtats ut vid flera tillfällen av okända. När detta konstaterades fattade styrelsen beslutet att stänga de aktuella digitala tjänsterna.

Utfrågningar med infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson

Våren 2025

Den 14 april 2025 höll utskottet en utfrågning med infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson (bilaga B1). Vid utfrågningen framkom bl.a. följande.

Akterna i Arken behövs i många olika delar av samhällsbyggnadsprocessen och har varit tillgängliga för myndigheter, kommuner och privata aktörer sedan 2010-talet. Akter med känd försvarssekretess har Lantmäteriet enligt uppgift hanterat i andra arkiv.

Lantmäteriet ansvarar för att verksamheten uppfyller säkerhetsskyddslagens krav och det är Säkerhetspolisen som utövar tillsyn över att verksamhetsutövaren, dvs. Lantmäteriet, följer lagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Trots att myndigheten har ett långtgående ansvar har Landsbygds- och infrastrukturdepartementet inte varit passivt. Vid varje tillfälle då departementet har träffat Lantmäteriet med anledning av säkerhetsbristerna har frågan ställts om myndigheten ser behov av någon form av stöd från Regeringskansliet eller något beslut av regeringen för att komma vidare i sitt arbete. Inte vid något tillfälle har myndigheten uttryckt något sådant önskemål.

När departementet fick information om säkerhetsincidenten som innebar att handlingar lämnades ut utan föregående sekretessprövning fick departementet också information om att detta hade upphört med omedelbar verkan. Det fanns således inte anledning att agera för att förhindra att säkerhetskänslig information skulle lämnas ut.

Det fanns inte skäl att närmare överväga behov av åtgärder med anledning av information som lämnades vid mötet den 7 maj 2024, eftersom mötet handlade om myndighetens sekretessprövningar av handlingar som begärts ut via kundtjänst och att risken kopplad till Arken enbart nämndes i förbigående. När det stod klart att det fanns en risk för att säkerhetskänslig information skulle kunna finnas i Arken fick departementet samtidigt information om att Lantmäteriets styrelse skulle hantera frågan inom några dagar.

Den 24 maj 2024 skickade Lantmäteriet ut ett pressmeddelande i vilket myndigheten informerade om att direktåtkomsten till Arken stängts ned av säkerhetsskäl. Detta redovisades också nästföljande dag av KKC i Regeringskansliet i det dagliga utskicket i Regeringskansliet av frågor som kan ha relevans för målen för samhällets säkerhet, Sveriges nationella intressen samt regeringens och Regeringskansliets krishantering.

Regeringen har utöver den löpande uppföljningen av myndighetens arbete efter de två incidenterna beslutat om två uppdrag med anledning av det inträffade. I regleringsbrevet för budgetåret 2025 har Lantmäteriet fått i uppdrag att redovisa hur arbetet framskrider med att stärka den interna styrningen och kontrollen för att främja en god förvaltningskultur. Vidare

beslutade regeringen den 10 april 2025 om ett uppdrag till en bokstavsutredare att granska Lantmäteriets arbete med informationssäkerhet.

Under hösten 2024 publicerade Expressen en granskning som byggde på information från tidigare medarbetare i Lantmäteriet. I rapporteringen beskrevs interiörer från myndigheten som Regeringskansliet saknade kännedom om innan de publicerades. Det var bl.a. påståenden om att det internt hade varnats för att Arken innehöll säkerhetskänslig information. Med anledning av publiceringarna hade ministern och hans statssekreterare möten både med Susanne Ås Sivborg och med ordföranden och vice ordföranden i Lantmäteriets styrelse.

I början av december 2024 konstaterades att Susanne Ås Sivborg inte längre hade regeringens förtroende att leda det arbete som krävdes för att återställa tilltron till och säkerställa Lantmäteriets viktiga funktioner. Ministern informerade Susanne Ås Sivborg om detta vid ett möte den 6 december 2024. Susanne Ås Sivborg uppgav att hon inte hade några invändningar mot att anställas i Regeringskansliet.

Hur mycket säkerhetskänslig information som har varit tillgänglig, eventuellt läckt, från Lantmäteriet har myndigheten inte kunnat svara entydigt på eftersom informationsuttaget via direktåtkomst till Arken inte har loggats på personlig användarnivå och myndigheten inte har fört noteringar om kundtjänstens utlämnande av allmänna handlingar. Myndigheten har däremot framhållit att den bild som getts i medierna inte har varit korrekt eller tydlig i alla delar. En brist i rapporteringen är enligt Lantmäteriet att akter med känd försvarssekretess inte hanteras i Arken utan i andra arkiv. Det kan dock inte uteslutas att det har funnits information med försvarssekretess i akter som varit tillgängliga hos Lantmäteriet.

Våren 2026

Den 30 mars 2026 höll utskottet ytterligare en utfrågning med infrastruktur- och bostadsministern (bilaga B6). Vid utfrågningen framhöll ministern bl.a. följande.

Granskningen i Expressen under hösten 2024 byggde såvitt ministern förstår på information från tidigare medarbetare i Lantmäteriet. I rapporteringen beskrevs interiörer från myndigheten som Regeringskansliet saknade kännedom om innan de publicerades, bl.a. påståenden om att det före våren 2024 internt hade varnats för att Arken innehöll säkerhetskänslig information. Med anledning av publiceringarna hade ministern och hans statssekreterare möten den 25 november och den 3 december 2024 med bl.a. den dåvarande generaldirektören. Vid ett möte den 4 december 2024 träffade ministern och hans statssekreterare ordföranden och vice ordföranden i Lantmäteriets styrelse för att få deras syn på den uppkomna situationen.

När det gäller säkerhetsincidenten som Lantmäteriet anmälde den 2 april 2025 anförs att handläggningssystemet Sfären omfattar ärenderegistrering, beredning, beslut och hantering av ärenden avseende förlorade pantbrev. Sfären är dessutom sedan 2011 även arkiv för inskrivningsakter.

Utöver den löpande uppföljningen av myndighetens arbete efter incidenterna har regeringen fattat flera beslut. I regleringsbrevet för budgetåret 2025 fick Lantmäteriet i uppdrag att redovisa hur arbetet framskred med att stärka den interna styrningen och kontrollen för att främja en god förvaltningskultur. Vidare beslutade regeringen den 10 april 2025 att ge en utredare i uppdrag att granska Lantmäteriets arbete med informationssäkerhet. Ministern hänvisade till att utredaren redovisade sitt uppdrag den 13 februari 2026 och att rapporten kommer att beredas i sedvanlig ordning inom Regeringskansliet. Utredaren menar att konsekvenserna för Sveriges säkerhet av hanteringen av Arken är svåra att överblicka. En rimlig utgångspunkt är, enligt utredaren, att alla uppgifter i Arken som har legat åtkomliga för externa brukare och därmed varit tillgängliga för främmande makt eller antagonister av skilda slag bör betraktas som röjda. Regeringen avser att på lämpligt sätt följa upp med berörda myndigheter hur detta ska hanteras. Varje berörd myndighet eller annan aktör som inte redan gjort det behöver göra en risk- och konsekvensanalys. Därefter får det övervägas vilka åtgärder som kan vidtas för fastigheter, anläggningar och verksamheter med inriktningen att öka skydd och säkerhet. Ministern framhöll också att enligt utredaren var en bidragande orsak till bristerna i informationssäkerheten dels att Lantmäteriet sedan 1990-talet har varit utsatt för ett starkt förändringstryck, dels att ökade krav som har inneburit utmaningar för Lantmäteriet har haft betydelse för myndighetens prioriteringar. Exempel på sådana krav är bl.a. öppna data, tillgänglighet, digitalisering och kortare handläggningstider inom fastighetsbildnings-området.

Vidare framhölls att utredaren konstaterat att frågan om det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i Arken har diskuterats inom Lantmäteriet sedan 2018. Ministern fick inte någon information om vilka brister som fanns när han tillträdde som minister. Han konstaterade vidare att han inte hade fått någon information från Lantmäteriet innan han tog del av uppgifterna för första gången i november 2024. Ministern anförde att det har funnits många möjligheter för Lantmäteriet att informera Regeringskansliet, t.ex. vid myndighetsdialogerna.

Under utfrågningen framkom vidare följande. Det faktum att Sverige har en nationell säkerhetsrådgivare ändrar inte på säkerhetsskyddslagens innebörd att det är myndigheterna som bär ansvaret för att se till att ha ordning och reda och leva upp till säkerhetsskyddslagen. Lantmäteriet hade tidigt kontakt med försvarsmyndigheterna. Departementet har uppgifter om att det redan den 7 maj 2024 hade varit en kontakt med Fortifikationsverket för att informera om händelserna, som då framför allt rörde kundtjänst. Fortifikationsverket äger försvarsfastigheter av stort säkerhetsintresse. Därefter har myndigheten också haft möte med Försvarsmakten om delarna som rör Arken och har också haft löpande kontakt med Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must).

Ministern har inte tagit del av någon bedömning av säkerhetsbristerna vid Lantmäteriet från Säkerhetspolisen. På en fråga om varför regeringen inte efterfrågade någon bedömning från Säkerhetspolisen, svarade ministern att

man tagit initiativ till ett möte, men inte fått någon information. Det finns ingenting i lagstiftningen som kräver att Säkerhetspolisen ska informera regeringen. Det finns inget lagstöd för det. Vidare framkom att departementet inte har gjort någon samlad risk- och konsekvensanalys.

Det har utifrån den information som har funnits tillgänglig inte funnits anledning att skäligen misstänka att den tidigare generaldirektören har begått någon brottslig handling. Däremot har förtroendet förbrukats, varför Susanne Ås Sivborg fick lämna rollen som generaldirektör och i stället anställdes på Regeringskansliet. Det byggde på de uppgifter som framkom i artiklar i Expressen 2024, som bl.a. innehöll information om att olika riskbedömningar av utlämnande av handlingar hade gjorts inom myndigheten långt tidigare under 2018, 2021 och 2023. Det framkom också att det hade funnits, och då fortfarande fanns, tydliga spänningar inom myndigheten när det gällde hanteringen av dessa frågor. Mot den bakgrunden kallade ministern samma dag som publiceringen i Expressen gjordes upp generaldirektören till ett möte för att få en redogörelse för myndighetens hantering av utlämnandefrågor för tiden före våren 2024. Det mötet hölls den 25 november 2024. Det hölls ett uppföljande möte den 3 december. Även efter detta möte återstod frågetecken, vilket ledde fram till slutsatsen att förtroendet ansågs förbrukat.

Utskottets ställningstagande

När det gäller de händelser som är i fokus för denna granskning har följande framkommit. Den 26 mars 2024 fick Landsbygds- och infrastrukturdepartementet kännedom om att Lantmäteriet hade anmält en säkerhetsincident till Säkerhetspolisen. Incidenten bestod av att myndighetens kundtjänst hade lämnat ut förrättningsakter utan föregående sekretessprövning. Infrastruktur- och bostadsministern informerades samma dag. Vid ett möte med departementet den 7 maj 2024 som gällde den aktuella incidenten, nämnde företrädare för Lantmäteriet att det fanns en risk att säkerhetskänslig information i databasen Arken genom direktåtkomst varit tillgänglig för aktörer inom privat och offentlig sektor. Den 22 maj 2024 informerades ministern. Den 24 maj 2024 stängdes Arken ned.

Under granskningen har det blivit uppenbart att säkerhetsbristerna inom Lantmäteriet har varit avsevärt större än vad som först framkom. I granskningen har det framkommit att akterna i Arken hade varit tillgängliga sedan 2010-talet och fram till att Arken stängdes ned i maj 2024. Den utredning som regeringen tillsatt har gjort bedömningen att det finns säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i Arken. Det kan inte uteslutas att det har funnits information med försvarssekretess i de akter som har varit tillgängliga hos Lantmäteriet. Utredningen anser att konsekvenserna för Sveriges säkerhet är svåra att överblicka. En rimlig utgångspunkt är att alla uppgifter i Arken som har legat åtkomliga för externa brukare, och därmed varit tillgängliga för främmande makt eller antagonister av skilda slag, är röjda. Det är i sig utomordentligt allvarligt. Att så har varit fallet under mycket

lång tid gör detta förhållande än mer problematiskt. Det handlar inte heller endast om enskilda uppgifter. Det har enligt utredningen funnits god tid för den som så önskat att kartlägga och sammanställa uppgifter. Sett till de potentiella konsekvenserna av Lantmäteriets bristande informationssäkerhet är ytterligare en rimlig utgångspunkt att det krävs ett omtag för varje myndighet eller annan aktör med känsliga fastigheter, anläggningar eller verksamheter, vars uppgifter funnits öppet tillgängliga hos Lantmäteriet. Enligt utredningen handlar det om hela Sveriges säkerhet.

I utskottets granskning har ministern framhållit att när departementet den 26 mars 2024 fick information om säkerhetsincidenten som innebar att handlingar lämnades ut utan föregående sekretessprövning fick departementet också information om att detta hade upphört med omedelbar verkan. Eftersom Lantmäteriet hade gjort en anmälan till Säkerhetspolisen och omedelbart infört en ordning som innebar att akterna sekretessprövades innan de lämnades ut gjordes bedömningen att inga omedelbara åtgärder behövde vidtas från Regeringskansliets sida.

Vid mötet den 7 maj 2024 nämndes även att det kunde finnas en risk för att det fanns säkerhetskänslig information i Arken. Det fanns dock enligt ministern inte skäl att närmare överväga åtgärder med anledning av denna information, eftersom mötet handlade om myndighetens utlämnande av handlingar via kundtjänst och att risken kopplad till Arken endast nämndes i förbigående. När det stod klart att det fanns en risk för att säkerhetskänslig information fanns i Arken fick departementet samtidigt information om att styrelsen skulle hantera frågan inom några dagar. Enligt ministern behövde inga ytterligare åtgärder vidtas från regeringens eller Regeringskansliets sida för att säkerställa att inga säkerhetskänsliga uppgifter skulle röjas eftersom Arken stängdes ned. En något annorlunda bild av mötet den 7 maj 2024 ges av den tidigare säkerhetsskyddschefen vid Lantmäteriet. Han uppger att han vid mötet delgav uppgifter om att även de digitala tjänsterna kunde innehålla säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Vidare uppger han att den dåvarande generaldirektören ansåg att han borde hålla sig strikt till den ursprungliga incidenten som gällde utlämnandet av handlingar från kundtjänst, men att han gjorde valet att delge uppgifterna eftersom han tyckte att det var hans skyldighet att informera om det utvidgade problemet som gällde de digitala tjänsterna.

Av granskningen framgår att Lantmäteriet efter mötet den 7 maj 2024 återkom till departementet via telefon den 17 maj 2024, och ministern informerades den 22 maj 2024. I granskningen har anförts att regeringen under den period som följde efter mötet frågade Lantmäteriet om myndigheten ser behov av åtgärder från regeringens eller Regeringskansliets sida, men att den inte sett ett sådant behov. Regeringen såg därför inte något behov av att vidta några omedelbara åtgärder. I december 2024 gav regeringen Lantmäteriet i uppdrag att redovisa hur arbetet framskred med att stärka den interna styrningen och kontrollen för att främja en god förvaltningskultur. I april 2025

gavs en utredare i uppdrag att granska Lantmäteriets arbete med informationssäkerhet.

Utskottet noterar att Landsbygds- och infrastrukturdepartementet vid flera tillfällen under våren 2024 fick information om allvarliga säkerhetsincidenter vid Lantmäteriet. Vid ett av tillfällena framförde, som nämnts, myndighetens dåvarande säkerhetsskyddschef att utöver att kundtjänst inte genomförde någon sekretessgranskning vid utlämnande av handlingar så kunde Lantmäteriets kunder med direktåtkomst få ut uppgifter ur Arken utan föregående sekretessgranskning. Enligt säkerhetsskyddschefen önskade den dåvarande generaldirektören att denna uppgift inte skulle delges departementet. Infrastruktur- och bostadsministern har anfört att han och Regeringskansliet vid flera tillfällen frågat Lantmäteriet om behov av ytterligare åtgärder från regeringens sida. Mot bakgrund av den information som departementet och ministern fick ta del av, samt diskrepansen mellan generaldirektörens och säkerhetsskyddschefens analyser och slutsatser, kan det ifrågasättas huruvida det var tillräckligt att regeringen förlitade sig på Lantmäteriets egen bedömning om huruvida några åtgärder behövde vidtas. Att efterfråga ytterligare uppgifter hade sannolikt kunnat göras utan att generaldirektörens auktoritet satts i fråga. Utskottet menar därför att infrastruktur- och bostadsministern från generaldirektören hade kunnat efterfråga såväl ytterligare information som ett tydligare agerande när det gäller frågeställningarna.

Utskottets granskning har även omfattat vidareförmedlingen av information inom Regeringskansliet om säkerhetsbristerna. Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har framhållit att departementet lämnade information till Statsrådsberedningen samma dag som Arken stängdes ned. I anslutning till detta informerades statsministern. Enligt Försvarsdepartementet tog försvarsministern under våren 2024 del av uppgifter i medierna om säkerhetsbristerna, och han har vid behov fått information om den uppkomna situationen. Landsbygds- och infrastrukturdepartementets första kontakt med Försvarsdepartementet ägde rum under sommaren 2024 med anledning av att försvarsministern hade fått frågor från medierna. Första kontakten mellan Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och kriskoordineringscentralen (KKC) ägde rum den 24 maj 2024, efter att KKC hade tagit del av information om Lantmäteriet i medierna.

Utskottet konstaterar att enligt den s.k. ansvarsprincipen hanteras frågor som uppkommer inom ramen för en viss myndighets verksamhet som utgångspunkt av det departement till vilket myndigheten hör, och det gäller också för säkerhetsincidenter hos myndigheten. I det aktuella fallet låg ansvaret för den myndighet där problemen uppstod, dvs. Lantmäteriet, hos Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Det är också Landsbygds- och infrastrukturdepartementets ansvar att se till att information förs vidare till andra delar av Regeringskansliet som kan vara berörda.

Infrastruktur- och bostadsministern har uppgett att Lantmäteriet den 7 maj 2024 kontaktade Fortifikationsverket samt hade ett möte med Försvarsmakten

och löpande kontakt med Must. Utskottet konstaterar vidare att Landsbygds- och infrastrukturdepartementet informerade Statsrådsberedningen om säkerhetsbristerna vid Lantmäteriet redan samma dag som Arken stängdes ned den 24 maj 2024. Även statsministern informerades samma dag. Som regeringschef och chef för Regeringskansliet har statsministern det övergripande ansvaret för regeringens arbete. Inom Regeringskansliet finns det rutiner för hur informationsöverföring ska ske mellan departementen. I det aktuella fallet har rutinerna följts i förhållande till och inom Statsrådsberedningen. Samtidigt kan det ifrågasättas om de befintliga rutinerna motsvarat kraven för informationsdelning när så pass allvarliga säkerhetsbrister konstaterats. Med hänsyn till den verksamhet som Lantmäteriet bedriver och som berör stora delar av samhället borde även Försvarsdepartementet ha informerats om säkerhetsbristerna tidigare än vad som nu skedde.

När det gäller säkerhetsincidenter i statsförvaltningen noterar utskottet att sådana ska anmälas till Säkerhetspolisen, som också är tillsynsmyndighet. Den utredning som regeringen tillsatt konstaterar att Säkerhetspolisen informerades om den särskilda händelsen som gällde Arken och det pågående arbetet med den.

Utskottets granskning visar att varken regeringen eller Regeringskansliet har fått del av någon bedömning från Säkerhetspolisen om konsekvenserna av säkerhetsbristerna vid Lantmäteriet, två år efter att informationen om incidenterna kom in till Regeringskansliet. Vid ett möte i januari 2025 mellan Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, Justitiedepartementet och Säkerhetspolisen efterfrågades en bedömning, men Säkerhetspolisen uppgav att man inte kunde dela med sig av några bedömningar om den pågående tillsynen. Någon bedömning har därefter inte efterfrågats. Utskottet konstaterar att regeringen, trots att det har varit möjligt, inte tagit initiativ till någon skadebedömning av säkerhetspolitiska och samhälleliga aspekter såvitt det framgår av till utskottet lämnade uppgifter.

3.6 Statliga AP-fonders och bolags investering i Northvolt

Ärendet

Anmälningar

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 927-2024/25) begärs det att utskottet granskar förra regeringens agerande i samband med statliga myndigheters och bolags investeringar i Northvolt, *bilaga A3.6.1*. I anmälan anförs att dåvarande statsminister Magdalena Andersson den 8 juni 2022 uttalade att ”den våg av investeringar som sköljer över Sverige med batterifabriker i norr” inte hade uppstått om inte ”Miljöpartiet hade funnits i

Sveriges riksdag och i Sveriges regering och drivit på” och att investeringarna skett med hjälp av en ”kombination av piska och morötter”. Anmälaren framhåller att dessa uttalanden gjordes efter att de statliga myndigheterna Första, Andra, Tredje och Fjärde AP-fonden tillsammans genom bolaget 4 to 1 Investments KB investerade i Northvolt i juni 2021. Även det statligt ägda bolaget Vattenfall AB hade enligt anmälan dessförinnan investerat i Northvolt. I anmälan görs gällande att inga andra svenska pensionsfonder än de statliga och de där arbetarrörelsen har eller har haft inflytande och inga andra svenska energibolag än det statliga gjort några motsvarande investeringar i Northvolt.

Anmälaren anser mot den bakgrunden att konstitutionsutskottet bör granska om det förekom politiska påtryckningar från den dåvarande regeringen när AP-fonderna i juni 2021 och Vattenfall 2017 respektive 2019 investerade i Northvolt. Utskottet bör enligt anmälan även granska vad dåvarande statsminister Magdalena Andersson avsåg med sitt uttalande i juni 2022.

I ytterligare en anmälan (dnr 1096-2024/25) till konstitutionsutskottet begärs en granskning av dåvarande finansmarknadsminister Per Bolunds hantering av AP-fonderna, *bilaga A3.6.2*. I anmälan hänvisas till uttalanden i medierna som det dåvarande statsrådet gjorde i november 2019. Enligt vad som framgår av anmälan ska statsrådet bl.a. ha sagt att ”om de [AP-fonderna] inte förstår regeringens signaler kan vi behöva rekrytera nya styrelser som har bättre förståelse för vad vi förväntar oss. Det är en väldigt konkret möjlighet vi har.” I anmälan framhålls att det torde vara upp till styrelsen att fatta beslut baserade på marknadsanalyser av hur fondens medel bäst skulle kunna förvaltas. I stället verkar statsrådet, enligt anmälaren, ha ägnat sig åt utpressning och hotat fondernas styrelseledamöter med sparken, vilket om det är sant vore både olämpligt och fråga om ministerstyre.

I anmälan omnämns specifikt AP-fondernas investering i Northvolt. Om den investeringen gjordes efter påtryckning från den tidigare regeringen är detta givetvis, anför anmälaren, mycket allvarligt.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Finansdepartementet, *bilaga A3.6.3–6*, och skrivelser från flera tidigare statsråd, bl.a. Per Bolund, Åsa Lindhagen och Magdalena Andersson, samt Första–Fjärde AP-fonderna, *bilaga A3.6.7–25*. Utskottet har även hållit utfrågningar med dåvarande vd:ar för AP-fonderna, *bilaga B4*, tidigare statssekreterare Ulf Holm, *bilaga B7*, tidigare finansmarknadsministrarna Åsa Lindhagen och Per Bolund, *bilaga B12* och *B18*, samt tidigare finansminister Magdalena Andersson, *bilaga B13*.

Utredning i ärendet

Uttalande i en partiledardebatt

I en partiledardebatt i riksdagen den 8 juni 2022 (prot. 2021/22:126) fick dåvarande statsminister Magdalena Andersson en fråga från det dåvarande språkröret Per Bolund (MP) om när regeringen avsåg att lämna förslag utifrån Klimaträttsutredningens betänkande bl.a. för att prioritera investeringar som leder till att utsläppen minskar. I en replik uttalade hon följande (anf. 35):

> Herr talman! Vi ser nu den våg av investeringar som sköljer över Sverige med batterifabriker i norr men också i Västsverige, fossilfri stålproduktion och grön gruvverksamhet. Det är helt fantastiskt.
>
> Det hade inte sett ut så här om inte Miljöpartiet hade funnits i Sveriges riksdag och i Sveriges regering och drivit på. Det ska vi alla komma ihåg.
>
> Näringslivet ser det här. Det är den kombination av piska och morötter som Miljöpartiet har drivit på med under alla de år som Miljöpartiet har suttit i Sveriges riksdag som gör att vi nu ser den här vågen av investeringar runt om i hela Sverige. För det får inte Miljöpartiet det välförtjänta tack som de är värda.

Uttalanden i medierna

Tidigare finansmarknadsministern om AP-fondernas investeringar

I en artikel som publicerades i Dagens ETC den 12 november 2019 intervjuas tidigare finansmarknadsminister Per Bolund mot bakgrund av att tidningen granskat AP-fondernas investeringar i fossila bolag utifrån de nya reglerna om hållbar utveckling vid förvaltningen av fonderna (se vidare nedan om AP-fondernas medelsförvaltning).

I artikeln konstateras det att Per Bolund tidigare hade uttryckt sig skarpt om AP-fondernas investeringar, som att det var ”stötande” att ha pengar i bolag som utvecklade pipeliner i USA. På en fråga om han verkligen är säker på att hans budskap gått fram till AP-fondsstyrelserna svarade han följande:

> Jag har upplyst dem väldigt tydligt. De känner till att det finns ny lagstiftning. 2020 ska det granskas hur de sköter sina investeringar sett till biologisk mångfald och skogskövling, exempelvis i Amazonas. 2021 ska det granskas sett till fossila bolag. Om det inte händer något måste regeringen gå vidare med saken.

På en följdfråga om vad det betydde svarade han följande:

> Om de inte förstår regeringens signaler kan vi behöva rekrytera nya styrelser, som här bättre förståelse för vad vi förväntar oss. Det är en väldigt konkret möjlighet som vi har. Jag förväntar mig att det ska ske stora förändringar.

Andra AP-fondens vd om investeringen i Northvolt

I en artikel samt ett inslag i Ekonomikanalen och Finansmagasinet (EFN) som publicerades den 10 april 2025 intervjuades Andra AP-fondens vd om investeringen i Northvolt. På en fråga om påståenden om att AP-fonderna kringgick regelverket för att kunna investera mångmiljardbelopp i Northvolt svarade hon följande:

Nej, det är en direkt felaktig uppfattning. Vi har följt till punkt och pricka de regler och den lagstiftning som finns. Vi fick nya placeringsregler både 2019 och 2020 och det var ju de som lade grunden för det här. Och just den här konstruktionen var ju någonting som vi hade diskuterat med lagstiftaren, så det var väldigt tydligt hur den skulle kunna komma att användas.

Gällande ordning m.m.

Regeringsformen

Av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) framgår att det är regeringens uppgift att styra riket, och att den gör det under ansvar inför riksdagen.

De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder enligt 12 kap. 1 § RF 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. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Ett enskilt statsråd har inte rätt att befalla över myndigheterna.

Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är begränsad i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § RF). Alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda föreskrifter till myndigheterna i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § RF. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397).

AP-fonderna

AP-fondernas rättsliga ställning

AP-fondernas rättsliga ställning diskuterades tämligen ingående i regeringens proposition 1999/2000:46 AP-fonden i det reformerade pensionssystemet (s. 133 f.). Regeringen framhöll där att AP-fondernas tillgångar utgör statliga medel som i lag avsatts till sådan särskild förvaltning som anges i 9 kap. 8 § regeringsformen. Fondernas organisation och verksamhet är reglerad i lag, lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (nedan lagen om AP-fonder). Innebörden av detta är, enligt regeringen, att fondernas medel inte får tas i anspråk av staten för något annat ändamål än vad som är föreskrivet där. Enligt regelverket styrs AP-fonderna inte genom instruktioner, regleringsbrev och regeringsuppdrag.

Av förarbetena till lagen om AP-fonder framgår att fonderna ska vara fristående från varandra och oberoende i sin löpande förvaltning gentemot regeringen och riksdagen (prop. 1999/2000:46 s. 122 f.). Med den löpande förvaltningen avses både uppgiften att besluta om de närmare målen för förvaltningen och uppgiften att ansvara för placeringsverksamheten. Fonderna är således formellt att betrakta som av varandra oberoende statliga myndigheter, i vilka regeringens möjlighet att påverka har inskränkts. Av lagen framgår att regeringen bara utövar inflytande genom att utse styrelser, inklusive ordförande och vice ordförande, bestämma arvoden och andra ersättningar till ledamöter i styrelserna, utse revisorer, fastställa fondernas resultat- och balansräkningar och årligen utvärdera förvaltningen av fondmedlen i efterhand. AP-fonderna beslutar själva om verksamhetens kostnader. Fonderna finansieras med offentliga medel, även om beslutanderätten har delegerats till fondernas styrelser.

I den löpande verksamheten ger lagen således de enskilda AP-fonderna en självständig ställning i förhållande till regeringen. Detta motiveras av ett krav på oberoende från regeringen i förvaltningen av fonderna. Regleringen avviker således från vad som i allmänhet gäller för statliga myndigheter. Förfarandet har stöd i 8 kap. 8 § regeringsformen. Genom lagformen kommer bestämmelserna enligt 8 kap. 18 § regeringsformen även att omfattas av den s.k. formella lagkraftens princip. Det innebär att beslutanderätten inte kan tas tillbaka utan beslut av riksdagen i lag.

Andra–Fjärde AP-fonderna står inte under Finansinspektionens tillsyn. Det gällde även Första AP-fonden innan dess verksamhet upphörde vid utgången av 2025. Det gäller dessutom även i fråga om de bestämmelser som beskrivs nedan, med undantag för de lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2026 som bl.a. rör styrelsernas kompetenskrav (se nedan).

AP-fondernas ledning

I 3 kap. lagen om AP-fonder finns bestämmelser om fondernas ledning. I 1 § stadgas att det för var och en av Andra–Fjärde AP-fonderna ska finnas en styrelse bestående av högst nio ledamöter som ansvarar för fondens organisation och förvaltningen av fondens medel. AP-fondernas styrelser har operationell autonomi genom att ensamma bära ansvaret för fondernas förvaltning. Styrelserna företräder respektive fond också inför domstol.

Enligt 2 § utses styrelsens ledamöter av regeringen på grundval av sin kompetens att främja fondförvaltningen. Genom en lagändring den 1 januari 2026 infördes en precisering av kompetenskravet för styrelsen (prop. 2024/25:133, bet. 2024/25:FiU36, rskr. 2024/25:204). Enligt denna ska styrelsen i sin helhet ha hög kompetens i kapitalförvaltning och tillräcklig kompetens inom områdena

- finansiell ekonomi,
- hållbarhet,
- illikvida tillgångar,
- intern styrning och kontroll,

– ledarskap,
– makroekonomi,
– offentlig förvaltning,
– pensionssystem, och
– ägarstyrning.

I propositionen med förslaget till lagändring (s. 59) anger regeringen i fråga om styrelseledamöter i en AP-fond att utgångspunkten vid en rekrytering är en analys av den nuvarande styrelsens kompetensprofil, som kompletteras med en bedömning av framtida utmaningar och kompetensbehov. Därefter fastställs eventuella rekryteringsbehov. Vidare framgår att Regeringskansliet har interna kravprofiler och processer för rekrytering till styrelserna. En kravprofil ska närmare specificera vilken typ av kompetens som anses vara av betydelse för styrelsen som helhet, för att ge tydliga signaler till redan tillsatta ledamöter och tillfrågade potentiella ledamöter om vilken kompetens de förväntas bidra med.

I lagen om AP-fonder anges vidare att två av styrelseledamöterna föreslås av organisationer som företräder arbetstagarintressen och två av organisationer som företräder arbetsgivarintressen. Om ett sådant förslag inte lämnas, får regeringen ändå utse en ledamot. Dessförinnan ska dock organisationen ha getts tillfälle att lämna ett förslag. Motsvarande gäller om en organisation föreslår någon som inte uppfyller de krav som anges i lagen. Regeringen utser en ledamot till ordförande och en till vice ordförande bland de ledamöter som inte har föreslagits av organisationer (3 §).

Lagen innehåller också bestämmelser om mandattider och om hur ledamöter entledigas. En styrelseledamot utses som längst för tiden till dess en resultaträkning och balansräkning fastställts under det tredje kalenderåret efter det år då ledamoten utsågs (4 §). Regeringen får entlediga en ledamot i förtid. En ledamot ska entledigas i förtid, om ledamoten eller den som föreslagit ledamoten begär det. Om en ledamot entledigas eller hans eller hennes uppdrag annars upphör i förtid, ska en ny ledamot utses enligt 2 och 3 §§ för den återstående tiden.

AP-fondernas medelsförvaltning

Bestämmelser om Andra–Fjärde AP-fondernas medelsförvaltning finns i 4 kap. lagen om AP-fonder. Av dessa bestämmelser framgår bl.a. att AP-fonderna ska förvalta fondmedlen på ett sådant sätt att de blir till största möjliga nytta för försäkringen för inkomstgrundad ålderspension. Vidare ska den totala risknivån i fondernas placeringar vara låg. Fondmedlen ska, vid vald risknivå, placeras så att en långsiktigt hög avkastning uppnås (1 §). Av förarbetena framgår att fonderna inte ska ha näringspolitiska eller ekonomisk-politiska mål (prop. 1999/2000:46 s. 76).

Genom en lagändring den 1 januari 2019 tillfördes en bestämmelse (4 kap. 1 a §) om att Första–Fjärde AP-fonderna ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande (prop. 2017/18:271, bet. 2018/19:FiU14, rskr. 2018/19:52). Vid förvaltningen

ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på målet i 4 kap. 1 §. Av lagens förarbeten framgår att det nya målet innebär att fonderna ska integrera miljöaspekter, sociala aspekter och bolagsstyrningsaspekter (s.k. ESG-frågor[4]) vid förvaltningen utan att det görs avkall på det övergripande målet för placeringsverksamheten (dvs. det som uttrycks i 4 kap. 1 §). Vidare framgår att det i första hand bör ankomma på AP-fonderna att närmare precisera innebörden av att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt (prop. 2017/18:271 s. 23).

Det infördes även en bestämmelse i lagen som innebär att Första–Fjärde AP-fonderna ska samverka när det gäller det nya målet för placeringsverksamheten. Samverkan ska ske genom att fonderna åtminstone ska ta fram en gemensam värdegrund för förvaltningen av AP-fonderna, gemensamma riktlinjer för redovisning av hur målet har uppnåtts och gemensamma riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i. Av författningskommentaren (prop. 2017/18:271 s. 36) framgår att den gemensamma värdegrunden ska ta sin utgångspunkt i t.ex. det som anges i 1 kap. 2 § regeringsformen, bl.a. att det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Vidare utökades Första–Fjärde AP-fondernas möjlighet att investera i onoterade tillgångar. Regeringen konstaterade att de dåvarande placeringsreglerna inte var anpassade till dagens finansiella marknader och att det innebar att AP-fonderna begränsades i sin förvaltning och riskerade att generera sämre avkastning per enhet risk jämfört med vad som skulle kunna vara möjligt med mindre begränsande placeringsregler. Kravet på att endast 5 procent fick investeras i onoterade tillgångar var en av de placeringsregler som var mest begränsande (prop. 2017/18:271 s. 15). Lagen ändrades genom att begränsningen av innehav av onoterade värdepapper togs bort och ersattes av en högsta andel illikvida tillgångar.

Lagändringarna gjordes efter en överenskommelse i Pensionsgruppen den 16 mars 2017. Gruppen ställde sig även bakom regeringens förslag (prop. 2017/18:271 s. 11). Finansutskottet välkomnade regeringens förslag (bet. 2018/19:FiU14).

Pensionsgruppen tog vid samma tillfälle i mars 2017 också ställning för att vissa ytterligare ändringar av placeringsreglerna för Första–Fjärde AP-fonderna skulle utredas. Det gällde bl.a. om AP-fonderna skulle kunna göra saminvesteringar i onoterade aktier. Efter en utredning inom Finansdepartementet (Fi2019/01595/FPM) genomfördes ytterligare en lagändring av placeringsreglerna den 1 maj 2020. I 8 a § tydliggjordes det då att Första–Fjärde AP-fonderna får göra saminvesteringar i onoterade företag genom onoterade riskkapitalföretag och att AP-fonderna inte får ta på sig det operativa ledningsansvaret i dessa riskkapitalföretag (prop. 2019/20:57, bet.

[4] ESG står för environmental, social and governance, dvs. miljö, socialt ansvar och bolagsstyrning ofta benämnt som hållbarhet.

2019/20:FiU27, rskr. 2019/20:85)[5]. I propositionen framhöll regeringen att detta var en lämplig struktur eftersom grundtanken sedan starten av det reformerade pensionssystemet har varit att AP-fondernas placeringar i onoterade företag ska göras i indirekt form. Genom en sådan struktur upprätthålls att AP-fondernas kapitalförvaltning främst har finansiella mål och att AP-fonderna inte börjar bygga upp organisationer som har till uppgift att ha det operativa företagsledningsansvaret, dvs. att långsiktigt och aktivt driva företagens verksamhet, i de företag som AP-fonderna investerar i. Dessutom bedömdes en sådan struktur inte medföra att Första–Fjärde AP-fonderna behöver bygga upp betydande organisationer för riskkapitalinvesteringar, vilket vanligen krävs om en investerare ska investera direkt i onoterade företag (prop. 2019/20:57 s. 18). Eftersom Första–Fjärde AP-fonderna i sin kapitalförvaltning i huvudsak ska ha finansiella mål och AP-fonderna tillsammans kan vara de enda ägarna i ett onoterat riskkapitalföretag, borde det enligt regeringen även tydliggöras i lag att AP-fonderna inte får ta på sig det operativa företagsledningsansvaret i ett onoterat riskkapitalföretag. Regeringen konstaterade att det inte hindrar att riskkapitalföretaget organiseras så att det operativa företagsledningsansvaret sköts internt eller att företaget anlitar en extern förvaltare. I de fall en AP-fond investerar i ett onoterat riskkapitalföretag tillsammans med andra investerare skulle en av de andra investerarna kunna ta på sig det operativa företagsledningsansvaret (prop. 2019/20:57 s. 19).

Pensionsgruppen stod även denna gång bakom regeringens förslag (prop. 2019/20:57 s. 11). I fråga om effekter på hållbar utveckling anförde regeringen i propositionen att tydliggörandet möjliggör bättre förutsättningar för Första–Fjärde AP-fonderna att göra hållbara investeringar. I ett onoterat riskkapitalföretag som en AP-fond investerat i tillsammans med en eller flera andra investerare har Första–Fjärde AP-fonderna stora möjligheter att påverka hållbarhetsarbetet, och förvaltningen kan anpassas efter de krav som AP-fonderna ställer. Vidare konstaterade regeringen att många hållbarhetsinriktade investeringsalternativ vid tidpunkten var onoterade (prop. 2019/20:57 s. 36).

Av remissvaren framgick att Första, Andra, Tredje och Fjärde AP-fonderna ställde sig positiva till förtydligandet, även om Fjärde AP-fonden menade att något nytt förslag i sak inte därmed lagts fram. Första och Fjärde AP-fonderna framhöll samtidigt vidare att Första–Fjärde AP-fonderna borde få göra direktinvesteringar i onoterade företag eftersom det skulle ge större flexibilitet och att fler investeringsmodeller skulle bidra till ytterligare avkastningsmöjligheter. Av propositionen framgick att regeringen vid den tidpunkten inte

[5] I samband med att Första AP-fonden skulle upphöra gjordes bedömningen att Andra–Fjärde AP-fonderna borde kunna bedriva samma verksamhet efter den 1 januari 2026. De borde således även i fortsättningen kunna göra samma typer av investeringar som de kunde göra dessförinnan och för att möjliggöra det föreslogs ändringar i röstandelsbegränsningen för innehav av onoterade riskkapitalföretag (prop. 2024/25:133). Pensionsgruppen ställde sig bakom förslaget och det antogs av riksdagen efter förslag av ett enigt finansutskott (bet. 2024/25:FiU36, rskr. 2024/25:204).

såg det som lämpligt att göra det möjligt för Första–Fjärde AP-fonderna att direktinvestera i onoterade företag, annat än i fastighetsbolag och riskkapitalföretag. Regeringen betonade i sammanhanget att det inte fanns några krav på att ett riskkapitalföretag redan skulle ha bildats av andra investerare för att en AP-fond skulle kunna investera i det, utan Första–Fjärde AP-fonderna skulle kunna vara med och starta ett sådant. I propositionen konstaterade regeringen vidare att utvecklingen under senare år hade inneburit att investerare gick ihop och gjorde saminvesteringar genom gemensamt ägda onoterade företag för att möjliggöra långsiktiga och kostnadseffektiva investeringar med ett ökat fokus på hållbarhetsfrågor. Det borde därför finnas goda möjligheter för AP-fonderna att hitta samarbetspartner. Dessutom konstaterade regeringen att det inte fanns något hinder mot att tre AP-fonder tillsammans investerar i ett onoterat riskkapitalföretag (prop. 2019/20:57 s. 18 f.).

Andra, Tredje och Fjärde AP-fonderna framförde vidare i sina remissvar att begreppet operativt företagsledningsansvar var något oklart i förhållande till strategiskt ägaransvar. Första AP-fonden ansåg att AP-fonderna som en del av det strategiska ansvaret också borde kunna besluta om vilka enskilda investeringar ett samägt riskkapitalbolag skulle investera i.

I propositionen anförde regeringen att med operativt företagsledningsansvar avses den löpande förvaltningen av ett företag och beslut som fattas med anledning av den. Vad som avses med den löpande förvaltningen i ett enskilt fall är beroende av det företagets verksamhet och storlek. I ett riskkapitalföretag ingår vanligen uppgifter som att söka efter och utvärdera enskilda företag, t.ex. due diligence (dvs. genomgång av kommersiella, legala, finansiella och hållbarhetsmässiga förutsättningar), värdering och analyser, i den löpande förvaltningen, men även att sköta förvaltningen av de företag som riskkapitalföretaget innehar aktier eller andra andelar i. Även med denna begränsning menade regeringen att Första–Fjärde AP-fonderna fortsättningsvis kunde vara aktiva ägare i de onoterade riskkapitalföretag de investerat i genom att fatta strategiska beslut för företagen, t.ex. i form av styrelserepresentation, och rösta på bolagsstämmor (prop. 2019/20:57 s. 20).

Finansutskottet välkomnade regeringens förslag och konstaterade att de syftade till att underlätta för Första–Fjärde AP-fonderna att utnyttja möjligheterna till investeringar i illikvida tillgångar, och därmed också öka fondernas möjligheter att nå det övergripande målet om en hög långsiktig avkastning på pensionskapitalet och till att ge fonderna ungefär samma möjligheter som andra jämförbara investerare (bet. 2019/20:FiU27). Utskottet konstaterade också att förslagen byggde på en överenskommelse i Pensionsgruppen och att gruppen stod bakom regeringens förslag. Finansutskottet anförde vidare att det ansåg att regeringens förslag var väl avvägda utifrån att fonderna enbart ska ha finansiella mål i kapitalförvaltningen, att de inte ska ta näringspolitiska eller ekonomisk-politiska hänsyn samt att förvaltningen ska skötas effektivt.

Regeringens policy för styrning och utvärdering av AP-fonderna

Regeringens policy för styrning och utvärdering av AP-fonderna återges som en bilaga i den årliga redovisning till riksdagen av AP-fondernas verksamhet som regeringen är ålagd att göra senast den 1 juni varje år enligt 7 kap. 1 § lagen om AP-fonder (senast skr. 2024/25:130 bil. 1[6]). Policyn omfattar, utöver en bakgrund där bl.a. policyn motiveras, avsnitt om styrelsernas roll, tillsättning av styrelser och regeringens utvärdering samt riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna.

I policyn anförs att en policy för styrning och utvärdering av AP-fonderna motiveras av styrelsernas oberoende och behovet av att tydliggöra grunderna för regeringens årliga utvärderingar som ska balansera detta oberoende. Fonderna har bl.a. stor frihet att välja inriktning och risknivå. Av det följer att regeringen har en rätt och en skyldighet att avge en opartisk bedömning av fondernas förvaltningsresultat. Regeringen har även getts utrymme att förtydliga sin syn på pensionssystemets åtagandesida och uppdraget i övrigt (prop. 1999/2000:46 s. 111 f.).

En policy för styrning och utvärdering av AP-fonderna kan uppfattas som ett sådant förtydligande. En omsorgsfullt formulerad och väl kommunicerad policy ökar vidare tydligheten när det gäller utnyttjandet av de styrinstrument som regeringen har till sitt förfogande och främjar konsistens över tid, vilket i sin tur bidrar till att förbättra styrningens effektivitet. En policy har även fördelen att vara oavbrutet aktuell, till skillnad från de årliga utvärderingarna som efter offentliggörandet riskerar att förlora sin aktualitet i viss mån och därmed sin relevans.

Enligt policyn bör en policy för styrning och utvärdering av AP-fonderna givetvis ta sin utgångspunkt i fondernas uppdrag som det har formulerats i lag och förarbeten och samtidigt beakta behovet av konsistens i regeringens samlade styrning av myndigheter, statligt ägda bolag och affärsverk. Det kan därför vara lämpligt att hämta inspiration och viss vägledning från gällande riktlinjer för styrning av statliga bolag och i det sammanhanget även beakta principer och riktlinjer som antagits av OECD, utan att dessa för den skull ska anses gälla AP-fonderna i sin helhet.

I policyn konstateras att AP-fondernas styrelser åtnjuter operationell autonomi genom att de ensamma bär ansvaret för fondernas förvaltning. Styrelserna svarar själva för fondernas finansiering med de medel som fonderna förvaltar, vilket liknar den typ av avgiftsfinansiering som bedrivs av exempelvis försäkringsbolag. I dessa avseenden motsvarar AP-fonderna kriterier för statsägda ”företag”. De avgifter som finansierar fondernas verksamhet hämtas dock ur ett fondkapital som tillhör pensionssystemet och som tilldelas AP-fonderna genom lag. Fondkapitalet har därför inte anskaffats under konkurrens på en öppen marknad. Det innebär att avgiftsfinansieringen inte är en del av fondernas affärsverksamhet. Fonderna finansieras med

[6] Av regeringens årliga redovisningar till riksdagen (se vidare nästa avsnitt) framgår att policyn i stort sett varit oförändrad under perioden 2019–2025.

offentliga medel, även om beslutanderätten har delegerats till fondernas styrelser. Däremot bedriver fonderna renodlad affärsverksamhet när det gäller placeringsverksamheten.

I avsnittet om regeringens utvärdering konstateras i policyn att AP-fondernas mål har uttryckts i allmänna termer, vilket erbjuder särskilda utmaningar. Risken för att regeringens utvärdering ska baseras på skiftande utgångspunkter och av denna anledning brista i konsistens över tid, är ett av motiven för en tydlig policy i dessa frågor. Det är lämpligt att fondernas resultat bedöms i ett långsiktigt perspektiv. Detta minskar uppmärksamheten på fondernas kortsiktiga utveckling och kan förväntas bidra till ökad självständighet i förvaltningsfrågor. Utvärderingen bör vidare i tillräckligt stor utsträckning inriktas mot styrelsernas strategiska beslut, som erfarenhetsmässigt har avgörande betydelse för den avkastning som därefter realiseras.

En utvärdering av fondernas verksamhet kan enligt policyn, i kombination med en fortgående dialog, ha förutsättningar att bidra till fondernas utvecklingsarbete och till en god måluppfyllelse, vilket kan antas vara till långsiktig nytta för pensionssystemet. Även policyn kan komma att utvecklas och förbättras i dialog med fondernas styrelser.

Regeringens årliga redovisning av AP-fondernas verksamhet

Som tidigare nämnts ska regeringen enligt lag senast den 1 juni varje år överlämna en redovisning av AP-fondernas verksamhet till riksdagen. Som underlag ska AP-fonderna lämna en årsredovisning och verksamhetsberättelse. I skrivelsen redovisas och analyseras fondkapitalet per fond och som helhet. Förvaltningen av fondkapitalet utvärderas både av regeringen och av extern expertis. Regeringens årliga skrivelse behandlas i finansutskottet.

I skrivelserna som regeringen överlämnade 2019, 2020, 2021 och 2022 (skr. 2018/19:130, skr. 2019/20:130, skr. 2020/21:130 och skr. 2021/22:130) uttalade sig regeringen om fondernas arbete i förhållande till det nya målet om föredömlig förvaltning. I en av skrivelserna redovisade regeringen även resultatet av en extern fördjupad analys av fondernas hållbarhetsarbete (skr. 2019/20:130) och i en annan redovisades en extern utvärdering av om fondernas placeringar i fossil energi hade minskat (skr. 2020/21:130). Regeringen har genomgående uttalat sig positivt och uppmuntrat att AP-fondernas arbete intensifierats samt att ytterligare steg tas exempelvis för att investeringarna ska vara i linje med Parisavtalet. I redovisningen av fondernas verksamhet t.o.m. 2021 (skr. 2021/22:130) uttalade regeringen sig för första gången i fråga om huruvida Första–Fjärde AP-fonderna uppfyllt det nya målet, vilket de enligt regeringens bedömning hade gjort. Regeringen konstaterade bl.a. att Första–Fjärde AP-fondernas totala koldioxidutsläpp hade fortsatt att minska under 2021. Den portföljviktade koldioxidintensiteten hade också minskat i tre av fyra fonder. Regeringen såg positivt på detta och uppmuntrade fonderna att fortsätta sitt arbete i den pågående klimatomställningen.

I skrivelserna har regeringen även uttalat sig om samarbetet mellan AP-fonderna. Regeringen har under ett antal år välkomnat den samverkan som

AP-fonderna har haft och ansett att fonderna bör fortsätta arbetet med att identifiera konstruktiva samverkansmöjligheter och aktivt arbeta med att genomföra de samarbetsprojekt som inte äventyrar fondernas självständighet och diversifiering av förvaltningsmodellerna (se t.ex. skr. 2021/22:130 och 2022/23:130). I skrivelserna ges exempel på områden där fonderna har samverkat under året, bl.a. nämns det gemensamägda bolaget 4 to 1 Investments.

Finansutskottet har under motsvarande period också uttalat sig positivt om fondernas hållbarhetsarbete (bet. 2019/20:FiU6, bet. 2020/21:FiU6, bet. 2021/22:FiU6 och bet. 2022/23:FiU6). Med anledning av redovisningen av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2020 anförde finansutskottet att den finansiella sektorn, och då särskilt stora kapitalplacerare som AP-fonderna, hade en viktig och central roll för att styra om investeringar mot en mindre fossilberoende ekonomi. Enligt utskottet var det därför viktigt att AP-fonderna fortsatte att intensifiera arbetet med att se till att deras investeringar låg i linje med Parisavtalet (bet. 2021/22:FiU6). Året därpå anförde finansutskottet att det liksom regeringen såg det som positivt att Första–Fjärde AP-fondernas koldioxidavtryck fortsatte att minska över tid. Utskottet uttalade vidare att det liksom tidigare ansåg att det var viktigt att AP-fonderna fortsatte att intensifiera arbetet med att se till att deras investeringar låg i linje med Parisavtalet. I fråga om huruvida Första–Fjärde AP-fonderna hade uppfyllt målet att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt gjorde finansutskottet inte någon annan bedömning än regeringen (bet. 2022/23:FiU6).

Bolag med statligt ägande

Regeringen förvaltar och förfogar enligt 9 kap. 8 § RF, med vissa undantag, över statens tillgångar. Enligt 9 kap. 9 § RF beslutar riksdagen om grunderna för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar, vilket innefattar de statligt ägda bolagen. Enligt de riktlinjer som riksdagen beslutade om våren 1996 (prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302) ska följande huvudprinciper gälla för förvaltningen av bolag med statligt ägande:

- Statligt ägda företag ska arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital företaget representerar och strukturanpassning.
- Den som utövar förvaltningen av ett statligt ägt företag ska med utgångspunkt i uppsatta verksamhetsmål aktivt följa företagets utveckling och vidta nödvändiga åtgärder för att företaget ska uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.

Utgångspunkten är att samtliga beslut som rör förvaltningen av bolagen med statligt ägande fattas av regeringen baserat på förvaltningsmandatet. Regeringen har bemyndigat statsråd med ansvar för bolag med statligt ägande att på egen hand företräda och utöva rösträtt för staten som aktieägare vid bolagsstämmor. Med stöd av sitt allmänna beredningsansvar för förvaltningen av bolaget och sitt bemyndigande att företräda ägaren vid bolagsstämman förmedlar det ansvariga statsrådet regeringens inställning i frågor som rör

bolaget. Respektive statsråd företräder således ägaren i den löpande förvaltningen och i kontakten med bolaget. I den löpande förvaltningen ingår bl.a. att fastställa bolagets ekonomiska mål.

Bolagen med statligt ägande lyder under samma lagar som privatägda bolag, bl.a. aktiebolagslagen (2005:551). I egenskap av företrädare för statens ägande lyder regeringen alltså under samma regler som andra bolagsägare. Innebörden av detta är bl.a. att ägarinflytandet utövas i bolagets beslutande organ, bolagsstämman (7 kap. 1 § aktiebolagslagen). Genom bl.a. valet av styrelse och möjligheten att föra in särskilda bestämmelser i bolagsordningen kan statens representanter på bolagsstämman påverka inriktningen av bolagets verksamhet.

Bolag med statligt ägande är i likhet med andra aktiebolag självständiga juridiska personer. Bolagets styrelse ansvarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Den löpande verksamheten sköts av bolagets ledning. Regeringen kan inte rikta formellt bindande direktiv, anvisningar eller liknande direkt till bolagen. I enlighet med aktiebolagens bestämmelser är regeringen i likhet med andra aktieägare hänvisad till att utöva rätten att besluta i bolagets angelägenheter och rikta bindande anvisningar till bolaget vid bolagsstämman. Genom en s.k. ägaranvisning kan ägaren ge instruktioner till bolagets styrelse. Detta görs i huvudsak när bolaget har ett särskilt samhällsuppdrag som riksdagen beslutat om eller när bolaget får anslag eller omstruktureras samt vid avregleringar och andra liknande väsentliga förändringar.

I statens ägarpolicy (beslutad den 27 februari 2020[7]) för bolag med statligt ägande redogörs för grunderna för de uppdrag och mål som sätts upp för bolag med statligt ägande. Det redogörs även för tillämpliga ramverk och viktiga principfrågor när det gäller styrningen av bolagen. I ägarpolicyn ingår även regeringens principer för bolagsstyrning. Av ägarpolicyn framgår att den, inklusive nämnda principer, ska tillämpas i bolag med statligt majoritetsägande.

En av regeringens principer för bolagsstyrning är hållbart värdeskapande och strategiska mål. Enligt dessa ska bolag med statligt ägande agera föredömligt inom området hållbart företagande och i övrigt agera på ett sådant sätt att de åtnjuter offentligt förtroende. Vidare anges att det är av särskild vikt att bolag med statligt ägande bl.a. arbetar för en miljömässigt hållbar utveckling med minskad klimat- och miljöpåverkan. Bolagen ska inom sin bransch vara föredömen på miljö- och klimatområdet och arbeta för de nationella miljö- och klimatmålen som riksdagen beslutat om samt det s.k. Parisavtalet ska uppnås. Det är styrelsens ansvar att utveckla bolagets övergripande strategi och fastställa strategiska mål för ett hållbart värdeskapande.

[7] Regeringen beslutade den 20 februari 2025 om en ny ägarpolicy för bolag med statlig ägande som ersatte den som beskrivs i avsnittet. Enligt information på regeringens webbplats fick bolagens styrelser ett ännu tydligare ansvar att utveckla och förvalta bolagen på ett professionellt sätt i den nya policyn.

Av ägarpolicyn framgår att de ansvariga departementens politiska ledningar regelbundet träffar styrelseordföranden och ledningen för de statligt ägda bolagen vid s.k. ägardialoger. Vid ägardialogerna görs en uppföljning av de ekonomiska mål och i förekommande fall uppdragsmål som beslutats vid bolagsstämman. Utfallet i förhållande till målen diskuteras, liksom eventuella åtgärder som planeras för att nå målen. Även de strategiska mål för ett hållbart värdeskapande som styrelsen fastställt följs upp. Vid ägardialogerna diskuteras även aktuella frågor av väsentlig karaktär för bolagets verksamhet.

Första–Fjärde AP-fondernas investering i Northvolt

Den 9 juni 2021 meddelade Första–Fjärde AP-fonderna att de genom det gemensamt ägda bolaget 4 to 1 Investments investerat 400 miljoner dollar i Northvolt. I pressmeddelandet finns bl.a. följande gemensamma uttalande av de fyra AP-fondernas verkställande direktörer:

> AP-fonderna är med och finansierar ett långsiktigt viktigt industriprojekt i Sverige. Investeringen är helt i linje med AP-fondernas långsiktiga strategi att investera i bolag som vi anser har bra finansiella framtidsutsikter. Med AP-fondernas långsiktiga uppdrag och Northvolts viktiga roll att vara en transformativ kraft i den globala klimatomställningen är det vår bedömning att denna investering kommer att bidra positivt till både pensionssystemet och vårt samhälle. Investeringen gör vi i det AP-fondsägda bolaget, 4 to 1 Investments.

Investeringen kommenteras även i AP-fondernas årsredovisningar från 2021. Första AP-fonden skriver bl.a. att den ser positivt på att flera private equity-aktörer med lång erfarenhet av att bedöma risker och möjligheter nu även lägger ett ESG-raster över sina investeringar och blir en bidragande kraft i omställningen. Vidare framgår att Första AP-fonden inledde flera sådana investeringssamarbeten under 2021 och att den sedan 2020 i likhet med andra buffertfonder har möjlighet att tillsammans med andra aktörer gå in i tidiga skeden av onoterade investeringsmöjligheter en längre tid före börsnotering. Investeringen i Northvolt nämns som ett sådant exempel. Vid tidpunkten var Första AP-fondens bedömning att investeringen i Northvolt skulle främja grön teknik och kunde bidra positivt till både avkastningen på pensionskapitalet och klimatomställningen globalt och lokalt.

Investeringen omnämns även i Andra AP-fondens årsredovisning för 2021. Enligt fonden växte den här sortens investeringar i omfattning och betydelse, både för samhället och som portföljvikt för fonden som kapitalförvaltare, där den som företrädare för långsiktigt pensionskapital kan investera i projekt och företag som bidrar till den nödvändiga klimatomställningen. Enligt fondens hållbarhetsrapport som sammanfattas i årsredovisningen är det med fondens långsiktiga placeringshorisont (30 år) avgörande att beakta klimataspekter i investeringsbesluten. Det görs hela vägen från högsta strategiska nivå ner till den enskilda placeringen. Fondens mål är att utveckla en hållbar strategisk portfölj i linje med Parisavtalet, både genom att ta hänsyn till och minska den finansiella klimatrisken samt aktivt bidra till omställningen. På kortare sikt

innebär omställningen till ett lågkoldioxidsamhälle även investeringsmöjligheter, t.ex. i hållbar infrastruktur. Förvaltningen arbetar med att inkludera klimatrisker och möjligheter i sina analyser samt finna investeringsmöjligheter för olika tillgångsslag. I sammanhanget nämns att fonden under 2021 även gjorde ytterligare investeringar inom hållbar infrastruktur, bl.a. i Northvolt.

I Tredje AP-fondens årsredovisning för 2021 nämns att investeringen i Northvolt var en av två som behandlades närmare i styrelsen. Investeringen nämns också som ett steg på väg mot målet om att fondens tematiska hållbarhetsinvesteringar skulle fördubblas fram t.o.m. 2025.

Fjärde AP-fonden skriver i sin årsredovisning för 2021 att de hade gjort åtaganden om ca 10 miljarder kronor till tematiskt inriktade investeringar, varav merparten inom energiomställning, mobilitet, resurseffektivitet och förnybar energi. Elektrifiering av transportsystemet nämns som en viktig komponent för att nå Parisavtalet, och i detta sammanhang nämns investeringen i Northvolt.

Enligt uppgifter i Dagens industri den 22 november 2024 var AP-fondernas ägarandel i Northvolt då 3,7 procent.

Vattenfall AB och bolagets investering i Northvolt

Vattenfall AB är ett av staten helägt bolag. Bolaget har inget s.k. särskilt samhällsuppdrag som beslutats av riksdagen utan ska agera på affärsmässiga grunder. Genom bolagsordningen bestämmer ägaren bolagets verksamhetsföremål och vissa angivna ramar för verksamheten. Verksamhetsföremålet i bolag med statligt ägande har sin grund i riksdagens beslut. Med utgångspunkt i ett riksdagsbeslut 2010 (prop. 2009/10:179, bet. 2009/10:NU23, rskr. 2009/10:325) anger Vattenfalls bolagsordning att föremålet för bolagets verksamhet är att generera en marknadsmässig avkastning genom att, direkt eller genom dotter- och intressebolag, affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget är ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion.

Ägaren beslutar också om ekonomiska mål för bolaget på bolagsstämman. Beslutade ekonomiska mål gäller till dess att nya eller förändrade mål beslutas av bolagsstämman. Av regeringens redogörelse för företag med statligt ägande 2018 (skr. 2017/18:140) framgår att ägaren beslutade om nya ekonomiska mål för Vattenfall vid en extra bolagsstämma i december 2017. De nya målen innebar ett något lägre avkastningskrav än tidigare. I redogörelsen anför regeringen bl.a. att de nya målen möjliggör en acceleration i förnybara energislag och bidrar till Vattenfalls långsiktiga mål att bli fossilfritt ”inom en generation”.

Som tidigare nämnts finns även s.k. strategiska mål för hållbart värdeskapande för bolag med statligt ägande. Dessa mål har beslutats av styrelsen men ska följa statens ägarpolicy och ingår som en punkt under ägarens uppföljning vid ägardialogen. En del i Vattenfalls strategiska mål för

hållbart värdeskapande är, och har även tidigare varit, ett tak för absoluta koldioxidutsläpp.

I ett pressmeddelande den 7 mars 2017 meddelade Vattenfall att bolaget investerat 5 miljoner kronor i Northvolt. I pressmeddelandet uttalade Vattenfalls strategichef och tillika ledamot i Northvolts rådgivande styrelse följande:

> Vattenfall har en tydlig strategi att stödja energiomställningen och klimatsmarta lösningar. Vi vet att lagring av el blir en viktig del i omställningen, framförallt inom transportsektorn och även för energisystemet i stort. Northvolt är idag det mest intressanta och spännande batteriprojektet i Europa.

Enligt uppgifter i Dagens industri den 22 november 2024 investerade Vattenfall tillsammans med ett annat investeringsbolag ytterligare 123 miljoner kronor i Northvolt 2019. Vidare framgår att Vattenfalls ägarandel i Northvolt då var 1,3 procent.

Riksrevisionens granskning om AP-fondernas hållbarhetsarbete

Våren 2021 presenterade Riksrevisionen resultatet av en granskning om AP-fondernas hållbarhetsarbete i en rapport (RiR 2021:18). Den övergripande revisionsfrågan i granskningen var om AP-fondernas hållbarhetsarbete var ändamålsenligt. Med detta menades att hållbarhet var integrerat i AP-fondernas investeringar och ägarskap, utan att de gjorde avkall på de övergripande målsättningarna om att skapa en långsiktigt hög avkastning till största nytta för pensionssystemet. Regeringens redovisning till riksdagen av AP-fondernas hållbarhetsarbete ingick i granskningen, men inte regeringens styrning av AP-fonderna. I vilken utsträckning hållbarhetsarbetet hade påverkat AP-fondernas avkastning granskades inte heller. Fokus låg framför allt på i vilken utsträckning det fanns styrning och processer hos AP-fonderna för att hantera hållbarhet i investeringar och ägarstyrning. Riksrevisionen konstaterade att det var för tidigt att utvärdera eventuella effekter av lagändringen den 1 januari 2019, men myndigheten granskade hur fonderna hade arbetat med att implementera målet i sina styrdokument samt i investeringar och ägarskap. Granskningen sträckte sig fram t.o.m. 2020. Riksrevisionens övergripande slutsats var att AP-fondernas hållbarhetsarbete var ändamålsenligt i förhållande till deras uppdrag.

Tidigare granskning

AP-fonderna

Konstitutionsutskottet har tidigare granskat regeringens beslut om riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna och om att AP-fonderna bör verka för att de ersättningsprinciper som framgår av riktlinjerna tillämpas så långt som möjligt även i företag där fonderna direkt eller genom ett företag är delägare (bet. 2009/10:KU20 s. 79 f.). Vidare har utskottet granskat regeringens hantering av uppföljningsansvaret i fråga om

AP-fondernas verksamhet (bet. 2012/13:KU20 s. 175 f.). I sina ställningstaganden har utskottet bl.a. konstaterat att lagstiftningen ger de enskilda AP-fonderna en självständig ställning i förhållande till regeringen i den löpande verksamheten. I fråga om riktlinjerna som är en del av regeringens policy för styrning och utvärdering av AP-fonderna anförde utskottet att vid beslut om att utfärda riktlinjer och vid utformningen av riktlinjer måste en noggrann avvägning göras, så att AP-fondernas oberoende upprätthålls. Riktlinjer som regeringen utfärdat kan inte anses formellt bindande för fonderna. Det är först genom beslut av styrelsen som riktlinjerna kan omsättas i verksamheten. Utskottet konstaterade att riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna, som är statliga myndigheter, i någon form hade funnits sedan 2001. Enligt utskottets mening var detta godtagbart. Granskningen ledde i övrigt inte till något uttalande. Vad som framkom i granskningen om regeringens hantering av ansvaret för att följa upp AP-fondernas verksamhet gav inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

Regeringens styrning av statligt ägda bolag

Frågor om regeringens styrning av statligt ägda bolag har vid flera tillfällen varit föremål för konstitutionsutskottets granskning (se t.ex. 2023/24:KU10 s. 79). Utskottet har bl.a. uttalat sig om dokumentation, behovet av riktlinjer och risken för jäv när staten uppträder i dubbla roller. Utskottet har även vid flera tillfällen granskat frågor som rör Vattenfall (se t.ex. Försäljningen av Vattenfalls brunkolsverksamhet i bet. 2016/17:KU20 s. 238 f.).

Statsråds uttalanden

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang (se t.ex. bet. 2022/23: KU20, bet. 2023/24:KU20 och bet. 2024/25:KU20). 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. I granskningen har utskottet bl.a. tillmätt sammanhanget då uttalandet gjordes betydelse, om det varit fråga om ett förberett anförande eller om uttalandet gjorts under ett replikskifte eller en intervju.

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 med hänsyn till statsråds speciella ställning och regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet måste viss återhållsamhet iakttas 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.

Våren 2010 granskade utskottet den dåvarande socialförsäkringsministerns agerande i förhållande till Försäkringskassan, bl.a. i fråga om vissa uttalanden som statsrådet hade gjort i massmedier (bet. 2009/10:KU20 s. 139 f.). Bakgrunden var lagändringar i fråga om sjukförsäkringen, och uttalandena gällde Försäkringskassans tolkning av lagen och en formulering i ett brev från myndigheten till enskilda. I intervjuer hade det dåvarande statsrådet tryckt på uttalanden i den proposition som föregick lagstiftningen och även uttalat att hon påpekat för Försäkringskassans ledning att brevet som myndigheten sänt till berörda personer innehöll en olycklig och felaktig formulering. I granskningen hade framhållits att en förändring hade gjorts i propositionen jämfört med vad som föreslagits i den remitterade promemorian. Utskottet ansåg inte att det kunde ses som ett avsteg från reglerna i 11 kap. 7 § regeringsformen att, på det sätt som statsrådet hade gjort, rikta uppmärksamhet mot ett förhållande som på detta sätt hade gjort att ett motivuttalande blivit överspelat som tolkningsfaktum. Mot den bakgrunden kunde inte heller allmänt hållna uttalanden om en olycklig eller felaktig formulering i ett brev anses ägnade att otillbörligt påverka myndigheten.

Våren 2025 granskade utskottet statsråds uttalanden om Migrationsverkets handläggning av medborgarskapsärenden (bet. 2024/25:KU20 s. 157 f.). I den del som avsåg en debattartikel av flera statsråd om Migrationsverkets handläggning av medborgarskapsärenden konstaterades att det i granskningen bl.a. anförts att avsikten med det aktuella uttalandet i artikeln inte var att styra Migrationsverkets rättstillämpning i enskilda ärenden, utan understryka vikten av att inom ramen för gällande lagstiftning beakta säkerhetsaspekter i medborgarskapsärenden och att avisera kommande förslag till lagändringar. Utskottet konstaterade vidare att såvitt framgick av granskningen hade det aktuella uttalandet inte inverkat på Migrationsverkets handläggning av medborgarskapsärenden. Utskottet konstaterade att även om statsrådens avsikt var att avisera framtida politiska förslag på flera områden riskerade en mening i debattartikeln att ge upphov till otydlighet i förhållande till den befintliga lagstiftningen. Utskottet påminde om att regeringens styrning av den statliga förvaltningen bl.a. sker genom förordningar med myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och särskilt beslutade regeringsuppdrag inom ramen för gällande lagstiftning.

Fördjupad analys i formerna för Första–Fjärde AP-fondernas investeringar i illikvida tillgångar

Regeringen beslutade den 28 maj 2025 att ge konsultbolaget Arkwright AB ett tilläggsuppdrag vid sidan av uppdraget att ta fram underlag för regeringens årliga utvärdering av AP-fondernas förvaltning av fondmedlen. Enligt

tilläggsuppdraget skulle konsultbolaget genomföra en fördjupad analys av formerna för Första–Fjärde AP-fondernas investeringar i illikvida (onoterade) tillgångar. Den fördjupade analysen skulle bl.a. särskilt analysera formerna för gemensamägda riskkapitalbolag som t.ex. 4 to 1 Investments, genom vilket fonderna investerat i Northvolt. Tilläggsuppdraget redovisades den 12 mars 2026.

Enligt Arkwrights rapport finns ingenting som pekar på att en direkt politisk styrning låg till grund för 4 to 1 Investments bildande eller dess investeringsbeslut i Northvolt. Däremot hade Northvolt en framträdande roll i den svenska industripolitiken och den europeiska gröna omställningen, med stöd från statliga aktörer och finansiering från EU, vilket skapade en bakgrund med starkt fokus på strategiska mål.

I rapporten redogörs för ett urval av centrala komponenter som skapade den då rådande tidsandan och den beslutsmiljö som Arkwright menar utgör bakgrunden till att 4 to 1 Investments bildades. En av dessa komponenter var ändringen av AP-fondslagen 2019 som innebar att taket för illikvida tillgångar höjdes och att det infördes ett krav på att fonderna ska bedriva sin förvaltning ”på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande”, med särskild vikt vid hur hållbar utveckling kan främjas. Nästa centrala komponent var att perioden 2018–2021 utgjorde en del av den s.k. gröna investeringsvågen då bl.a. det globala hållbara fondkapitalet växte kraftigt och flera beslut inom EU skapade ett ramverk som inte bara uppmuntrade utan i praktiken medförde förväntningar på att institutionella investerare sökte gröna investeringsmöjligheter. I rapporten nämns vidare Riksrevisionens granskning av AP-fondernas hållbarhetsarbete (RiR 2021:18) som en central komponent. Rapporten publicerades den 3 juni 2021, några dagar innan 4 to 1 Investments beslut om att investera i Northvolt offentliggjordes. Arkwright konstaterar att fondernas hållbarhetsarbete i rapporten bedömdes som ”ändamålsenligt” i förhållande till det lagstadgade uppdraget. Även om granskningen inte tog ställning till specifika investeringar, menar Arkwright att den kan ha bidragit till en beslutsmiljö där fondernas interna ramverk uppfattades som validerat av en oberoende granskare. Nästa centrala komponent som tas upp i rapporten är räntemiljön. Det konstateras att investeringen genomfördes i slutet av en utdragen nollränteperiod som per definition gynnade tillgångar med lång kassaflödesduration, som Northvolts projekterade kassaflöden. Slutligen nämns den cirkulära valideringen som en central komponent, där välrenommerade aktörer, såväl institutionella investerare som industriella strategiska investerare, deltog i Northvolts kapitalanskaffningar genom ett flertal investeringsrundor. I respektive finansieringsrunda hänvisades det till tidigare investerares deltagande som en kvalitetsindikator. Arkwright menar att investerarnas engagemang kan ha bidragit till att öka legitimiteten och förtroendet för investeringen samt att det kan ha påverkat efterföljande investerares riskbedömning.

Sammantaget anför Arkwright att den konvergens av regulatoriska reformer, global hållbarhetstrend, nollräntemiljö, cirkulär validering och

intern organisatorisk dynamik som rådde 2021 skapade förutsättningar som gjorde Northvoltinvesteringen lättare att fatta och svårare att avstå från.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på frågor om bl.a. dialogen med AP-fonderna, AP-fondernas remissvar samt uppföljning och utvärdering av fondernas förvaltning, Första–Fjärde AP-fondernas investering i Northvolt, Första–Fjärde AP-fondernas styrelsesammansättning och Vattenfalls investering i Northvolt. Utskottet har även begärt att få ta del av dokumentation från den årliga dialogen med AP-fonderna under perioden 2017–2019, en eventuell riktlinje eller liknande för dialogen, kravprofiler som tagits fram inför rekrytering till styrelserna under perioden 2019–2021 och allmänna handlingar i Regeringskansliet med uppgifter om investeringen i Northvolt och/eller bildandet av 4 to 1 Investments under perioden den 1 januari 2021–30 juni 2021. Utskottet fick den 11 mars, den 8 april respektive den 29 april 2025 och den 19 februari 2026 svarspromemorior som är upprättade inom Finansdepartementet (bilaga A3.6.3–6). Av dessa framgår i huvudsak följande.

Dialogen med AP-fonderna

En årlig dialog genomförs med varje AP-fond i mars eller april enligt motsvarande rutiner som finns för den årliga myndighetsdialogen (avsnitt 4.2 i Cirkulär Fi 2025:2). Dessa var i huvudsak oförändrade under perioden 2017–2021. Vid ett sådant möte redogör den aktuella AP-fonden bl.a. för fondens resultat, avkastning och kostnader samt för aktuella frågor och eventuella synpunkter på konsultens utvärdering. Från Regeringskansliet deltar normalt den ansvariga statssekreteraren, chefen för Finansmarknadsavdelningen, chefen för Enheten för försäkring, pension och myndighetsstyrning och myndighetshandläggaren för AP-fonderna. Från AP-fonderna deltar styrelseordföranden och den verkställande direktören.

Som tidigare framgått har utskottet begärt att få ta del av dokumentation från de årliga dialoger som genomfördes med Första–Fjärde AP-fonderna under perioden 2017–2021. Finansdepartementet har som svar på utskottets begäran överlämnat dagordningarna för de årliga dialogmötena med fonderna under perioden. Från 2020 har departementet också överlämnat en sammanfattning av McKinseys utvärdering av AP-fonderna samt presentationer som Andra–Fjärde AP-fonderna visade på dialogmötena. Från 2021 har utöver dagordningar även en presentation som Första AP-fonden visade på dialogmötet samt anteckningar från dialogerna med AP-fonderna överlämnats.

Av dokumentationen framgår bl.a. att fondernas hållbarhetsarbete blev en särskild punkt på dagordningen med ett flertal underfrågor för de årliga dialogmötena med AP-fonderna för åren 2020 och 2021. Tidigare år behandlades det under punkten Övriga frågor.

När det gäller denna förändring anför Regeringskansliet att det inte framgår av Regeringskansliets skriftliga dokumentation vilka överväganden om dagordningarna som gjordes. Regeringskansliet känner inte heller till vilka överväganden som gjordes.

Orsaken till att det enbart finns anteckningar från dialogmötena som hölls 2021 (se ovan) skulle kunna vara att de förefaller ha hanterats olika beroende på vilka handläggare som arbetade med AP-fonderna.

AP-fondernas remissvar samt uppföljning och utvärdering av fondernas tillämpning av regelverket

Den kritik AP-fonderna framförde i sina remissvar (bl.a. i fråga om flexibilitet och möjligheten att bedriva sin ägarroll på ett aktivt sätt; se ovan) till förslaget om att Första–Fjärde AP-fonderna skulle få göra saminvesteringar i onoterade företag genom onoterade riskkapitalföretag bemöttes av regeringen i den aktuella propositionen (prop. 2019/20:57).

När det gäller tillämpningen av regelverket för AP-fondernas medelsförvaltning är det varje AP-fonds styrelse som ansvarar för förvaltningen av fondens medel. Granskningen och utvärderingen av förvaltningen görs i flera led. Förvaltningen av AP-fondernas medel granskas av fondernas revisorer. När årsredovisningen är fastställd gör regeringen en utvärdering av förvaltningen, där vanligtvis en konsult bistår med fackkunskap. Regeringen redovisar sin utvärdering i en skrivelse till riksdagen som riksdagen därefter behandlar.

I svaret på en fråga om huruvida Regeringskansliet följde upp om den första investeringen, som skedde enligt den nya lagstiftningen om saminvesteringar i onoterade företag, gjordes i enlighet med de nya reglerna angavs följande. AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2021 utvärderades och redovisades i regeringens skrivelse 2021/22:130 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2021. Riksdagen har lagt nämnda skrivelse till handlingarna (bet. 2022/23:FiU6, rskr. 2022/23:113). Konsultbolaget McKinsey anlitades för att utvärdera AP-fondernas verksamhet 2021.

Första–Fjärde AP-fondernas investering i Northvolt

Det finns inga uppgifter om kontakter under perioden 2017–2021 med Första-Fjärde AP-fonderna i fråga om bildandet av 4 to 1 Investments eller investeringen i Northvolt. Vidare finns det inga uppgifter om att det under perioden 2017–2021 förekommit någon dialog eller information mellan AP-fonderna och Regeringskansliet om upplägget kring Första–Fjärde AP-fondernas gemensamma investering eller om huruvida 4 to 1 Investments självständigt i förhållande till AP-fonderna genomförde en analys och fattade det efterföljande beslutet att investera i Northvolt.

När det gäller de uppgifter som framkom i en intervju med Andra AP-fondens vd i ekonomikanalen EFN den 10 april 2025 – att den typ av konstruktion som användes vid investeringen i Northvolt diskuterats med lagstiftaren (se ovan) finns det inte några sådana uppgifter i handlingar hos

Regeringskansliet och Regeringskansliet känner inte heller till att någon sådan diskussion förekommit.

Det finns vidare inte några uppgifter om en dialog eller ett kunskapsutbyte med Första–Fjärde AP-fonderna innan investeringen i Northvolt 2022 avseende bl.a. ansvarsfördelningen mellan fonderna och det gemensamt ägda riskkapitalbolaget, och Regeringskansliet känner inte heller till att det har förekommit.

I svaren anförs också att det inte finns något krav på att fonderna ska informera Regeringskansliet om enskilda investeringar. Regeringskansliet har i första hand informerats inom ramen för arbetet med den årliga sammanställningen av AP-fondernas årsredovisningar och utvärderingen av förvaltningen av fondmedlen, den s.k. AP-fondsskrivelsen. Första–Fjärde AP-fondernas årsredovisningar för de aktuella åren innehåller information om fondernas innehav i 4 to 1 Investments och att bolaget har investerat i Northvolt. Utöver detta brukar fonderna informera Regeringskansliet innan ett pressmeddelande skickas ut. Det kan inte uteslutas att det förekommit kontakter mellan Första–Fjärde AP-fonderna och Regeringskansliet där information har lämnats om 4 to 1 Investments och investeringen i Northvolt. Någon dokumentation om detta finns dock inte i Regeringskansliet. Handläggare och andra berörda personer under de aktuella åren har inte längre kvar sina anställningar i Finansdepartementet.

AP-fondernas styrelsesammansättning

Regeringskansliet uppger att inga ledamöter i Första–Fjärde AP-fondernas styrelser entledigades i förtid under perioden 2019–2021. Av naturliga skäl skedde det ett stort antal förändringar i styrelsernas sammansättning under de aktuella fem åren. Det är praxis att regeringen utser ledamöter för ett år i taget. Vidare tillämpas normalt en begränsning om cirka åtta år för den tid som någon bör vara ledamot. Förändringar i styrelsernas sammansättning då ett antal ledamöter inte blev utsedda på nytt under 2020 och 2021 förklaras i de flesta fall av att det har funnits ett förnyelsebehov eftersom en ledamot normalt inte bör inneha sitt uppdrag längre tid än åtta år i följd. I övrigt har det rört sig om att ledamöter inte stått till förfogande för ett omförordnande.

Vattenfalls investering i Northvolt

Regeringskansliet anför att det inte framgår av den skriftliga dokumentationen från ägardialogerna med Vattenfall under perioden 2017–2021 att Vattenfalls investeringar i Northvolt har berörts vid dessa. Regeringskansliet känner inte heller till att investeringarna berörts vid några andra kontakter med bolaget under den aktuella perioden.

Skriftliga svar från tidigare statsråd

Utskottet har ställt frågor till följande tidigare statsråd: Magdalena Andersson, Per Bolund, Åsa Lindhagen, Max Elger, Mikael Damberg och Ibrahim Baylan. Nedan redogörs för svaren.

Magdalena Andersson

Utskottet har ställt frågor till tidigare statsminister Magdalena Andersson om vad hon avsåg med uttalandet i partiledardebatten den 8 juni 2022 (se ovan). Av hennes svar (bilaga A3.6.7–8) framgår att uttalandet i debatten gällde den klimatpolitik som fördes av regeringen – en politik som kombinerade stimulanser som Klimatklivet och Industriklivet med tydliga styrmedel, t.ex. koldioxidskatt. Det var den kombinationen av incitament och styrmedel som som ”piskor och morötter” refererade till. När det gäller på vilket sätt hon menade att Miljöpartiet ”drivit på” svarade hon att Miljöpartiet under många år i riksdagen och sedan i regeringen drivit på för en starkare klimatpolitik. Detta har inneburit att de bidragit till att politiska förslag beslutats av regeringen och riksdagen som främjat den gröna omställningen, vilket underlättat när svensk industri beslutat att ställa om till ny teknik.

Utskottet har även frågat Magdalena Andersson om hon under sin tid som finansminister hanterade eller hade kännedom om Vattenfalls eller AP-fondernas investering i Northvolt. I hennes svar anförs att Finansdepartementet deltar i beredningen av regeringens politik i Regeringskansliet men att hanteringen av frågor som rörde sakområdena AP-fonderna och Vattenfall vid den tidpunkten inte sorterade under finansministern. AP-fonderna sorterade under finansmarknadsministern, och frågor om statligt ägda bolag sorterade under näringsministern. Rollen som statsråd i regeringen gav henne en övergripande kännedom om de frågor som hanterades av regeringen i sin helhet, men information som rörde frågor om AP-fondernas arbete respektive Vattenfall sorterade löpande under andra statsråd.

Per Bolund

Per Bolund var finansmarknadsminister under granskningsperioden fram till den 5 februari 2021. I svar på utskottets skriftliga frågor (bilaga A3.6.9–10) har han bl.a. anfört följande. När det gäller hans uttalanden i Dagens ETC den 12 november 2019 (se ovan) anför han att de syftade på att riksdagen ställt sig bakom ny lagstiftning om AP-fonderna som också var förankrad i riksdagens pensionsgrupp och att regeringen självklart förväntade sig att ledningen för AP-fonderna skulle anpassa verksamheten till de nya reglerna. Uttalandena hänvisar till den generella förvaltningen av AP-fonderna och självklart inte till enskilda investeringar eftersom regeringen styr AP-fonderna genom lagstiftning medan AP-fonderna självständigt beslutar om de investeringar de gör inom dessa ramar. Däremot har regeringen möjligheten att utse ledamöter i AP-fondernas styrelser och göra förändringar i styrelsernas sammansättning om det inte uppfattas att styrelsen styr fonden i enlighet med lagstiftningen. Det var detta faktum som hans uttalanden hänvisade till. När det gäller vad han avsåg med att han ”upplyst dem väldigt tydligt” anförde han att han upplyste representanter för AP-fonderna på ett gemensamt möte mellan Regeringskansliet och AP-fonderna, som bör ha varit under hösten 2019. Det han upplyste dem om var innehållet i den nya lagstiftningen med bl.a. hårdare hållbarhetskrav samt de granskningar som skulle komma att göras av AP-

fondernas verksamhet i samband med de årliga utvärderingar av AP-fonderna, dels 2020 om biologisk mångfald, dels 2021 om investeringar i fossila bolag.

Vidare anförde han att han under sin tid som finansmarknadsminister inte hanterade frågor om AP-fondernas investering i Northvolt. Regeringen är inte inblandad i enskilda investeringar som AP-fonderna gör utan styr fondernas verksamhet genom lagstiftning. Han hade ingen information om investeringen förrän den kommunicerades i medierna, vilket är i linje med principen att regeringen inte är inblandad i fondernas enskilda investeringar utan sätter ramarna för verksamheten i lagstiftning som riksdagen sedan beslutar om. Han hade inte heller någon information före den 9 juni 2021 om AP-fondernas planer på att bilda ett gemensamt bolag (4 to 1 Investments). Han anför att hur AP-fonderna väljer att organisera sin verksamhet, inom de ramar som riksdagen bestämt om i lag, är inte något som regeringen är involverad i. Det beslutas av AP-fonderna själva.

Per Bolund anförde därutöver att frågan tycks ha uppkommit genom ett missförstånd. Han betonar att det är självklart att den regering han var en del av noga efterlevde principerna om AP-fondernas styrning och därmed inte var involverade i de investeringsbeslut fonderna fattade. De beslut som fattades om AP-fondernas styrning var brett förankrade genom riksdagens pensionsgrupp.

Åsa Lindhagen

Åsa Lindhagen var finansmarknadsminister från den 5 februari till den 30 november 2021. I sina svar (bilaga A3.6.11–12) anför hon att hon inte under den tiden hanterade frågor om AP-fondernas investering i Northvolt. Regeringen är inte involverad i investeringsbeslut utan styr AP-fonderna genom lagstiftning som riksdagen beslutar om. Hon framhåller vidare att hon inte utövat politiska påtryckningar mot AP-fonderna för att de skulle göra specifika investeringar, t.ex. i Northvolt. Hon fick i rollen som finansmarknadsminister ingen information i förväg om enskilda investeringar och hade ingen annan information än den som det gick att ta del av i medierna. Hon har inget minne av att hon före den 9 juni 2021 hade information om AP-fondernas planer på att bilda ett gemensamt bolag (4 to 1 Investments).

Max Elger

Max Elger efterträdde Åsa Lindhagen som finansmarknadsminister den 30 november 2021 och uppger i sitt svar att han under sin tid som finansmarknadsminister inte hanterade frågor om enskilda innehav i AP-fonderna eller frågor om Northvolt (bilaga A3.6.13). Han anför att AP-fonderna, naturligtvis, skötte sin kapitalförvaltning själva. Som finansmarknadsminister fick han ingen information om AP-fondernas olika innehav, inte heller i fråga om Northvolt, utöver den information som var tillgänglig via massmedierna och andra publika källor.

Mikael Damberg

Mikael Damberg var närings- och innovationsminister under den aktuella granskningsperioden fram till den 21 januari 2019. I sitt svar anför han följande på utskottets fråga om huruvida han under den tiden hanterade frågor om Vattenfalls investering i Northvolt (bilaga A3.6.14). Regeringen är i normala fall inte involverad i enskilda investeringsbeslut för statliga bolag. Under tiden som närings- och innovationsminister hanterade han därför inte Vattenfalls investering i Northvolt. Vidare anför han i svaret att han under den aktuella tiden inte hade någon förhandsinformation om Vattenfalls investering i bolaget. Efter att investeringen blev känd fick han ingen annan information än den som bolaget kommunicerade offentligt eller som fanns i den mediala rapporteringen.

Ibrahim Baylan

Ibrahim Baylan var näringsminister under perioden 22 januari 2019 till den 30 november 2021. I svar på utskottets frågor uppger han att han inte har något minne av att han under den tiden hanterade frågor om Vattenfalls investering i Northvolt (bilaga A3.6.15). Han anför vidare att han inte hade någon annan information om investeringen än den som framkom i pressmeddelanden och medierapportering.

Skriftliga svar från Första–Fjärde AP-fonderna

Utskottet har även ställt frågor till Första–Fjärde AP-fonderna om bl.a. deras kontakter med Regeringskansliet och om de analyser som föregick beslutet att investera i Northvolt. Nedan redogörs för svaren från respektive AP-fond. Efter det att Första AP-fonden upphörde besvarades utskottets frågor av tidigare ordförande och vd för fonden. (bilaga A3.6.16–25.).

Första AP-fonden

Första AP-fonden uppger att Regeringskansliet informerades om 4 to 1 Investments KB:s investering i Northvolt strax innan pressmeddelandet om investeringen skickades ut den 9 juni 2021, vilket är en rutin som följs vid utskick av pressmeddelanden med betydande information. Detta var den första och enda kontakten som Första AP-fonden hade med Regeringskansliet i dessa frågor.

Kristin Magnusson Bernard, dåvarande vd för Första AP-fonden, anför att beslutet att bilda 4 to 1 Investments samt att tillföra kapital till bolaget fattades av respektive AP-fond utifrån dessas individuella investeringsprocesser och professionella bedömningar. Beslutet att dra på allokerat kapital för att investera i Northvolt fattades av 4 to 1 Investments utifrån bolagets professionella bedömning av investeringsmöjligheten. Externa påtryckningar från någon part förekom inte, såvitt hon vet.

Inte heller den dåvarande ordföranden för Första AP-fonden, Urban Hansson Brusewitz, utsattes för påtryckningar riktade mot honom och såvitt han vet förekom inte heller påtryckningar mot övriga styrelsen, utöver den

generella påtryckningen avseende klimat- och miljörelaterade investeringar. Vidare anför han att han håller det för osannolikt att sådana påtryckningar skulle ha förekommit gentemot vd eller verksamheten i övrigt; i sådana fall borde det ha kommit till hans kännedom. Hans informella kontakter med departementet begränsade sig i huvudsak till den årliga myndighetsdialogen, där hans minnesbild är att finansmarknadsministerns statssekreterare agerade på ett professionellt sätt, utan påtryckningar i generella eller mer specifika närings- eller ekonomisk-politiska avseenden.

I fråga om analyserna som föregick beslutet om att investera i Northvolt utvärderade Första AP-fonden Northvolt på ett övergripande plan. AP-fonderna beslöt därefter att sätta upp ett gemensamägt bolag, 4 to 1 Investments KB, i april 2021. 4 to 1 Investments anlitade en egen extern juridisk rådgivare för juridisk bolagsbesiktning och tog därutöver del av externa finansiella rådgivares analyser. Första AP-fondens investeringskommitté beslöt att tillskjuta medel till 4 to 1 Investments KB för investeringen.

När det gäller tidigare finansmarknadsminister Per Bolunds uttalande i Dagens ETC (se ovan) anför den dåvarande ordföranden Urban Hansson Brusewitz att det diskuterades i styrelsen. Det fanns en samsyn kring om att det mycket olyckliga uttalandet inte skulle påverka styrelsens agerande. Uttalandet bidrog med stor sannolikhet till att de lyfte fram politisk risk som ett av sex övergripande riskområden i det nya riskaptitramverk som styrelsen beslutade om 2021. Enligt ramverket materialiseras politisk risk exempelvis ”om fonden ger efter för politiska påtryckningar som vi bedömer avviker från lagens intention eller inte reflekterar styrande lagar och regelverk, inklusive god sed på finansmarknaden”. Vidare anges att politisk risk bl.a. bör hanteras genom ”att säkerställa att de yttre krav som kan ställas på fonden har förankring hos uppdragsgivaren samt i tillämpliga lagar och regelverk”. Hans bild är att finansmarknadsministerns hot om att rekrytera nya styrelser som bättre svarar upp mot nämnda förväntningar inte kom att förverkligas. Den dialog han årligen hade med Finansdepartementet om kompetensbehov i styrelsen i samband med rekrytering av nya styrelseledamöter genomfördes, vad han minns, på ett professionellt sätt av departementet.

Andra AP-fonden

Andra AP-fonden uppger att de inte känner till några kontakter med Regeringskansliet i fråga om bildandet av bolagen 4 to 1 Investments AB/4 to 1 Investments KB eller investeringen i Northvolt, med undantag för att Andra AP-fondens kommunikationschef informerade Regeringskansliet om att det skulle skickas ut ett pressmeddelande från bolaget med information om den nära förestående investeringen. I samband med bolagets pressmeddelande lade Andra AP-fonden ut information om investeringen på sin webbplats. Det förekom inga påtryckningar utifrån; beslutet togs i investeringsverksamheten och baserades på professionell analys och utvärdering.

Den mer detaljerade investeringsanalysen genomfördes av 4 to 1 Investments. Som en viktig del av analysen genomfördes en s.k. due diligence för vilken 4 to 1 Investments anlitade legala rådgivare och tog del av finansiella och tekniska analyser samt marknadsanalyser. Investeringsbeslutet fattades av styrelsen i 4 to 1 Investments. Andra AP-fonden utförde en egen analys av beslutet att tillskjuta det kapital till 4 to 1 Investments som krävdes för investeringen i Northvolt. Denna analys utgick från den analys som utfördes av 4 to 1 Investments och fokuserades i övrigt på investeringens roll i, och betydelse för, Andra AP-fondens portfölj av investeringar i hållbar infrastruktur. I denna analys användes interna resurser. Andra AP-fondens investeringsbeslut fattades internt i verksamheten. I Northvolt fanns sedan tidigare en stark grupp av såväl finansiella som industriella ägare. Dessa deltog även i den finansieringsrunda som 4 to 1 Investments deltog i, tillsammans med andra nya investerare. Vilka de övriga ägarna var hade betydelse för investeringsanalysen, särskilt eftersom 4 to 1 Investments svarade för en mindre del av den totala finansieringsrundan.

När det gäller det svar Andra AP-fondens vd lämnade i en intervju med ekonomikanalen EFN om AP-fondernas regelverk (se ovan) syftade det på Finansdepartementets behandling av de svar som Första–Fjärde AP-fonderna lämnade till de remisser som avsåg ändringarna i lagen om AP-fonder i två steg under perioden 2017 till 2019. Som en del av behandlingen av remissvaren under våren 2019 bistod chefsjuristerna för Första–Fjärde AP-fonderna Finansdepartementets jurister med information till arbetet med lagstiftningsförslagen, bl.a. i ett gemensamt möte. AP-fondernas jurister fick frågor om olika former för samverkan mellan institutionella investerare vid denna typ av investeringar och vilka konsekvenser olika begränsningar skulle medföra. Denna diskussion och det efterföljande lagstiftningsarbetet bidrog enligt Andra AP-fonden till en god förståelse för syftet med regelverkets utformning och dess begränsningar.

När det gäller tidigare finansmarknadsminister Per Bolunds uttalande i Dagens ETC (se ovan) anförs att uttalanden i medier inte styr fondens agerande. Andra AP-fonden har alltid värnat fondernas självständighet som en bärande princip. En självständig förvaltning, fri från politisk styrning, säkerställer stabilitet och långsiktighet i pensionssystemet och är viktigt för förtroendet.

Tredje AP-fonden

Tredje AP-fonden uppger att de inte hade några kontakter med Regeringskansliet i fråga om bildandet av bolagen 4 to 1 Investments AB/4 to 1 Investments KB eller beslutet om att tillskjuta kapital till bolaget för att möjliggöra dess investering i Northvolt. Tredje AP-fonden har varit i kontakt med de tidigare medarbetare som var närmast ansvariga för frågorna, som uppgett att det inte förekom några kontakter med eller påtryckningar från Regeringskansliet. Regeringskansliet informerades strax innan det gick ut ett pressmeddelande om transaktionen.

Såvitt känt förekom inte några påtryckningar inför fondens beslut om att tillskjuta kapital till 4 to 1 Investments för att möjliggöra bolagets investering i Northvolt.

I fråga om analyserna framgår att 4 to 1 Investments genomförde en sedvanlig ”due diligence” med hjälp av externa juridiska rådgivare och finansiellt utvärderingsmaterial. Beslutet om att tillskjuta kapital till 4 to 1 Investments för investeringen i Northvolt bereddes och fattades inom Tredje AP-fondens förvaltningsorganisation i enlighet med fondens interna investeringsprocess. I underlaget fanns material från 4 to 1 Investments.

När det gäller tidigare finansmarknadsminister Per Bolunds uttalande i Dagens ETC (se ovan) anförs att regeringen har en oinskränkt rätt att utse styrelse i AP-fonderna, med undantag för arbetsmarknadens parters rätt att nominera ledamöter. Tredje AP–fonden tar därför inte ställning i frågor som rör utnämningen av ledamöter till AP-fondernas styrelser.

Fjärde AP-fonden

Fjärde AP-fonden uppger att de inte har haft några kontakter med Regeringskansliet om bildandet av 4 to 1 Investments eller den underliggande investeringen i Northvolt. Det fanns inga externa påtryckningar för att göra denna investering.

Fjärde AP-fondens investering i 4 to 1 Investments, och därigenom i Northvolt, bereddes och beslutades inom Fjärde AP-fondens förvaltningsorganisation enligt gängse investeringsprocess. Beslutet om att invetsera i Northvolt bereddes och fattades av 4 to 1 Investments. Arbetet med granskningen och utvärderingen av investeringen inför beslutet genomfördes med stöd av interna och externa experter.

I fråga om tidigare finansmarknadsminister Per Bolunds uttalande i Dagens ETC (se ovan) anförs att Fjärde AP-fonden följer den politiska debatten och även andra intressenters syn på frågor som rör pensionssystemet och förvaltningen av buffertkapitalet. Fjärde AP-fonden tog i det arbetet del av artikeln. Även om Fjärde AP-fonden uppfattade dåvarande finansmarknadsministerns uttalande som allvarligt menat, hade det ingen påverkan på Fjärde AP-fonden och hur dess förvaltning bedrevs. Enligt lagen om AP-fonder och dess förarbeten får varken en AP-fonds styrelse eller dess verksamhet styras av regeringsdirektiv eller av näringspolitiska eller ekonomisk-politiska intressen.

Utfrågningar

Den 26 mars 2026 höll utskottet en utfrågning med de dåvarande vd:arna för Första–Fjärde AP-fonderna (bilaga B4). Vidare höll utskottet en utfrågning med tidigare statssekreterare Ulf Holm den 30 mars 2026 (bilaga B7). Utskottet höll även utfrågningar med tidigare finansmarknadsministrarna Åsa Lindhagen och Per Bolund den 14 april respektive den 5 maj 2026 (bilaga B12 och B18) samt med tidigare finansminister Magdalena Andersson den 16 april 2026 (bilaga B13).

Dåvarande vd:ar för Första–Fjärde AP-fonderna

Inledning

Vid utfrågningen deltog Kristin Magnusson Bernard (Första AP-fonden), Eva Halvarsson (Andra AP-fonden), Kerstin Hessius (Tredje AP-fonden) och Niklas Ekvall (Fjärde AP-fonden). Samtliga var vd:ar våren 2021, då AP-fonderna bildade det gemensamma bolaget 4 to 1 Investments som genomförde investeringen i Northvolt. Kristin Magnusson Bernard tillträdde som vd 2020 och var vd fram t.o.m. utgången av 2025, då Första AP-fondens verksamhet upphörde. Eva Halvarsson tillträdde som vd för Andra AP-fonden 2006 och är fortfarande dess vd. Kerstin Hessius tillträdde som vd för Tredje AP-fonden 2004 och var vd fram t.o.m. oktober 2022. Niklas Ekvall tillträdde som vd för Fjärde AP-fonden 2016 och är fortfarande dess vd. För att underlätta överskådligheten redovisas vad som framkom vid utfrågningen under särskilda rubriker. Utöver vad som redovisas fick AP-fonderna även frågor om AP-fondernas interna och gemensamma arbete inför investeringen, andra jämförbara investeringar och bolaget 4 to 1 Investments organisation.

Politisk påverkan och kontakter

De dåvarande vd:arna för AP-fonderna fick flera frågor som gällde politisk påverkan på investeringen i Northvolt och de kontakter som hade förekommit. I huvudsak framkom följande.

Kerstin Hessius som inte tidigare skriftligt besvarat frågan om huruvida det förekommit påtryckningar anförde att hon ansåg att det var en rättvis beskrivning att inga politiska påtryckningar hade förekommit. Övriga vd:ar stod fast vid de skriftliga svar som tidigare hade lämnats och instämde därmed i beskrivningen att inga påtryckningar förekommit. Eva Halvarsson underströk att det inte funnits vare sig direkt eller indirekt påverkan på Andra AP-fonden i fråga om att göra den här typen av investeringar.

Vidare anförde Kristin Magnusson Bernard att det fanns lägen när AP-fonderna på grund av att de ska vara oberoende och inte ska ta näringspolitisk hänsyn hamnar i vad hon närmast skulle beskriva som beröringsskräck. Pressmeddelandet om investeringen i Northvolt skickades till Regeringskansliet bara minuter innan, just för att undvika att det skulle se ut som att de var påverkade. Detta var en diskussion som fördes både i hennes organisation och i hennes styrelse, för att de ska vara oberoende.

Flera av de dåvarande vd:arna framhöll att de aldrig diskuterar enskilda investeringsbeslut med Finansdepartementet i förväg. Innan en investering har gjorts råder i allmänhet investeringssekretess, och den anförde Kristin Magnusson Bernard att de inte hade ruckat på.

På en fråga om huruvida Niklas Ekvall upplevde att det fanns ett tryck från politiskt håll för att de skulle investera i s.k. gröna bolag och om det var anledningen till att fonden besökte ett bolag som just Northvolt svarade han bl.a. följande. Klimatomställningen hade vid tidpunkten för investeringen i Northvolt ett starkt momentum men också elektrifieringen av transportsektorn

i Europa. Fjärde AP-fonden söker tematiska investeringar som en del av deras totala investeringsstrategi, där de fångar upp strukturella teman och trender där de tycker att det finns goda avkastningsmöjligheter. De utgår från avkastning när de gör investeringar. Om de kan investera i starka hållbarhetsteman och trender är de jätteglada för det, men det är avkastning och risk som är det primära när de gör investeringar.

I linje med detta anförde Eva Halvarsson att varje investeringsbeslut tas i den samtid de befinner sig i, utifrån den kunskap, de bedömningar, de analyser och den makroekonomiska bild som finns just då. Investeringen hade inte vare sig någon sorts direkt eller indirekt politisk påverkan. Andra AP-fonden har en portfölj som de kallar för hållbar infrastruktur och där tyckte de att den här möjligheten skulle passa bra in för att ge en bra avkastning till pensionärerna. Miljöfrågor är viktiga på agendan, och det är en viktig delmängd i deras uppdrag som de försöker exekvera på bästa möjliga sätt.

När det gäller tidigare finansmarknadsminister Per Bolunds uttalande i Dagens ETC (se ovan) anförde Kerstin Hessius bl.a. följande. Hon reagerade på uttalandet. Hon analyserade inte vad han förväntade sig eftersom det inte ingår i deras uppdrag att lyssna på ministern i den bemärkelsen. Däremot har de i Tredje AP-fonden alltid haft en diskussion varje gång det kommer någonting, därför att det är viktigt att de värnar deras förtroende och för att de är väldigt tydliga med att sådana här saker lyssnar de inte på. Det har hon sett som en viktig process, att de faktiskt följer vad som sägs i medierna men också förhåller sig till det. Och det gjorde de i det här fallet. Det vill säga: De tog inte hänsyn till det.

Vidare anförde hon att hon under de 18 år som hon var vd för Tredje AP-fonden reagerade när politiker uttryckte sig utanför den ordinarie utvärderingsprocessen av AP-fonderna. Det var inte unikt i hennes historia som vd, och det var ganska många olika utspel som var ganska flagranta och där man kunde diskutera var gränsen går för vad som är lämpligt för en finansmarknadsminister att göra. Det var så oavsett politisk färg. Hon tog det inte specifikt på särskilt allvar att just den finansmarknadsministern uttalade just den frågan som kanske låg närmast den finansmarknadsministerns hjärta. Ett annat exempel hon nämnde var att de hade en ganska omfattande och infekterad diskussion i samband med bolagsstämman i Nordea för att antal år sedan. Den dåvarande finansmarknadsministern uttryckte sig då skarpt mot AP-fonderna på ett sätt som hon menade att man nästan kan likställa med det här aktuella uttalandet.

Beredningen av lagförslagen

När det gällde den ökade möjligheten för AP-fonderna att investera i illikvida (onoterade) tillgångar anförde Kerstin Hessius att Tredje AP-fonden drev ganska hårt att taket på 5 procent för investeringar i onoterade tillgångar skulle höjas. Av svaret framkom att det grundade sig i Tredje AP-fondens erfarenhet i samband med finanskrisen 2008, då de gick över 5 procent och under några år inte kunde investera i en enda fond.

Niklas Ekvall konstaterade att onoterade investeringar som investerbar marknad har vuxit väldigt mycket under de senaste två decennierna, och det gör att pensionsfonder har stor nytta av att kunna investera i den delen av marknaden för att säkerställa både diversifiering långsiktigt och bra avkastning långsiktigt. Han tror att det var det som processen i lagstiftningsarbetet från 2015, som sedan slutade 2021, tog fasta på – att man behövde modernisera AP-fondernas lagstiftning om onoterat så att de skulle få liknande förutsättningar som andra pensionsfonder runt om i världen att ta vara på de möjligheter som fanns på en växande onoterad marknad.

Eva Halvarsson beskrev att det under många år fördes en diskussion med departementet i samband med de årliga utvärderingarna om att det skulle finnas möjligheter för AP-fonderna att investera mer i onoterade tillgångar.

Den årliga dialogen

Mot bakgrund av att Gröna investeringar blev en egen punkt på dagordningen vid de årliga dialogmötena 2020 och 2021, från att tidigare ha ingått under punkten Övriga frågor, fick Kerstin Hessius en fråga om vad som avhandlades under punkten. Kerstin Hessius konstaterade att Finansdepartementet inför de årliga utvärderingarna sätter upp en agenda som de skickar till AP-fonden och att de svarar på frågorna utifrån den struktur som är på frågeunderlaget. När det gäller punkten Gröna investeringar informerade de om vilka typer av investeringar de har gjort inom området och om utvecklingen inom det området. Av hennes svar framkom också att det skulle kunna handla om ett antal olika saker eftersom det är ett väldigt brett område.

Vidare fick Niklas Ekvall en fråga om vad som avhandlades under punkten Aktuella frågor på den årliga dialogen och om hur det kom sig att AP-fondernas första investering i Northvolt inte avhandlades vid mötet. Niklas Ekvall svarade att han inte minns exakt vad som diskuterades under den aktuella punkten på det årliga dialogmötet. Att inte Northvolt diskuterades där, vilket han inte kommer ihåg om det gjordes eller inte, var för att det är en enskild investering som görs i den operativa verksamheten. Det är sällan enskilda investeringar diskuteras vid dialogmötena. AP-fonden har en portfölj av väldigt många olika enskilda investeringar, och om varje sådan skulle diskuteras skulle mötet få ett helt annat fokus än vad han tror att mötet är avsett att ha.

Den politiska kontexten

AP-fonderna fick även frågor om den tidsanda som rådde vid investeringstillfället inom svenska politik. Som svar anförde Eva Halvarsson bl.a. att ända sedan AP-fonderna bildades 2001 har en väldigt aktiv del i deras förvaltning och deras investeringsstrategier varit olika typer av hållbarhetsfrågor. I förarbetena uttrycktes det vid den tiden som att de skulle ta hänsyn till etik och miljö. Senare kom den ändrade lagstiftningen som handlade om att de skulle bedriva föredömlig förvaltning när det gällde hållbarhetsfrågor. Utifrån Andra AP-fondens perspektiv, men också ur ett helt AP-fondsperspektiv, är hennes

uppfattning att de alltid har ansträngt sig för att ligga i framkant när det gäller att hitta den typ av investeringar som naturligtvis också ger en bra avkastning. De förutsättningar som var vid handen när de fattade beslut om att göra investeringen i Northvolt var sådana att de bedömde att den skulle vara till största nytta utifrån det uppdrag de har fått från riksdagen när det gäller att leverera ett gott resultat över tid.

När det gäller det politiska debattklimatet då och nu anförde Niklas Ekvall att det inte riktigt är det som de har fokus på när de investerar. De investerar utifrån de faktum som gäller i den makromiljö som de agerar i. År 2021, när de gjorde investeringen i Northvolt, var det en makroomgivning och förutsättningar som var väldigt gynnsamma för bolaget.

Ulf Holm

Vid utfrågningen anförde tidigare statssekreterare Ulf Holm bl.a. följande.

Han hade ingen information om AP-fondernas intresse av att investera i Northvolt eller om bildandet av riskkapitalbolaget 4 to 1 Investments i samband med den årliga dialogen 2021. Det finns ingen information i förväg i Regeringskansliet om direkta investeringar eller om bildande av bolag. Sådant får regeringen alltid veta i efterhand. Framför allt AP-fonderna var väldigt noga med att inte berätta någonting. De tycker att Regeringskansliet och riksdagen ska vara på armlängds avstånd och inte ge sig in i enskilda investeringar. De ska ägna sig åt det övergripande – som att riksdagen fattar beslut om hållbarhetskraven för AP-fonderna. Regeringen lägger sig aldrig i det operativa, utan det är AP-fonderna som sköter det. Det regeringen lägger sig i är själva lagstiftningen som den ska gå till riksdagen med, vilket den gjorde 2019.

AP-fonderna har ett gediget regelverk att hålla sig till. Det är ganska tydligt att de inte ska ta instruktioner från regeringen. Ulf Holms erfarenhet från de sju år då han var statssekreterare var att AP-fonderna var väldigt professionella i detta, och i de myndighetsdialoger som de hade på våren tog de aldrig upp enskilda investeringar eller något sådant, utan det var helt på en övergripande nivå. Han anförde vidare att det dock ska ses i ljuset av att de införde en ny lagstiftning om hållbarhetsfrågorna. Lagstiftningen var förankrad i Pensionsgruppen, och samtliga partier gav grönt ljus till förändringen. Därför var hållbarhetsfrågorna uppe på bordet mycket mer tydligt än vad de varit tidigare.

När det gäller AP-fondernas innehav i onoterade tillgångar var det AP-fonderna själva som kom med förslaget om ändrad lagstiftning i samband med att regeringen tog fram lagrådsremissen. AP-fondernas remissvar och arbetet med formuleringar sköttes väldigt mycket på tjänstemannanivå. Det var ingenting som fördes upp i dialog mellan AP-fonderna och honom som statssekreterare eller Per Bolund som statsråd. AP-fonderna hade med förslagen till Pensionsgruppen där de gick igenom och förklarade. Efter en samlad bedömning, som man väl brukar göra i Regeringskansliet, justerades texterna något. Det var givetvis för att AP-fonderna hade starka invändningar mot formuleringarna från början. Men de hade inga särskilda möten mellan

statssekreterare och AP-fonderna om de här sakerna, utan det sköttes av tjänstemännen på Regeringskansliet. Formuleringarna stämdes sedan av, längre fram, i Pensionsgruppen. Såvitt han minns kom det inga frågor om just detta. Han tror att det fanns ganska mycket stöd för att de skulle utforma den nya lagstiftningen utifrån de erfarenheter som AP-fonderna hade eftersom de var de operativa i de här frågorna. På en fråga om att vd:n för Andra AP-fonden uppgett att man hade en dialog med Regeringskansliet om lagstiftningen anförde Ulf Holm att han blev förvånad över det uttalandet. För det fanns ingen dialog mellan statssekreterare och AP-fonden om lagstiftningen. Kanske syftade det på remissvaren eller på om det på tjänstemannanivå funnits någon kontakt mellan AP-fonderna och Finansdepartementets avdelning för de här frågorna i samband med den här frågan, men på politisk nivå skedde det ingen kontakt.

Frågan om hållbarhet diskuterades ofta på myndighetsdialogerna under perioden 2018–2021. Inte minst hade AP-fonderna, som tidigare hade jobbat med hållbarhetsfrågorna på lite olika sätt, många frågor om detta och om hur de skulle förhålla sig till den nya lagstiftningen. Att det ställdes många frågor om detta gjorde att hållbarhetsfrågorna fick en egen punkt på dagordningen. AP-fonderna hade signalerat att de hade frågor om hur de skulle förhålla sig till och agera enligt den nya lagstiftningen. Det var den första lagändringen på nästan 20 år, så det var ganska naturligt. Det var däremot inte några enskilda frågor, utan mest om hur man jobbade.

I fråga om styrelsens sammansättning anförde Ulf Holm att det ser lite olika ut beroende på AP-fond men att det ofta är styrelsens ordförande som har förslag på inom vilka områden som styrelsen saknar kompetens. Det är ingen större omsättning av styrelseledamöter i AP-fonderna. Vanligtvis sitter de åtta nio år, vilket är det brukliga. Sedan brukar de själva vilja avgå; i vissa fall avgick de i förtid av mer personliga skäl, som han tolkade det. Då gjordes en beredning, eftersom det är professionella styrelseledamöter som behövs. Det är framför allt departementet som arbetar med beredningen; det är inte statssekreteraren och framför allt inte statsrådet inblandade i. Även om det blir ett regeringsbeslut till sist är det framför allt departementet som jobbar med detta, vanligtvis i samarbete med styrelsens ordförande, som han förstod det. Det hände aldrig att regeringen avsatte någon ledamot i AP-fondernas styrelse.

På en fråga om huruvida någon i Regeringskansliet förväntade sig att man allmänt från AP-fondernas sida skulle bidra till att stärka den gröna omställningen och på så sätt bidra till finansieringen, utan att ange något specifikt bolag, anförde han att det givetvis fanns det. Det var en av bakgrunderna till den nya lagstiftningen 2019, som omfamnades av alla partier som satt i Pensionsgruppen, för att AP-fonderna skulle investera mer föredömligt och ta större hänsyn till miljö och etik. Det var hela syftet med den lagstiftningen på området. I det fanns en förväntan om att kunna investera på ett bättre sätt ur klimat- och miljösynpunkt. Vidare anförde han att man också ska komma ihåg att det hade funnits avslöjanden i medierna tidigare om en del investeringar som inte var så bra för miljön och som AP-fonderna hade

fått kritik för. Han tror därför att det fanns förväntningar hos många partier på det här förtydligandet i lagstiftningen om att AP-fonderna ska investera föredömligt. De har aldrig haft synpunkter på om det skulle vara investeringar i just detta företag eller inte.

Vid utfrågningen fick Ulf Holm även frågor om bolaget 4 to 1 Investments organisation och om eventuella kontakter med företrädare för EU.

Tidigare finansmarknadsminister Per Bolund

Vid utfrågningen anförde Per Bolund bl.a. följande.

För honom har det varit självklart att följa den princip som har funnits sedan länge, att regeringen eller enskilda ministrar inte har några synpunkter på eller lägger sig i de enskilda investeringar som AP-fonderna gör och inte heller hur de görs. Det är helt och hållet AP-fondernas och deras styrelsers kompetens. Han hade ingen förhandsinformation om AP-fondernas investering i Northvolt, och han försökte självklart inte heller påverka en enskild investering.

Under hans tid som finansmarknadsminister och även efter det har han sett att AP-fonderna besitter en väldigt stor kompetens men också en väldigt stor integritet. Han har ingen som helst tvekan om att om de upplevde att det hade skett några övertramp så hade det också tydliggjorts från deras sida. Vidare tycker han att det faktum att Sjätte AP-fonden valde att inte investera i Northvolt är ett väldigt tydligt exempel på att antaganden om att regeringen på något sätt styrde AP-fonderna med järnhand och tvingade dem att göra investeringar inte stämmer.

Efter det att ändringen av lagen om AP-fonder trädde i kraft i januari 2019 hade Per Bolund ett samlat möte med AP-fonderna, troligen under hösten samma år, för att presentera den nya lagstiftningen och inte minst de ökade hållbarhetsregler och hållbarhetskrav som följde med den. Eftersom det var den största reformeringen av AP-fondssystemet på de 20 år som det hade funnits och den var ganska omfattande tyckte han att det var viktigt att följa upp den med AP-fondsstyrelserna och personligen ge dem hans bild av hur lagstiftningen var utformad. Det var viktigt att poängtera att både regeringen och riksdagen förväntade sig att lagstiftningen skulle leda till förändringar. Vid mötet poängterade han även det som också är väldigt tydligt enligt svensk lag: att regeringen har två möjligheter att påverka AP-fonderna. En är genom lagstiftning, vilket regeringen hade gjort. En annan är att se över sammansättningen i AP-fondernas styrelser och se till att de har rätt utformning för att kunna genomföra den lagstiftning som riksdagen ställt sig bakom. Det fanns ett brett stöd för den nya lagstiftningen. Därför var han angelägen om att den skulle förverkligas och genomföras. Regeringen hade ambitioner att se till att riksdagens vilja verkligen skulle genomdrivas.

Eftersom det var en ganska stor förändring av AP-fondernas regelverk var det ur hans synvinkel ganska naturligt att också fundera över om det behövdes ytterligare kompetens i AP-fondernas styrelser. Det var också detta han nämnde vid mötet. Han tror inte att det var någon särskilt okänd materia för

AP-fondernas styrelser eftersom alla AP-fondsledamöter har blivit utsedda av en regering tidigare – att den möjligheten fanns var de nog ytterst medvetna om. Han såg det varken som någon varning eller som något hot, utan som en upplysning om att detta var något som regeringen, precis som tidigare regeringar, kunde använda sig av om de såg att det fanns behov av det. Han tyckte att det var viktigt att markera för AP-fondernas styrelser att de hade jobbat intensivt och länge med en ny lagstiftning som innebar ganska stora förändringar i hur förvaltningen skulle göras, inte minst när det gällde hållbarhetskraven som var på en helt annan nivå än tidigare, och att de också från regeringens sida var väldigt angelägna om att lagstiftningen skulle följas och att den också skulle innebära förändringar.

Arbetet med den nya lagstiftningen utfördes i likhet med hur det brukar vara på Regeringskansliet och av Finansdepartementets tjänstemän. Under arbetet förankrades också hela tiden positioner med Pensionsgruppen. Det var viktigt att det fanns ett brett och långsiktigt stöd för lagstiftningen. Han kunde inte svara på om Regeringskansliet tog in extern kompetens när det gällde delar av lagstiftningen. Det var inte något som låg på hans bord som minister, men konsultfirman McKinsey deltog inte på möten och han har inte något minne av att de deltog i förberedelserna av lagstiftningen. Vidare anförde han att det som kunde konstateras i den ganska långa process de hade för att utforma den nya lagstiftningen var att finansmarknaderna förändrats över tid och gick mot en utveckling där allt fler bolag inte noterades på börsen. Det visade sig genom statistik att möjligheten att göra investeringar i onoterade bolag kunde vara ett sätt att bredda både portföljerna och AP-fondskapitalet och samlat ge bättre avkastning än om man bara kunnat investera i noterade tillgångar. Han konstaterade också att Pensionsgruppen i det här fallet snarast var pådrivande för att den här möjligheten skulle finnas.

Per Bolund var inte förvånad över AP-fondernas remisskritik. Under den tid som han har kunnat följa AP-fondssystemet har AP-fondernas styrelser alltid velat ha större frihet att göra investeringar. Samtidigt har riksdagen och den pensionsgrupp som har varit ansvarig för pensionssystemet satt ett värde i att ha en effektiv förvaltning och inte bygga upp parallella stora institutioner och funktioner. Det fanns en bred samsyn i riksdagens pensionsgrupp att om det skulle vara möjligt för varje AP-fond att bygga upp en egen förvaltning för onoterade tillgångar hade det varit en ineffektiv förvaltning.

I hans uttalande i Dagens ETC i november 2019 försökte han beskriva den möjlighet som regeringen har enligt lagstiftningen att se över sammansättningen i AP-fondernas styrelser för att på det sättet säkerställa att den lagstiftning som riksdagen har beslutat om genomförs så som riksdagen har tänkt. Mot bakgrund av att det tycktes finnas en antydan om att det skulle finnas en koppling mellan uttalandet och den investering som gjordes i Northvolt påminde han om att uttalandet gjordes i november 2019 och att AP-fondernas investering i Northvolt gjordes i juni 2021. Vid det tillfället var han inte längre finansmarknadsminister med ansvar för AP-fonderna utan hade andra uppdrag i regeringen. Om det fanns några farhågor om att regeringen

skulle göra några radikala förändringar i styrelsernas sammansättning visar historiken att så inte var fallet. Mellan uttalandet och AP-fondernas investering i Northvolt hade det gått 1,5 år, och under den tiden gjordes inga förtida förändringar av AP-fondernas sammansättning.

Kontexten uttalandet gjordes i var att Dagens ETC hade gjort en granskning av AP-fondernas investeringar, och det gjordes även granskningar av andra aktörer, där man kunde konstatera att det fanns en hel del investeringar i de företag som bidrar med de allra största utsläppen och klimatpåverkan. Då fanns det också en diskussion i samhället om hur det hängde ihop med den lagstiftning som hade kommit på plats. Han uttryckte förståelse för att det när man läser kontexten och rubriken på artikeln, där det står att han ryter till mot AP-fonderna, kunde uppfattas som att det var någon slags aggressivitet i det. Så var inte fallet, och det var inte var han som minister eller intervjuobjekt som satte rubriken. Han upprepade att han inte såg det som vare sig en varning eller ett hot, utan det handlade om att helt enkelt beskriva att förutom att styra genom lagstiftningsarbetet har regeringen också möjlighet att utse ledamöter till AP-fondernas styrelser. När han fick en fråga från reportern om vad de skulle göra om AP-fonderna inte följde den nya lagen ville han poängtera att de förväntade sig att de självklart skulle följa lagstiftningen, och om de upplevde att de inte hade kompetens att göra det var det regeringens ansvar att se till att den kompetensen fanns. Han tycker inte själv att det var ett olämpligt uttalande, utan han försökte efter bästa förmåga beskriva det instrument som regeringen besitter, dvs. utnämningsmakten, och att det i detta fall var ett sätt att se till att AP-fonderna som myndigheter var så väl rustade som möjligt för att genomföra riksdagens beslut. De gjorde inte någon stor förändring av styrelserna i någon av AP-fonderna efter uttalandet. Det som görs är att man gör ett löpande arbete med att se till så att man har bra bemanning i AP-fondernas styrelser, men det görs ju när ledamöters mandatperioder går ut eller när någon begär att få bli entledigad. Det gjordes inget annat än den ordinarie översynen av AP-fondernas styrelser, som varje regering alltid gör.

I sitt fortsatta arbete tillsammans med AP-fonderna och i mötet med dem i olika sammanhang märkte Per Bolund aldrig att det blev någon stor reaktion på uttalandet. De hade ett gott samarbetet och det fanns ett starkt förtroende mellan regeringen och Finansdepartementet och AP-fonderna och deras ledningar, som varade hela tiden ut medan han var finansmarknadsminister. Han har också uttryckt offentligt att han har stort förtroende för AP-fonderna.

När det gäller Magdalena Anderssons uttalande och användningen av piska och morötter anförde han att detta är ett känt begrepp inom miljödebatten som hänvisar till ekonomiska styrmedel, t.ex. koldioxidskatter och utsläpps-handelssystem för att göra det dyrare att släppa ut, men också till subventioner och stöd, t.ex. Klimatklivet och elbilsbonusen. Det var så han tolkade uttalandet, och han tror också att de flesta som hörde debatten också tolkade det på det sättet. Att tolka piskor och morötter som att de skulle piska eller ge morötter till myndigheter är en tolkning som ligger väldigt långt ifrån all hans erfarenhet och som han aldrig har hört någon göra över huvud taget.

Vid utfrågningen fick Per Bolund även frågor om gröna kreditgarantier och om bolaget 4 to 1 Investments organisation.

Tidigare finansmarknadsminister Åsa Lindhagen

Vid utfrågningen anförde Åsa Lindhagen bl.a. följande.

Hon hade inte några kontakter direkt med Northvolt kopplat till finansieringsfrågor eller annat under hennes tid som finansmarknadsminister. Hon kände inte till AP-fondernas investering i Northvolt den 7 juni 2021 eftersom den annonserades den 9 juni 2021. Regeringen får ingen information i förväg, och det är AP-fonderna väldigt noggranna med. Regeringen ska inte heller lägga sig i och styra enskilda investeringar, utan styrningen sker via AP-fondslagen; det är den som sätter ramarna. Regeringen gjorde en redovisning av AP-fondernas verksamhet året efter, och hon var inte kvar på Finansdepartementet när verksamheten under 2021 granskades.

Det fanns en förväntan om att AP-fonderna skulle följa den lagstiftning som beslutades 2019 och 2020 men ingen som helst förväntan på att AP-fonderna skulle göra enskilda investeringar av något slag. Regeringen ska ha armlängds avstånd när det gäller enskilda placeringar och ska inte lägga sig i – varken vad som det ska investeras i eller vad som ska avyttras. Det fanns en uppslutning i riksdagen i fråga om lagstiftningsförändringarna, och en enig pensionsgrupp stod bakom dem.

Av utfrågningen framgick att Åsa Lindhagen under sin tid som finansmarknadsminister fick många frågor från medierna om AP-fondernas investeringar, och hon anförde att det då är rimligt att hänvisa till att de styrs via lagstiftning och att de har förväntningar på att den lagstiftningen följs. Det fanns ett brett engagemang och en stark agenda i den dåvarande regeringen för den gröna omställningen och näringslivets viktiga nyckelroll i den omställningen. De hade en tydlig inriktning att de behövde göra mer på olika sätt för att stötta den gröna omställningen, där t.ex. Industriklivet var en viktig del. Det var alltså också något som det resonerades mycket om i exempelvis medierna och när journalister ställde frågor.

På en fråga om den politiska kontexten spelar roll när man gör investeringar anförde hon att hon förutsätter att kompetenta och erfarna investerare väger in detta. De regulatoriska riskerna är en del av riskbedömningen, men det finns också möjligheter som man behöver analysera inför en investering.

Åsa Lindhagen fick under utfrågningen även frågor om gröna kreditgarantier och om bolaget 4 to 1 Investments organisation.

Tidigare finansminister Magdalena Andersson

Vid utfrågningen anförde Magdalena Andersson bl.a. följande.

Vid tidpunkten för investeringen i Northvolt sorterade AP-fonderna inte under henne som finansminister utan under finansmarknadsministern. Det är statsministern som utifrån regeringsformen ger ministrar ansvar för sakområden via s.k. § 5-förordnanden, och så skedde med de här sakområdena. Statsministern utser statsråd, är deras chef och ger dem ansvar för sakområden.

Vidare fattar AP-fonderna sina investeringsbeslut självständigt från regeringen utifrån de ramar som den lagstiftning som riksdagen har beslutat om ger dem. Den lagstiftning som låg till grund för AP-fondernas investeringsbeslut under den här perioden togs fram i Pensionsarbetsgruppen i brett samförstånd och röstades igenom i riksdagen med brett stöd.

I rollen som departementschef för Finansdepartementet hade Magdalena Andersson inte haft någon förhandsinformation om olika investeringsbeslut som AP-fonderna hade för avsikt att fatta.

Hennes bedömning är att AP-fonderna är oberoende, att de agerar utifrån de riktlinjer som riksdagen har beslutat om i brett samförstånd och att de gör sitt bästa för att förvalta pensionsspararnas pengar utifrån de riktlinjer som riksdagen har beslutat om.

I svar på frågor om hennes uttalande i partiledardebatten i juni 2022 anförde hon att piskor och morötter är ett vanligt sätt att beskriva en politik som handlar om att stimulera vissa saker och försöka reglera eller minska ett annat beteende. Två konkreta exempel på stimulanser är Industriklivet och Klimatklivet. Olika former av punktskatter är ett vanligt styrmedel, men ibland används också direkta regleringar för att man inte ska kunna utöva vissa verksamheter som t.ex. kan vara farliga för miljön. Uttalandet var en allmän beskrivning av konkreta lagförslag som regeringen lagt fram vad gällde både en positiv styrning och vad man kan kalla en negativ styrning, och det hade ingen koppling till Northvolt.

När det gäller Per Bolunds uttalande i Dagens ETC i november 2019 anförde Magdalena Andersson att det är statsministern som är chef för alla ministrar i en regering och som ger enskilda ministrar sakansvar för frågor. Hon såg ingen anledning att, som kollega till Per Bolund, recensera hans uttalanden offentligt.

Magdalena Andersson fick under utfrågningen även frågor om den skrivelse som regeringen överlämnat till riksdagen med en redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2021 samt om gröna kreditgarantier.

Utskottets ställningstagande

I juni 2021 genomförde Första–Fjärde AP-fonderna genom det gemensamägda bolaget 4 to 1 Investments sin första investering i Northvolt. Totalt investerade fonderna nära 6 miljarder kronor i Northvolt. Northvolts konkurs har inneburit en förlust för AP-fonderna, och därmed också pensionsspararna, och även drabbat berörda lokalsamhällen. Utskottets granskning avser om den dåvarande regeringen på ett otillbörligt sätt utövat politisk påverkan på AP-fonderna att genomföra investeringen. Även den mindre investering som Vattenfall gjorde i Northvolt uppmärksammas.

Som framgår i det föregående har Arkwright i sin fördjupade analys av Första–Fjärde AP-fonderna beskrivit den vid tiden för investeringen rådande tidsandan och beslutsmiljön. I rapporten konstateras att den konvergens av regulatoriska reformer, global hållbarhetstrend, nollräntemiljö, cirkulär

validering och intern organisatorisk dynamik som rådde 2021 skapade förutsättningar som gjorde Northvoltinvesteringen lättare att fatta och svårare att avstå från. Vidare konstateras att Northvolt hade en framträdande roll i den svenska industripolitiken och den europeiska gröna omställningen, med stöd från statliga aktörer och finansiering från EU.

Politiska initiativ och beslut bidrog således till den beslutsmiljö som var rådande när AP-fonderna gjorde investeringen. Enligt nämnda rapport finns dock ingenting som pekar på att en direkt politisk styrning låg till grund för 4 to 1 Investments bildande eller dess investeringsbeslut i Northvolt. Denna bild har även bekräftats av såväl AP-fonderna som tidigare statssekreterare och statsråd, både i skriftliga svar och under utfrågningarna. Enligt vad som framkommit i granskningen fick Regeringskansliet och enskilda statsråd information om bildandet av bolaget 4 to 1 Investments och investeringen först i samband med att AP-fonderna skulle publicera sitt pressmeddelande om investeringen. Någon otillbörlig påverkan från regeringens sida för att förmå AP-fonderna att investera i Northvolt har sammantaget inte framkommit i granskningen. Detsamma gäller Vattenfalls investering i Northvolt.

Granskningen tar även upp Per Bolunds uttalande i Dagens ETC den 12 november 2019. Uttalandet gjordes i en intervju mot bakgrund av att tidningen granskat AP-fondernas investeringar i fossila bolag utifrån de nya reglerna om hållbar utveckling vid förvaltningen av fonderna. Det har i granskningen framkommit att Per Bolund framförde ett liknande budskap under ett möte med AP-fondernas ledningar. I granskningen har han framhållit att han endast beskrivit den möjlighet som regeringen har enligt lagstiftningen att se över sammansättningen i AP-fondernas styrelser för att säkerställa att riksdagens beslut genomförs och att det varken var menat som en varning eller ett hot. Samtidigt har det framkommit att uttalandet av flera sågs som olämpligt, däribland av en dåvarande vd för en av AP-fonderna som även pekade på att andra tidigare finansmarknadsministrar gjort uttalanden som väckt motsvarande reaktioner.

Det är enligt utskottets mening av grundläggande betydelse att statsråd i sitt agerande upprätthåller respekt för myndigheternas självständighet som följer av regeringsformen. AP-fondernas verksamhet är vidare reglerad i lag. Deras rättsliga ställning motiveras av ett krav på oberoende från regeringen i förvaltningen av fonderna. Regeringen utövar inflytande genom att utse styrelser och revisorer, fastställa resultat och balansräkningar och årligen utvärdera förvaltningen av fondmedlen i efterhand. Med detta i beaktande behöver statsråd således iaktta återhållsamhet i uttalanden som rör fonderna.

Utskottet konstaterar att det aktuella uttalandet inte var ett förberett anförande utan gjordes under en intervju. Ett liknande budskap framfördes också av statsrådet direkt till AP-fondernas ledningar i samband med ett möte med dessa. Från AP-fonderna har framförts att uttalandet inte haft någon påverkan på deras investeringsbeslut. Det väckte dock reaktioner bland AP-fonderna, och det har anförts att det i en av dem sannolikt bidrog till att man senare lyfte fram politisk risk som ett övergripande riskområde. Uttalanden

som det nu aktuella kan riskera att uppfattas som ett indirekt ifrågasättande av AP-fondernas självständighet.

I granskningen tas även Magdalena Anderssons uttalande i en partiledardebatt den 8 juni 2022 upp. Uttalandet gjordes under ett replikskifte. Det gällde inte AP-fonderna eller Northvolt. I granskningen har det framhållits att uttalandet syftade till att ge en generell beskrivning av politiska reformer under Miljöpartiets tid i regeringen och riksdagen. Begreppet ”piska och morötter” användes för att beskriva en kombination av negativa och positiva ekonomiska styrmedel, och är vanligt förekommande i den politiska debatten. Det anförda i replikskiftet ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Avslutningsvis kan det konstateras att AP-fondernas investering i Northvolt väckt flera frågor som inte är en del av utskottets granskning. Utskottet ser positivt på att regeringen låtit genomföra en fördjupad analys av formerna för Första–Fjärde AP-fondernas investeringar i illikvida tillgångar och noterar att regeringen nyligen överlämnat den årliga skrivelsen till riksdagen med en redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2025 som kommer att behandlas i finansutskottet.

4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

4.1 Statsministerns ansvar för frågor om aktieinnehav och jäv samt civilministerns deltagande i regeringsbeslut

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1093-2025/26), *bilaga A4.1.1*, begärs det att utskottet granskar statsminister Ulf Kristerssons hantering av frågor om aktieinnehav och jäv i Regeringskansliet samt civilminister Erik Slottners deltagande i ett regeringsbeslut om vindkraftsparken Najaderna.

Enligt anmälaren har det under det senaste året framkommit uppgifter i medier om att olika statsråd och statssekreterare inom Regeringskansliet har haft privata aktieinnehav i bolag eller verksamhetsområden som samtidigt varit föremål för regeringsbeslut eller annan beredning. En kartläggning av Kalla fakta visar att 19 av 38 statssekreterare äger aktier i olika bolag, och flera statssekreterare har ägt aktier i bolag som påverkas av den politik som statssekreterarens departement utformar. När flera avslöjanden görs på kort tid kan det framstå som ett systematiskt åsidosättande av det ansvar som följer med uppdrag i regeringen eller Regeringskansliet.

Vidare framhåller anmälaren att civilminister Erik Slottner, som äger aktier i ett vindkraftsbolag, i mars 2024 deltog i ett regeringsbeslut där regeringen gav en länsstyrelse i uppdrag att se över förutsättningarna för en vindkraftspark som bolaget vill bygga. Civilministern har två gånger tidigare anmält sig som jävig, men vid beslutet i mars 2024 ska han enligt medieuppgifter ha deltagit. Beslutet bör ha beretts på ministerns departement eller gemensamberetts med departementet.

Enligt anmälaren har statsministern det yttersta ansvaret för att regelverk följs inom Regeringskansliet och att förtroendet för regeringsmakten upprätthålls. Anmälaren anser att konstitutionsutskottet bör granska statsministerns ansvar och åtgärder för att aktuella regelverk om t.ex. jävsförhållanden följs och vilka åtgärder som gjorts efter mediernas rapportering. Vidare anser anmälaren att utskottet bör granska orsaken till att civilministern avstod från att anmäla jäv i det aktuella regeringsbeslutet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Statsrådsberedningen och Finansdepartementet, *bilaga A4.1.2* och *A4.2.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Uppgifter i medierna

Anmälaren hänvisar till flera artiklar som rör statsråds och statssekreterares aktieinnehav, bl.a. en artikel som publicerades av Dagens ETC den 7 februari 2024. Enligt artikeln ska en statssekreterare vid Klimat- och näringslivsdepartementet äga aktier i flera bolag som är verksamma inom sektorer som hanterar frågor han själv jobbar med, bl.a. bolag som producerar kärnkraft. Vidare hänvisas till en artikel av Aftonbladet den 14 maj 2025, enligt vilken en statssekreterare på Utrikesdepartementet ska ha köpt aktier i Saab dagen innan Sverige slöt ett avtal om Jas-plan med Ungern. Enligt artikeln beredde Utrikesdepartementet ärendet tillsammans med Försvarsdepartementet och Statsrådsberedningen. Anmälaren hänvisar även till en granskning som TV4:s Kalla fakta har gjort och till två artiklar som publicerades på TV4:s webbplats den 22 respektive 26 juni 2025. Av artiklarna framgår att hälften av statssekreterarna i Regeringskansliet äger aktier i olika bolag. Enligt artiklarna ska ytterligare en statssekreterare äga aktier i flera bolag som han lyfter fram i officiella sammanhang.

Enligt en artikel som publicerades på Sveriges Radios webbplats den 16 maj 2025, och som anmälaren hänvisar till, ska civilminister Erik Slottner äga aktier i vindkraftsbolaget Eolus och trots det ska han ha deltagit i ett regeringsbeslut om en vindkraftspark som bolaget vill bygga. Enligt artikeln ska Erik Slottner ha ägt aktierna när han tillträdde som minister och i minst två fall tidigare ha avstått från att delta i beslut som rört bolaget då han anmält sig som jävig. Civilministern deltog dock i ett beslut i mars 2024 när regeringen gav en länsstyrelse i uppdrag att se över förutsättningarna för vindkraftsparken. Av artikeln framgår att Eolus driver projektet i ett dotterbolag och att civilministern inte visste att beslutet rörde hans aktieinnehav.

Vindkraftsparken Najaderna

Eolus AB är ett bolag som är verksamt inom energisektorn, med fokus på förnybar energi. Av information på bolagets webbplats framgår att bolaget har ansökt om tillstånd att etablera en havsbaserad vindkraftspark i södra Bottenhavet i och utanför Tierps kommun i Uppsala län. Projektet benämns vindkraftsparken Najaderna.

Enligt information på regeringens webbplats ansökte Najaderna Offshore AB hos regeringen den 22 december 2023 om tillstånd för att etablera den havsbaserade vindkraftsparken Najaderna inom Sveriges ekonomiska zon. Regeringen beslutade den 7 mars 2024 att ge Länsstyrelsen i Uppsala län i uppdrag att bereda ansökan om tillstånd för vindkraftsparken Najaderna enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon (KN2023/04668).

En ansökan om tillstånd för att etablera den havsbaserade vindkraftsparken Najaderna inom territorialhavet inkom den 18 december 2023 till mark- och miljödomstolen. Ansökan överlämnades till regeringen den 16 maj 2024.

Najaderna Offshore AB är ett dotterbolag till Eolus Offshore AB som i sin tur ägs av Eolus AB.

Gällande ordning m.m.

Objektivitet, jäv och bisysslor

Regler om jäv är ett uttryck för objektivitetsprincipen. 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. Ett statsråd får inte heller inneha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne. Bestämmelsen syftar enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 283 f.) i första hand till att värna om statsrådstjänstens integritet, men den kan också motiveras av önskemålet om att ett statsråd inte ska splittra sina krafter. Om det rubbar förtroendet för ett statsråd att han eller hon innehar ett visst uppdrag eller utövar en viss verksamhet får bedömas från fall till fall. Det torde i allmänhet vara olämpligt att ett statsråd har uppdrag inom bolag, föreningar eller inrättningar vars verksamhet huvudsakligen har ett ekonomiskt syfte. Att undantagslöst upprätthålla en sådan regel låter sig, enligt förarbetena, emellertid inte göras. Också innehav av uppdrag av ett annat slag kan ha en menlig inverkan på förtroendet för den som utövar statsrådstjänst.

Utöver bestämmelsen i 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen saknas bestämmelser om jäv som specifikt gäller statsråd. Däremot finns bestämmelser om jäv i förvaltningslagen (2017:900). Enligt 16 § första stycket förvaltningslagen är den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet jävig bl.a. om han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning. Det ställs relativt låga krav i fråga om graden av den påverkan som kan förutses och som alltså medför jäv. Det är tillräckligt att man kan antas i en inte oväsentlig utsträckning påverkas av utgången i ärendet för att jäv ska föreligga (prop. 2016/17:180 s. 302). Enligt 16 § första stycket förvaltningslagen är det också fråga om jäv för den som tar del i handläggningen om det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas. Som exempel på sådana situationer kan nämnas att någon är uppenbar vän eller ovän med den som är part, är ekonomiskt beroende av en part eller intressent eller är engagerad i saken på ett sådant sätt att det lätt kan uppkomma misstanke om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning (prop. 2016/17:180 s. 98 och 302 f.).

Om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse ska myndigheten, enligt 16 § andra stycket förvaltningslagen, bortse från jäv. Bestämmelsen tar sikte på sådana fall där handläggaren uppenbart saknar varje möjlighet att låta sig påverkas av några ovidkommande omständigheter. Begränsningen till uppenbara fall markerar att bestämmelsen ska tillämpas med stor restriktivitet (prop. 2016/17:180 s. 98 och 303).

I 17 § förvaltningslagen behandlas verkan av jäv. Enligt bestämmelsen 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. Den som känner till en omständighet som kan antas göra honom eller henne jävig ska, enligt 18 § förvaltningslagen, omedelbart anmäla det till myndigheten som ska pröva jävsfrågan så snart som möjligt. Det är i första hand handläggaren eller beslutsfattaren själv som ska uppmärksamma myndigheten på att han eller hon kan antas vara jävig (prop. 2016/17:180 s. 304).

Förvaltningslagen gäller formellt inte vid handläggningen av sådana ärenden som beslutas vid ett regeringssammanträde. I praxis brukar regeringsärendena ändå i möjligaste mån handläggas enligt förvaltningslagens bestämmelser, vilket också förutsattes i förarbetena till lagen (prop. 2016/17:180 s. 27, se även Statsrådsberedningens promemoria Gula boken – Beslut och protokoll hos regeringen [SB PM 2023:3], s. 6).

Information om jäv för statsråd finns i Statsrådsberedningens promemoria Intressekonflikter för statsråd (SB PM 2021:3, rev. 2024, s. 4 f.). I promemorian anförs att uppdraget som statsråd ställer särskilda krav på integritet, och det lämnas information om de regler som har till syfte att undvika att statsrådets privata intressen eller de intressen som statsrådet har i någon annan egenskap kommer i konflikt med de samhällsintressen som statsrådet ska företräda. Som exempel på jäv nämns bl.a. att statsrådet eller någon närstående är delägare i ett bolag eller medlem i en förening som uppträder som part i ett ärende som ska prövas av regeringen. Andra exempel på jäv är om statsrådet är uppenbar vän eller ovän med eller är ekonomiskt beroende av en part, liksom fall då statsrådet är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning. Ett statsråd som är jävigt i ett ärende får inte föredra ärendet eller på något annat sätt delta i eller närvara vid dess avgörande. Ett jävigt statsråd ska alltså lämna sammanträdesrummet när ärendet avgörs vid ett regeringssammanträde. Jävsreglerna innebär också att statsrådet inte får delta i ärendets beredning. I andra regeringsärenden än förvaltningsärenden, t.ex. i ärenden om propositioner eller förordningar, finns sällan behov av att tillämpa någon jävsregel (jfr Etikkommitténs promemoria Intressekonflikter för statsråd s. 31–33).

Enligt promemorian (s. 7) ger reglerna om bisysslor och jäv ibland utrymme för tvekan om vilka situationer som reglerna omfattar. Då bör en säkerhetsmarginal iakttas. Till exempel bör ett statsråd som har aktier i ett bolag som är part i ett regeringsärende alltid avstå från att delta eller närvara vid behandlingen av ett ärende, även om ägarintresset är obetydligt eller symboliskt.

Innehav av finansiella instrument

Sedan den 1 januari 2019 är statsråden enligt lag skyldiga att anmäla sina innehav av finansiella instrument (1 och 3 §§ lagen [2018:1625] om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument).

Anmälningsskyldigheten omfattar bl.a. aktier i aktiebolag och andelar i värdepappersfonder (2 § lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument och 1 kap. 4 § lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden). Även finansiella instrument som innehas av underåriga barn som står under statsråds vårdnad ska anmälas (2 och 6 §§ förordningen [2018:2014] om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument). Regeringen får i enskilda fall besluta om undantag för sådan anmälningsskyldighet om det finns synnerliga skäl.

En anmälan om det fullständiga innehavet ska göras till Regeringskansliet så snart statsrådet fått kännedom om att han eller hon är anmälningsskyldig. Anmälan ska även göras årligen senast den 31 januari. Om statsrådet inte har några finansiella instrument som omfattas av anmälningsskyldigheten, ska han eller hon anmäla det vid samma tidpunkt. Förändringar i innehavet ska anmälas senast sju dagar efter det att förändringen gjordes, men om det finns synnerliga skäl får regeringen fatta beslut om att en längre tidsfrist ska gälla. Vid regelbundet sparande i bl.a. värdepappersfonder ska anmälan om vilket belopp sparandet avser göras vid första förvärvet och därefter vid förändringar av beloppet och om sparandet upphör. Därutöver ska en årlig anmälan göras. Regeringskansliet ska föra en förteckning över anmälningarna (9 § lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument samt 2 och 9 §§ förordningen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument).

Före den 1 januari 2019 beslutade regeringen om anmälningsskyldighet för statsråden (prop. 2017/18:263 s. 29). Av en promemoria från Regeringskansliet i ett granskningsärende våren 2023 framgår att statsråden, utöver att fullgöra den anmälningsskyldighet som numera följer av lag, har åtagit sig att anmäla en makes, sambos eller registrerad partners innehav av finansiella instrument samt vissa övriga engagemang som avtal med nuvarande eller framtida arbets- eller uppdragsgivare om anställning, uppdrag eller liknande arrangemang samt näringsverksamhet i bolag eller i någon annan form (bet. 2022/23:KU20 s. 117, se även Statsrådsberedningens promemoria Intressekonflikter för statsråd [SB PM 2021:3, rev. 2024], s. 6 f.).

Enligt 6 § lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument ska Regeringskansliet besluta att arbetstagare och uppdragstagare vid myndigheten ska vara anmälningsskyldiga, om det behövs med hänsyn till deras tillgång till insiderinformation. Den som är anmälningsskyldig ska anmäla sitt innehav av finansiella instrument och ändringar i innehavet till Regeringskansliet som ska föra en förteckning över anmälningarna (9 § lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att

anmäla innehav av finansiella instrument). I fråga om tidpunkt för anmälan gäller samma regler som för statsråd.

Rutiner inför ett regeringssammanträde

Enligt Statsrådsberedningens promemoria Intressekonflikter för statsråd (SB PM 2021:3, rev. 2024, s. 7) är det viktigt att frågor om jäv uppmärksammas vid beredningen. Det är ytterst statsrådets ansvar att jävssituationer uppmärksammas och att Statsrådsberedningen informeras inför att ett ärende tas upp på ett regeringssammanträde. Statsråden bistås dock i detta av expeditionscheferna i departementen. Rättschefen i Statsrådsberedningen har tillgång till förteckningarna över statsrådens innehav av finansiella instrument och övriga engagemang och kan utifrån dessa identifiera jävssituationer. Om ett bolag, en förening eller någon annan juridisk person är part i ett förvaltningsärende bör berörd chefstjänsteman under beredningen av ärendet ta kontakt med övriga departement för att kontrollera om något statsråd är jävigt i förhållande till den juridiska personen. I protokollet vid regeringssammanträdet (huvudprotokollet) antecknas vilket eller vilka statsråd som inte deltar i ett avgörande på grund av jäv.

Rättschefen i Statsrådsberedningen redogjorde i samband med konstitutionsutskottets granskning våren 2007 för de rutiner som i huvudsak tillämpas inför regeringssammanträdena för att undvika jäv och intressekonflikter (bet. 2006/07:KU20 s. 58 f.). De beskrivna rutinerna gäller i allt väsentligt fortfarande. Av rättschefens redogörelse framgår bl.a. följande om rutinerna inför ett regeringssammanträde.

Anmälningar om värdepappersinnehav och ändringar i innehavet görs till rättschefen i Statsrådsberedningen. De kommer oftast till rättschefen från expeditions- och rättscheferna vid departementen. Ibland kommer de också direkt från statsråden, och ibland direkt från exempelvis en förvaltare. Det är framför allt expeditions- och rättscheferna i departementen som känner till vad statsråden har för innehav. Expeditions- och rättscheferna har också tillgång till den samlade förteckningen över samtliga statsråds värdepappersinnehav. Prövningen av jäv i ett ärende påbörjas därför när beredningen av ärendet börjar.

Alla departement lämnar sina ärendeförteckningar till Statsrådsberedningen inför regeringssammanträdena. Rutinen är sedan en längre tid tillbaka sådan att rättschefen går igenom alla ärendeförteckningar och jämför dem med innehavsförteckningen för att ytterligare säkerställa att jävsfrågor beaktas, men det är sällan frågan om jäv dyker upp först i detta läge. De tillfällen när frågan om jäv uppmärksammas sker det ofta genom att en rätts- eller expeditionschef hör av sig till rättschefen i Statsrådsberedningen och säger att de har ett ärende som ska upp den innevarande eller kommande veckan där en jävsfråga kan vara aktuell. Man är givetvis i arbetet ute på departementen uppmärksam på dessa frågor.

Om det först vid den genomgång som rättschefen i Statsrådsberedningen gör upptäcks att det kan vara fråga om jäv kontaktas i första hand berörda

expeditions- och rättschefer. Om man vid sådana kontakter gör bedömningen att det är ett beslut som statsrådet inte ska delta i är det i första hand respektive rätts- och expeditionschef som talar med sitt statsråd, inte rättschefen i Statsrådsberedningen. Om man i en sådan dialog kommer fram till att ett visst statsråd inte ska delta i beslutet underrättas statsministern eller en annan ordförande vid regeringssammanträdet om förhållandet före sammanträdet. Att statsrådet inte deltar i just det beslutet framgår av protokollet. Om man inom ramen för övervägandena i stället kommer fram till att det inte är fråga om jäv utan att statsrådet kan delta i beslutet görs det ingen särskild anteckning om det.

Översyn av Regeringskansliets riktlinjer

Rättschefens kansli i Statsrådsberedningen fick under våren 2025 i uppdrag av statsministern att göra en översyn av promemorian om innehav av finansiella instrument. Den reviderade promemorian beslutades av rättschefen i Statsrådsberedningen den 8 december 2025 (SB PM 2019:3, rev. 2025).[8] Revideringen syftar till att ge ett tydligare och bättre stöd i de överväganden som löpande måste göras i fråga om innehav av finansiella instrument, och promemorian innehåller ett nytt avsnitt som berör frågan om jäv och andra intressekonflikter vid innehav av finansiella instrument (avsnitt 2). Promemorian riktar sig till statsråd, statssekreterare samt andra arbetstagare och uppdragstagare i Regeringskansliet. Av promemorian framgår bl.a. följande (s. 5 f.).

> När det gäller beslut i regeringsärenden eller regeringskansliärenden kan vissa jävssituationer identifieras relativt enkelt genom en granskning av ärendets partsställning. Det gäller exempelvis när ett bolag är part i ett förvaltningsärende och bolagets namn anges i ärendeförteckningen till regeringssammanträdet. I andra situationer är det betydligt svårare att upptäcka intressekonflikter. Det gäller särskilt i de fall ett bolag inte är part i ett ärende men ändå påverkas av beslutet. Så kan vara fallet när ett beslut gynnar eller missgynnar bolag inom en viss bransch eller sektor. Detsamma gäller när ett beslut gynnar eller missgynnar ett bolag som har gemensamma intressen med det bolag som beslutet avser.
>
> Ibland kan det vara svårt att bedöma om en situation omfattas av reglerna om jäv. I sådana fall bör en säkerhetsmarginal tillämpas.
>
> – – –
>
> Statsråd, statssekreterare och andra arbetstagare och uppdragstagare i Regeringskansliet bör vid tillträdet se över sitt innehav av finansiella instrument och överväga om innehavet är lämpligt med hänsyn till uppdraget och det ansvarsområde som han eller hon har.
>
> Särskild försiktighet bör iakttas vid innehav som har en klar och direkt ekonomisk koppling till enskilda bolag, t.ex. aktier, eftersom denna typ av innehav innebär en större risk för intressekonflikter än innehav av ägande i breda värdepappersfonder. Det kan därför ofta vara bra att avstå från dessa innehav.
>
> Den som ändå äger finansiella instrument med en direkt koppling till enskilda bolag bör aldrig delta i beredning eller beslutsfattande som rör det

[8] Promemorian benämndes före den senaste revideringen Förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument (SB PM 2019:3, rev. 2023).

bolaget. Det gäller även om ägarintresset är obetydligt eller symboliskt. Detsamma gäller vid behandling av ärenden som på annat sätt påverkar ett sådant bolag.

Även vid innehav av ägande i breda värdepappersfonder kan det finnas viss risk för intressekonflikter, t.ex. om det gäller innehav i branschspecifika värdepappersfonder. Sådana innehav kan innebära en risk för intressekonflikter när det fattas beslut som gynnar eller missgynnar den aktuella branschen.

Av promemorian framgår vidare (s. 9 f.) att Regeringskansliet ska besluta att arbetstagare och uppdragstagare vid myndigheten ska vara anmälningsskyldiga, om det behövs med hänsyn till deras tillgång till insiderinformation. I Regeringskansliet är det vanligt att chefstjänstemän och vissa politiskt sakkunniga är anmälningsskyldiga.[9] Departementschefen för varje departement fattar beslut om vilka arbetstagare och uppdragstagare som ska vara anmälningsskyldiga i departementet.

Den 17 juni 2025 infördes ett nytt sätt att anmäla innehav av finansiella instrument. En särskild blankett ska användas, och statsråden ska skicka sina anmälningar till rättschefens kansli via en funktionsbrevlåda.

Beslut i regeringsärenden och gemensam beredning

Enligt 7 kap. 3 § regeringsformen avgörs regeringsärenden av regeringen vid regeringssammanträden. Vid ett regeringssammanträde är departementschefen, enligt 7 kap. 5 § regeringsformen, föredragande i de ärenden som hör till hans eller hennes departement. Statsministern kan dock förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden som hör till ett visst departement ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen.

För att ge principen om kollektivt beslutsfattande ett reellt innehåll tillämpas inom Regeringskansliet ett antal samrådsförfaranden, bl.a. gemensam beredning. Gemensam beredning av regeringsärenden regleras i 15 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Enligt bestämmelsen ska regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Detta gäller också inom ett departement när ett ärende berör mer än ett statsråd.

Interpellationer

I en interpellation (ip. 2024/25:684) till statsminister Ulf Kristersson ställdes tre frågor om de regler och rutiner som gäller för ministrars aktieinnehav med anledning av de uppgifter kopplade till ministrars och även statssekreterares aktieaffärer som framkommit och som medfört anmälningar till riksdagens konstitutionsutskott.

1. Avser statsministern att göra en transparent och total genomlysning av ministrars och statssekreterares aktieaffärer, eller vilka åtgärder avser statsministern annars att vidta med anledning av det inträffade?

[9] Statssekreterarna är chefstjänstemän i departementen och i Statsrådsberedningen (9 § förordningen [1996:1515] med instruktion för Regeringskansliet).

2. Hur ska den av statsministern aviserade översynen av ministrars aktieinnehav gå till i praktiken?
3. På vilket sätt avser statsministern att se till att de vidtagna åtgärderna är tillräckliga för att ministrar och statssekreterare inte fortsättningsvis ska göra otillbörliga aktieaffärer?

Interpellationen besvarades den 9 juni 2025 av finansmarknadsminister Niklas Wykman. I sitt svar anförde statsrådet bl.a. följande (kammarens protokoll 2024/25:128 § 13 anf. 38).

> Statsråd ska anmäla sitt innehav av bland annat aktier enligt lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. Även statssekreterare har denna skyldighet. Det följer av nämnda lag och beslut som Regeringskansliet har fattat med stöd av lagen.
>
> Anmälan om innehav av finansiella instrument görs av statsråd och statssekreterare efter att dessa har tillträtt och därefter årligen. En årlig anmälan ska göras även om det inte har skett någon förändring i innehavet. Om det sker en förändring i innehavet, till exempel genom förvärv eller överlåtelse, ska det anmälas senast sju dagar efter det att förändringen gjordes. Inom Regeringskansliet finns närmare riktlinjer för hur anmälningar ska göras.
>
> För statsrådens och statssekreterarnas anmälningar av finansiella instrument sammanställs en förteckning över deras innehav och förändringar av dessa. Statsråden och statssekreterarna har eftergett den sekretess som annars gäller för uppgifter i förteckningen. Förteckningen är alltså offentlig, och den tillhandahålls allmänheten för insyn och granskning.
>
> Statsråd och statssekreterare har också åtagit sig att till Regeringskansliet anmäla och låta förteckna bland annat tidigare anställningar och uppdrag samt näringsverksamhet i bolag. Även dessa anmälningar sammanställs i en förteckning som är offentlig och tillhandahålls allmänheten.
>
> Det är dock angeläget att fortlöpande se över de regler och rutiner som finns, bland annat för att undvika att det uppstår intressekonflikter. Som statsministern har aviserat har det inletts ett sådant arbete i Regeringskansliet. Översynen pågår, och när den är avslutad kommer resultatet att redovisas.

I en annan interpellation (ip. 2024/25:727) till statsminister Ulf Kristersson redogjordes det för fyra ministrars och två statssekreterares aktieaffärer. En fråga ställdes om huruvida statsministern hade fullt förtroende för de statsråd och statssekreterare som enligt redogörelsen kunde ha agerat i strid med gällande regler för aktieinnehav och anmälan om jäv. Vidare ställdes en fråga om vad statsministern avsåg att vidta för åtgärder för att regler skulle följas samt för att stoppa otillbörliga aktieaffärer.

Interpellationen besvarades den 21 augusti 2025 av finansmarknadsminister Niklas Wykman, vars svar i huvudsak var detsamma som svaret den 9 juni 2025 (kammarens protokoll 2024/25:137 § 14 anf. 8–14).

I en interpellation (ip. 2025/26:150) till statsminister Ulf Kristersson ställdes en fråga om hur statsministern såg på risken att statsråds och statssekreterares aktieaffärer skadar förtroendet för regeringen samt en fråga

om huruvida statsministern avsåg att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att gällande regler för aktieinnehav och jäv följs.

Interpellationen besvarades den 18 december 2025 av finansmarknadsminister Niklas Wykman. I sitt svar anförde statsrådet bl.a. följande (kammarens protokoll 2025/26:55 § 7 anf. 8).

> Det är viktigt att fortlöpande se över de regler och rutiner som finns, bland annat för att undvika att det uppstår intressekonflikter. Rättschefens kansli i Statsrådsberedningen fick i våras i uppdrag att göra en översyn av promemorian om innehav av finansiella instrument (SB PM 2019:3).
>
> Den reviderade promemorian, som beslutades den 8 december 2025, innehåller ett nytt kapitel om riskerna för jäv och andra intressekonflikter vid innehav av finansiella instrument.
>
> Översynen innebär inte att möjligheten för statsråd att inneha finansiella instrument har ändrats. Att statsråd kan äga finansiella instrument och är anmälningsskyldiga för sina innehav har gällt sedan lång tid. Syftet med revideringen är framför allt att framhålla riskerna för jäv och andra intressekonflikter och att ge ett tydligare och bättre stöd i de överväganden som löpande måste ske vid innehav av finansiella instrument.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen granskat frågor om aktieinnehav, frågor om jäv och andra frågor med anknytning till förbudet mot bisysslor i nuvarande 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen (se bl.a. bet. 1978/79:KU30 s. 36 f., bet. 1993/94:KU30 s. 157 f., bet. 1994/95:KU30 s. 202 f., bet. 1995/96:KU30 s. 30 f., bet. 1996/97:KU25 s. 28 f., bet. 2009/10:KU20 s. 117 f. och bet. 2022/23:KU20 s. 112 f.).

Vid granskningen av statsråds innehav av värdepapper och jäv m.m. våren 1993 framhöll utskottet bl.a. att regeringsformen inte innehåller något uttryckligt stadgande om statsministerns ansvar för att statsråden uppfyller kraven i regeringsformens bestämmelse om förbudet mot bisysslor, nuvarande 6 kap. 2 § andra stycket (bet. 1992/93:KU30 s. 42 f.). Statsministern är emellertid den som enligt regeringsformen tillsätter övriga statsråd, och han eller hon har även rätt att entlediga ett statsråd både på statsrådets egen begäran och i annat fall. Därigenom kommer, som utskottet framhållit tidigare, ansvaret för att statsråden uppfyller kraven i första hand att ligga på statsministern. Det ankommer således, enligt utskottets mening, på statsministern att innan ett statsråd utnämns ta reda på att inga sådana omständigheter som avses i regeringsformens bestämmelse föreligger.

Vid samma granskning uttalade utskottet bl.a. även att huruvida innehav av ett speciellt uppdrag, utövande av en viss verksamhet, ägande av en viss typ av egendom eller andra intressebindningar är ägnade att rubba förtroendet för statsrådet får bedömas från fall till fall. Vidare ansåg utskottet att det är viktigt att ledamöter av regeringen är medvetna om att intressekonflikter kan uppstå och vidtar de försiktighetsåtgärder som kan göras för att förhindra att deras förtroende hos allmänheten rubbas. Utskottet ansåg det vara viktigt att man skiljer mellan sådana förhållanden som är ägnade att rubba förtroendet för ett

statsråd och förhållanden som konstituerar jäv för statsrådet i ett visst ärende. Även om en jävssituation inte föreligger kan således ett deltagande i ett visst beslut medföra att allmänhetens förtroende för ett visst statsråd rubbas.

I en granskning våren 2007 granskade utskottet bl.a. utrikesministerns uppdrag och finansiella intressen (bet. 2006/07:KU20 s. 36 f.). Vad gällde utrikesministerns innehav av finansiella instrument omfattade granskningen bl.a. risken för jäv vid ett regeringsbeslut och att utrikesministern inte hade anmält sitt totala innehav av optioner till Statsrådsberedningens förteckning. Utskottet ansåg att jäv inte hade förelegat och slog fast att de uppgifter som lämnas till Statsrådsberedningens förteckning ska vara korrekta och fullständiga.

En granskning våren 2014 av ett statsråds affärer med och innehav av värdepapper visade inte att det förekommit några formella fel i fråga om statsrådets affärer med finansiella instrument (bet. 2013/14:KU20 s. 298 f.). Utskottet förutsatte att det inom regeringen och Regeringskansliet finns insikt om betydelsen av ett säkerhetsavstånd i de ärenden som kan aktualisera privatekonomiska intressen.

I en granskning våren 2009 granskade utskottet kulturministerns ansvar för och handläggningen av en uppkommen situation på Kulturdepartementet (bet. 2008/09:KU20 s. 298 f.). Situationen bestod enligt anmälan av delikatessjäv för en statssekreterare. Utskottet uttalade att förvaltningslagen formellt inte är tillämplig på regeringsärenden men att det emellertid är mycket viktigt att bestämmelserna för jäv följs i Regeringskansliet. Om risk föreligger att det finns någon omständighet som kan rubba förtroendet för att ett ärende handläggs på ett opartiskt sätt var det enligt utskottet angeläget att Regeringskansliet vidtar åtgärder för att motverka detta. Utskottet konstaterade att kulturministern i ett tidigt skede kände till den situation som kunde anses grunda jäv och bar ansvar för att åtgärder inte hade vidtagits.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet begärde i en skrivelse som sändes till Regeringskansliet svar på ett antal frågor, bl.a. om statsministerns åtgärder för att säkerställa att aktuella regelverk om jäv och skyldigheten att anmäla finansiella instrument följs, om statssekreterares anmälningsskyldighet samt om civilminister Erik Slottners aktieinnehav. Som svar fick utskottet den 26 februari 2026 promemorior upprättade inom Statsrådsberedningen och Finansdepartementet (bilaga A4.1.2). Nedan redovisas även en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen den 9 december 2025 som ursprungligen överlämnades till utskottet inom ramen för den granskning som redovisas i avsnitt 4.2 (bilaga A4.2.2). Av promemoriorna framgår bl.a. följande.

Promemorior från Statsrådsberedningen

Reglerna om anmälningsskyldighet i fråga om finansiella instrument efterlevs generellt av statsråden. De fall som är föremål för konstitutionsutskottets granskning utgör undantag.

Samtliga statsråd informeras om deras skyldigheter, inklusive skyldigheten att löpande anmäla förändringar i deras innehav, i anslutning till att de tillträder sina uppdrag. Varje år ska samtliga statsråd lämna en ny anmälan om innehav. Inför den årliga anmälan skickar rättschefens kansli i Statsrådsberedningen ut information till expeditionscheferna. Det finns inga särskilda rutiner för att informera statsministern om statsråds innehav av finansiella instrument. Statsministerns statssekreterare informeras dock om samtliga statsråds innehav vid uppdateringar av förteckningen över statsrådens innehav.

Genom RK-portalen som infördes hösten 2024 är det möjligt för statsråden att ta del av andra departements ärendeförteckningar på eftermiddagen dagen före regeringssammanträdet, vilket har underlättat för statsråden att identifiera sådana situationer där jäv kan förekomma.

För att undvika att jävssituationer och intressekonflikter uppstår för statsråden tillämpas de rutiner som framgår av Statsrådsberedningens promemorior Intressekonflikter för statsråd (SB PM 2021:3, rev. 2024) och Innehav av finansiella instrument (SB PM 2019:3, rev. 2025).[10] De rutiner som rättschefen i Statsrådsberedningen redogjorde för i samband med konstitutionsutskottets granskning våren 2007 gäller i allt väsentligt fortfarande och kommer till uttryck i nämnda promemorior.

Rättschefens kansli i Statsrådsberedningen fick våren 2025 i uppdrag av statsministern att göra en översyn av promemorian Innehav av finansiella instrument (SB PM 2019:3, rev. 2025). Arbetet med översynen genomfördes i samråd med samtliga departement.

Översynen innebär inte att möjligheten för statsråd att inneha finansiella instrument har förändrats. Den reviderade promemorian innehåller ett nytt kapitel om riskerna för jäv och andra intressekonflikter vid innehav av finansiella instrument. Revideringen syftar till att ge ett tydligare och bättre stöd i de överväganden som löpande måste göras vid innehav av finansiella instrument. Bland annat behandlas vilka typer av intressekonflikter som kan uppkomma, vem som ansvarar för att uppmärksamma intressekonflikter och hur dessa kan undvikas. Den reviderade promemorian innefattar även ett nytt sätt att anmäla innehav av finansiella instrument. Promemorian beslutades av rättschefen i Statsrådsberedningen den 8 december 2025.

För närvarande sammanställs de första förteckningarna över statsråds och statssekreterares innehav av finansiella instrument sedan revideringen. Därutöver planeras inte någon särskild uppföljning, och det är för tidigt att ta ställning till om några ytterligare åtgärder behöver vidtas.

Det finns även en redogörelse för statssekreterarnas anmälningsskyldighet i fråga om finansiella instrument. Statssekreterare ska bl.a. anmäla eget innehav av aktier i publika aktiebolag och fondandelar. Anmälningsskyldigheten följer av lag och beslut som Regeringskansliet har fattat med stöd av lag. Därutöver har statssekreterarna åtagit sig att anmäla och låta rättschefen

[10] Promemorian om innehav av finansiella instrument benämndes före den senaste revideringen Förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument (SB PM 2019:3, rev. 2023).

i Statsrådsberedningen förteckna vissa andra förhållanden. När en ny statssekreterare tillträder genomförs en introduktion i departementet. Under introduktionen informerar expeditionschefen om bl.a. anmälningsskyldigheten i fråga om finansiella instrument och överlämnar en särskild promemoria riktad till statssekreterare om deras anmälningsskyldighet.

Promemoria från Finansdepartementet

Uppgiften om att Erik Slottner äger aktier i Eolus stämmer. Han anmälde aktieinnehavet i anslutning till att han tillträdde som statsråd och har därefter anmält sitt innehav i de årliga anmälningarna om innehav av finansiella instrument.

Vindkraftsparken Najaderna är ett projekt som drivs av bolaget Najaderna Offshore AB, som är ett dotterbolag till Eolus. Klimat- och miljöministern är föredragande statsråd för de regeringsärenden som avser vindkraftsparken Najaderna. Civilministern deltog i regeringens beslut i mars 2024. Vid tidpunkten för det aktuella regeringssammanträdet saknade han kännedom om att dotterbolaget tillhörde Eolus, och jävsfrågan diskuterades därför inte inför regeringsbeslutet.

Civilministern har sedan regeringsbeslutet i mars 2024 vid ett tillfälle anmält jäv i ett ärende om vindkraftsparken Najaderna. Enheten för statlig förvaltning, som civilministern är ansvarigt statsråd för, deltog i gemensamberedningen av det aktuella ärendet. Någon politisk avstämning gjordes inte. Det är huvudregeln i ärenden av det aktuella slaget.

Utskottets ställningstagande

Regeringsformen innehåller inte något uttryckligt stadgande om statsministerns ansvar för att statsråden uppfyller kraven i 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen om att statsråd inte får inneha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne. Statsministern är emellertid den som enligt regeringsformen tillsätter övriga statsråd, och han eller hon har även rätt att entlediga ett statsråd både på statsrådets egen begäran och i annat fall. Som utskottet tidigare uttalat kommer därigenom ansvaret för att statsråden uppfyller kraven i 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen i första hand att ligga på statsministern. Innan ett statsråd utnämns ankommer det således på statsministern att ta reda på att det inte föreligger några sådana omständigheter som avses i regeringsformens bestämmelse. Det får också förutsättas att statsrådskandidaten informeras om gällande regler och lämnar erforderliga upplysningar till statsministern för bedömningen av om han eller hon uppfyller grundlagsstadgandets krav. I vilken mån t.ex. ett aktieinnehav bör ha betydelse för statsministerns ställningstagande får bedömas från fall till fall.

Utskottet har tidigare granskat statsråds innehav av bl.a. aktier och i anslutning till det även frågor om jäv för statsråden. En utgångspunkt har varit att det, för det politiska arbetets anseende, är nödvändigt att allmänheten har

förtroende för att statsråden står självständiga gentemot ovidkommande intressen. Det har inte bara gällt frågan om huruvida förtroendet faktiskt har rubbats utan också om allmänheten med hänsyn till omständigheterna kan ha haft anledning att ifrågasätta förtroendet. Som utskottet tidigare har uttalat kan deltagande i ett visst beslut medföra att allmänhetens förtroende för ett visst statsråd rubbas även om en jävssituation inte föreligger. Utskottet vill framhålla vikten av att förtroendet för det allmänna upprätthålls.

När det gäller frågan om jäv noterar utskottet att det enligt Statsrådsberedningens promemoria Intressekonflikter för statsråd (SB PM 2021:3, rev. 2024) ytterst är statsrådets ansvar att jävssituationer uppmärksammas. Statsråden bistås dock av expeditionscheferna i departementen. Därutöver har rättschefen i Statsrådsberedningen tillgång till förteckningarna över statsrådens innehav av finansiella instrument och övriga engagemang. Utskottet vill därmed framhålla vikten av att de uppgifter som statsråden lämnar inom ramen för sin anmälningsskyldighet är korrekta och fullständiga.

Även om förvaltningslagen inte är formellt tillämplig på regeringsärenden är det enligt utskottet angeläget och ska ses som en självklarhet att bestämmelserna om jäv följs. Som framgår av den ovannämnda promemorian från Statsrådsberedningen ska reglerna om jäv tillämpas med en säkerhetsmarginal om det finns utrymme för tvekan om vilka situationer de omfattar. Utskottet vill framhålla att även statssekreterare har att förhålla sig till reglerna om jäv och skyldigheten att anmäla innehav av finansiella instrument. Det bör inte finnas skäl att ens misstänka att någon i regeringen eller Regeringskansliet gynnar t.ex. sig själv eller någon närstående.

Utskottet noterar att Regeringskansliet nyligen har sett över sina riktlinjer som rör innehav av finansiella instrument och välkomnar det arbete som har gjorts. Det är viktigt att effekten av vidtagna åtgärder följs upp och utvärderas löpande för att säkerställa att de är tillräckliga. Utskottet förutsätter att det inom regeringen och Regeringskansliet finns en insikt om betydelsen av ett säkerhetsavstånd i de ärenden som kan aktualisera privatekonomiska intressen samt att gällande regler och riktlinjer följs.

När det gäller Erik Slottner noterar utskottet att han äger aktier i ett vindkraftsbolag och att projektet som rör den aktuella vindkraftsparken drivs i ett dotterbolag till det bolaget. Civilministern har i något fall anmält jäv i ärenden om den aktuella vindkraftsparken men deltog i ett regeringsbeslut som rörde vindkraftsparken i mars 2024. Enligt uppgifter från Regeringskansliet saknade civilministern vid tidpunkten för regeringsbeslutet kännedom om att dotterbolaget tillhörde det vindkraftsbolag som han ägde aktier i, och jävsfrågan diskuterades därför inte inför beslutet. Utskottet vill framhålla vikten av att situationer som kan aktualisera frågor om jäv och intressekonflikter identifieras och uppmärksammas.

4.2 Dåvarande utbildningsministerns anmälan om aktieinnehav

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1634-2024/25), *bilaga A4.2.1*, begärs det att utskottet granskar tidigare utbildningsminister Johan Pehrsons aktieinnehav samt underlåtenhet att anmäla samtliga innehav av aktier.

I anmälan hänvisas till en artikel som publicerades på Sveriges Radios webbplats den 29 april 2025. Enligt artikeln ska den tidigare utbildningsministern under 2024 ha underlåtit att anmäla sitt innehav i minst tre av de bolag som han, enligt Regeringskansliets sammanställning, äger aktier i. Det gäller ett spelbolag och två industribolag.

Anmälaren anser att konstitutionsutskottet bör granska om den tidigare utbildningsministern agerat i enlighet med de krav på oberoende, integritet och god förvaltningssed som bör ställas på en minister, och om han följt gällande jävsregler. Granskningen bör även avse hur den tidigare utbildningsministerns agerande förhåller sig till de regler och riktlinjer som finns för att undvika att allmänhetens förtroende rubbas för regeringen som helhet eller för ett visst statsråd. Att flera avslöjanden om ministrars aktieaffärer gjorts på kort tid väcker, enligt anmälaren, också frågor om regeringens agerande som helhet och hur statsministern som ytterst ansvarig säkerställer att regelverk och riktlinjer följs. Anmälaren anser att det därför finns skäl att även granska hur övriga statsråd följer regelverk och riktlinjer samt statsministerns ansvar.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Statsrådsberedningen och Arbetsmarknadsdepartementet, *bilaga A4.2.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Sveriges Radio publicerade en artikel på sin webbplats den 29 april 2025 som rörde Johan Pehrsons aktieinnehav. Av artikeln, som det hänvisas till i anmälan, framgår bl.a. att den tidigare utbildningsministern under 2024 inte anmälde sitt innehav i minst tre av de bolag han ägde aktier i. Det rörde sig om ett spelbolag och två industribolag. Vidare framgår det att det, när den tidigare utbildningsministern tillträdde som minister 2022, också saknades minst tre bolag i hans lista över aktieinnehav. Enligt den tidigare utbildningsministerns stab rör det sig om ett misstag i inrapporteringen.

Gällande ordning m.m.

För en genomgång av gällande ordning, interpellationer på området och tidigare granskning hänvisas till avsnitt 4.1.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet begärde i en skrivelse som sändes till Regeringskansliet svar på frågor, bl.a. om Johan Pehrsons aktieinnehav och om vilka rutiner som tillämpas för statsråds skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument samt för att undvika jävssituationer och intressekonflikter. Utskottet begärde även att få ta del av eventuella rutindokument och riktlinjer. Som svar fick utskottet den 9 december 2025 promemorior upprättade inom Statsrådsberedningen och Arbetsmarknadsdepartementet (bilaga A4.2.2). Promemorian som upprättades inom Statsrådsberedningen redovisas i avsnitt 4.1. Av promemorian som upprättades inom Arbetsmarknadsdepartementet framgår i huvudsak följande.

Det stämmer att den tidigare utbildningsministern under 2024 inte anmälde sitt innehav av aktier i de tre bolag som omnämns i anmälan. Det aktuella året redovisade den tidigare utbildningsministern sitt innehav genom skärmbilder av sammanställningar över innehavet. Av misstag bifogade han dubbletter av två av skärmbilderna, vilket kan vara förklaringen till att de tre innehaven inte redovisades. Den tidigare utbildningsministern uppmärksammades inte på att anmälningsskyldigheten inte var uppfylld i fråga om de tre innehaven och det gjordes inte någon anmälan i efterhand. Aktieinnehaven i bolagen redovisades i den årliga anmälan för 2023 och 2025.

Statsrådet är ytterst ansvarig för att uppmärksamma jävssituationer och att informera Regeringskansliet. Den tidigare utbildningsministerns möjligheter att bedöma eventuella jävssituationer torde inte ha påverkats av att han inte anmälde innehavet av aktier i de tre bolagen. Möjligheten för andra att utifrån förteckningen uppmärksamma jävssituationer har dock påverkats av att innehavet inte fanns med på förteckningen över statsrådets innehav av finansiella instrument.

När ett nytt statsråd tillträder genomförs en introduktion i departementet. Under introduktionen informerar expeditionschefen statsrådet om bl.a. skyldigheten att anmäla innehav av finansiella instrument och överlämnar följande dokument:

- En särskild promemoria riktad till statsråd om statsrådens anmälningsskyldighet i fråga om innehav av finansiella instrument och en blankett för anmälan av dessa.
- Statsrådsberedningens promemoria om förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument (SB PM 2019:3, rev. 2023). Denna promemoria har nyligen reviderats.
- Åtaganden när det gäller skyldigheten att anmäla sina innehav av finansiella instrument och vissa engagemang (bl.a. tidigare anställningar, uppdrag och näringsverksamhet i bolag de senaste fyra åren). Åtagandet

avser också en skyldighet att anmäla närståendes innehav av finansiella instrument.
– Den s.k. Politikerhandboken (Information för politiker i Regeringskansliet).

Expeditionschefen ser till att åtagandet undertecknas och att åtagandet samt anmälan av innehav lämnas till rättschefens kansli i Statsrådsberedningen. Efter tillträdet görs anmälan om innehav av finansiella instrument årligen. Inför den årliga anmälan skickas information ut från rättschefens kansli i Statsrådsberedningen till expeditionscheferna. Denna information vidarebefordras till statsråden och deras assistenter. Expeditionschefen ser till att anmälan skickas till rättschefens kansli. Om innehavet förändras under året ska det anmälas till rättschefens kansli senast sju dagar efter det att förändringen gjordes.

Utskottets ställningstagande

Utskottet gör i avsnitt 4.1 vissa allmänna uttalanden om statsråds innehav av finansiella instrument och anslutande frågor om jäv.

Utskottet konstaterar att den tidigare utbildningsministern själv medgett att han av förbiseende underlåtit att anmäla sitt totala innehav av finansiella instrument under 2024. Även om de aktuella aktieinnehaven redovisades för 2023 och 2025 har möjligheten för andra att uppmärksamma eventuella intressekonflikter och jävssituationer utifrån förteckningen över statsråds innehav av finansiella instrument försvårats genom underlåtenheten. Utskottet vill framhålla vikten av att de uppgifter som statsråden lämnar inom ramen för sin anmälningsskyldighet är korrekta och fullständiga.

4.3 Dåvarande migrationsministerns köp och innehav av aktier

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1266-2024/25), *bilaga A4.3.1*, begärs det att utskottet granskar utrikesminister Maria Malmer Stenergards agerande när det gäller köp och innehav av aktier.

I anmälan hänvisas till en artikel som publicerades på Sveriges Radios webbplats den 7 mars 2025. Enligt artikeln ska Maria Malmer Stenergard, som vid tidpunkten var migrationsminister, den 29 maj 2024 ha köpt aktier i ett it- och försvarsbolag. Köpet ska ha skett under en period när Försvarets materielverk (FMV) förhandlade om en beställning av stridsfordon till ett värde av 25 miljarder kronor. I beställningen skulle det aktuella bolagets it-utrustning ingå. Affären presenterades i sin helhet i december 2024, och värdet

på bolagets aktie steg efter det. I anmälan hänvisas även till en artikel som publicerades på Sveriges Radios webbplats den 9 mars 2025, enligt vilken statsrådet ska ha deltagit i regeringens beslut att bemyndiga försvaret att köpa stridsfordon. Anmälaren framhåller att aktieköpet gjordes i ett bolag som är starkt beroende av den svenska staten under en tid när känsliga förhandlingar pågick och anser att det finns en risk att misstankar uppkommer om att statsrådet har agerat på ett sätt som gynnat henne själv utifrån uppgifter om förhandlingarna som inte var allmänt kända.

Konstitutionsutskottet bör enligt anmälaren granska bl.a. om statsrådet har agerat i enlighet med de krav på oberoende och integritet som bör ställas på en minister och om hon har följt de jävsregler som finns. Granskningen bör även avse hur agerandet förhåller sig till de regler och riktlinjer som finns för att undvika att allmänhetens förtroende rubbas för regeringen som helhet eller för ett visst statsråd.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A4.3.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den 6 december 2024 publicerade FMV information på sin webbplats om att myndigheten tillsammans med danska myndigheter tecknat kontrakt med en leverantör om en beställning av stridsfordon. Det totala kontraktsbeloppet uppgick till 25 miljarder kronor och omfattade även systemmaterial.

Sveriges Radio publicerade två artiklar på sin webbplats den 7 respektive 9 mars 2025 som rörde statsrådet Maria Malmer Stenergards aktieköp i ett it- och försvarsbolag den 29 maj 2024. Enligt uppgifter i artiklarna, som det hänvisas till i anmälan, var det redan före aktieköpet känt att en order av stridsfordon förhandlades av FMV, och en månad efter aktieköpet fattade regeringen beslut om att bemyndiga försvaret att köpa stridsfordon – ett beslut i vilket statsrådet ska ha deltagit. It- och försvarsbolaget var inte part i regeringsbeslutet men är sedan tidigare underleverantör till det aktuella stridsfordonet. Bolaget har det svenska försvaret som en av sina viktigaste slutkunder och bolagets it-utrustning skulle komma att ingå i beställningen. När affären presenterades i december 2024 steg bolagets aktie i värde på börsen och sammanlagt har värdet på aktien trefaldigats sedan statsrådet Maria Malmer Stenergards köp. Aktieköpet uppgick till strax under 10 000 kronor.

Gällande ordning m.m.

För en genomgång av gällande ordning, interpellationer på området och tidigare granskning hänvisas till avsnitt 4.1.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 9 december 2025 en svarspromemoria som upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A4.3.2). Av promemorian framgår i huvudsak följande.

Maria Malmer Stenergard köpte den 29 maj 2024 aktier i det it- och försvarsbolag som omnämns i anmälan för 10 019 kronor. Köpet anmäldes till Regeringskansliet den 26 juni 2024. Statsrådet uppmärksammande först i efterhand att anmälan skickats in för sent. En tid efter anmälan avyttrade Maria Malmer Stenergard hela sitt aktieinnehav.

Regeringen beslutade den 27 juni 2024 att utöka den ekonomiska ramen för det bemyndigande som Försvarsmakten hade fått den 31 augusti 2023 för att anskaffa bl.a. stridsfordon. Ärendet var inte föremål för gemensam beredning med statsrådet genom de delar av Regeringskansliet som ansvarade för frågor inom hennes dåvarande ansvarsområde. Denna typ av beslut är inte föremål för delning.

Statsrådet deltog vid regeringssammanträdet den 27 juni 2024. Eftersom regeringsbeslutet rörde ett bemyndigande till Försvarsmakten var inget bolag part i beslutet. Mot den bakgrunden fördes det inte några diskussioner om huruvida jäv kunde föreligga inför att beslutet fattades.

Utskottets ställningstagande

Utskottet gör i avsnitt 4.1 vissa allmänna uttalanden om statsråds innehav av finansiella instrument och anslutande frågor om jäv.

I granskningen har det framkommit att Maria Malmer Stenergard i maj 2024 köpte aktier i ett it- och försvarsbolag som var underleverantör till ett stridsfordon som FMV upphandlade. Även om bolaget inte var part i det regeringsärende som rörde Försvarsmaktens bemyndigande att anskaffa stridsfordon anser utskottet att aktieinnehavet kan ge anledning att ifrågasätta statsrådets deltagande i regeringsbeslutet eftersom ett sådant deltagande alltid kan ge upphov till tvivel om huruvida de överväganden som görs är fria från privatekonomiska intressen. Möjligheten för andra att uppmärksamma eventuella intressekonflikter och jävssituationer försvårades också av att statsrådet dröjde fyra veckor med att anmäla köpet av aktierna till Regeringskansliet.

Det är ytterst statsrådets ansvar att uppmärksamma jävssituationer. I situationer som den nu aktuella bör, enligt utskottet, möjligheten att avstå från att delta i beslut för att därigenom hålla ett än större säkerhetsavstånd alltid övervägas. Det är viktigt att förtroendet för det allmänna upprätthålls och att det inte finns skäl att ens misstänka att någon i regeringen eller Regeringskansliet gynnar sig själv eller någon närstående. Utskottet vill också framhålla vikten av att de uppgifter som statsråden lämnar inom ramen för sin anmälningsskyldighet är korrekta och fullständiga.

4.4 Dåvarande utbildningsministerns köp och innehav av aktier

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1423-2024/25), *bilaga A4.4.1*, begärs det att utskottet granskar det tidigare statsrådet Mats Perssons agerande när det gäller köp och innehav av aktier.

I anmälan hänvisas till en artikel som publicerades på Sveriges Radios webbplats den 27 mars 2025. Enligt artikeln ska Mats Persson, som vid tidpunkten var utbildningsminister, den 30 mars 2023 ha köpt aktier i Ericsson. Köpet ska ha skett samtidigt som regeringen presenterade ett forskningsstöd om 2 miljarder kronor som Ericsson hade efterfrågat och kunde ta del av. Vidare hänvisas i anmälan till en artikel i Dagens ETC den 27 mars 2025, enligt vilken det tidigare statsrådet inte ska ha flaggat för jäv utan ha deltagit i regeringens beslut men inte haft någon detaljerad information i ärendet. Anmälaren framhåller att aktieköpet gjordes under en tid när det tidigare statsrådet som utbildningsminister bar ansvaret över bl.a. forskningsområdet och forskningsstödet, och anmälaren anser att det finns en risk att misstankar uppkommer om att det tidigare statsrådet agerat på ett sätt som gynnat honom själv.

Konstitutionsutskottet bör, enligt anmälaren, granska bl.a. om det tidigare statsrådet har agerat i enlighet med de krav på oberoende och integritet som bör ställas på en minister och om han har följt de jävsregler som finns. Granskningen bör även avse hur agerandet förhåller sig till de regler och riktlinjer som finns för att undvika att allmänhetens förtroende rubbas för regeringen som helhet eller för ett visst statsråd.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A4.4.2–3*. Vidare har till grund för granskningen legat en skrivelse från det tidigare statsrådet Mats Persson, *bilaga A4.4.4*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Forsknings- och innovationsprogrammet Avancerad digitalisering är ett program som drivs i samverkan mellan staten och näringslivet i syfte att bidra till att svensk industri utnyttjar den potential som digitalisering och ny teknik medför. Programmet startade våren 2021 genom ett initiativ av Ericsson och andra företag tillsammans med Verket för innovationssystem (Vinnova).

Programmet finansieras till hälften genom offentliga medel, medan den andra hälften finansieras av näringslivet. Vinnova är ansvarig myndighet för programmets och projektens offentliga finansiering.

Enligt ett beslut den 30 mars 2023 gav regeringen Vinnova i uppdrag att stärka innovations- och forskningsprogrammet. Enligt regeringsbeslutet ska Vinnova genomföra insatser inom relevanta teknikområden genom ökad samverkan samt forskning och innovation. Uppdraget ska genomföras i nära samverkan med aktörer från näringsliv, forskningsfinansiärer, institut och lärosäten. Satsningen ska samfinansieras av näringslivet med i regel minst motsvarande andel. Vinnova ska årligen redovisa uppdraget i årsredovisningen och även senast den 31 mars 2028 slutredovisa uppdraget till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet). För uppdraget skulle Vinnova under 2023 använda minst 300 miljoner kronor och för perioden 2024–2027 beräknas minst 500 miljoner kronor användas för uppdraget.

Av Vinnovas årsredovisning för 2023 framgår att Vinnova fram t.o.m. 2027 ska satsa minst 2,3 miljarder kronor på projekt som bidrar till att utveckla digitala lösningar som ger svensk industri en ledarroll i världen.

Enligt en uppgift på forsknings- och innovationsprogrammets webbplats meddelade regeringen i mars 2023 att staten bidrar med 2,3 miljarder kronor till programmet t.o.m. 2027.

Av en artikel som publicerades den 27 mars 2025 på Sveriges Radios webbplats, och som hänvisas till i anmälan, framgår bl.a. följande:

> Den 30 mars 2023 beslöt regeringen att ge 2,3 miljarder kronor i finansiering till forsknings- och innovationsprogrammet ”Avancerad digitalisering”, där Ericsson är en av initiativtagarna.
>
> Programmet är strategiskt viktigt för Ericsson och ska hjälpa industrin att ”skapa framtidens avancerade digitala lösningar”, som till exempel AI och det kommande 6G-nätet.
>
> Ericsson hade också efterlyst mer finansiering till programmet från regeringen. Mats Persson, som då var utbildningsminister med ansvar för forskningsfrågor, deltog i regeringsbeslutet.
>
> Samma dag utökade han sitt eget aktieinnehav i Ericsson med strax över 11 000 kronor, och därmed blev hela hans innehav i Ericsson värt omkring 45 000 kronor.

Gällande ordning m.m.

För en genomgång av gällande ordning, interpellationer på området och tidigare granskning hänvisas till avsnitt 4.1.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet begärde i skrivelser som sändes till Regeringskansliet svar på ett antal frågor. Som svar fick utskottet den 9 december 2025 och den 20 januari 2026 promemorior upprättade inom Utbildningsdepartementet (bilaga A4.4.2–3). Av promemoriorna framgår i huvudsak följande.

Mats Persson köpte aktier i Ericsson den 30 mars 2023 för 11 192 kronor. Av avräkningsnotan för aktieköpet framgår att tiden för avslut var kl. 13.26.58. Köpet anmäldes till Regeringskansliet den 5 september 2023.

Regeringen beslutade den 30 mars 2023 att ge Vinnova i uppdrag att stärka innovations- och forskningsprogrammet Avancerad digitalisering. I uppdragstexten omnämns inte Ericsson. Programmet bygger dock på en privat-offentlig samverkansmodell i vilken bl.a. Ericsson ingår som näringslivsrepresentant. Regeringens beslut offentliggjordes i ett pressmeddelande dagen efter regeringsbeslutet. Det tidigare statsrådet deltog vid hela regeringssammanträdet den 30 mars 2023.

Det är energi- och näringsministern som är ansvarig för regeringsärenden som rör det nu aktuella forsknings- och innovationsprogrammet. I det tidigare statsrådets ansvarsområde ingick forskning, högre utbildning och högskolesektorn. Han ingick därmed i kretsen av berörda statsråd i gemensamberedningen inför beslutet den 30 mars 2023. Gemensamberedningen hanterades av tjänstemän i Utbildningsdepartementet i enlighet med gängse rutiner.

Skrivelse från det tidigare statsrådet Mats Persson

Utskottet begärde i en skrivelse som sändes till det tidigare statsrådet svar på frågan om varför aktieköpet den 30 mars 2023 anmäldes till Regeringskansliet först den 5 september 2023. Som svar fick utskottet den 5 februari 2026 en skrivelse från det tidigare statsrådet (bilaga A4.4.4).

Av skrivelsen framgår att det tidigare statsrådet har rapporterat alla sina inköp, men vid något tillfälle för sent. Orsaken är att de administrativa rutinerna har brustit, vilket inte är tillfredsställande. Reglerna ska följas.

Utskottets ställningstagande

Utskottet gör i avsnitt 4.1 vissa allmänna uttalanden om statsråds innehav av finansiella instrument och anslutande frågor om jäv.

I granskningen har det framkommit att det tidigare statsrådet deltog i regeringens beslut den 30 mars 2023 att ge Vinnova i uppdrag att stärka innovations- och forskningsprogrammet Avancerad digitalisering, vilket bygger på en privat-offentlig samverkansmodell där bl.a. Ericsson ingår som näringslivsrepresentant. Kort efter beslutet köpte Mats Persson aktier i Ericsson.

Även om någon formell jävssituation inte kan anses ha förelegat vid tiden för det aktuella regeringsbeslutet anser utskottet att det tidigare statsrådets agerande i sin helhet inte lever upp till de krav som följer av 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen. Därmed kan också förtroendet för honom som statsråd ifrågasättas. Utskottet vill framhålla att det är viktigt att förtroendet för det allmänna upprätthålls och att det inte finns skäl att ens misstänka att någon i regeringen eller Regeringskansliet gynnar sig själv eller någon

närstående. Möjligheten för andra att uppmärksamma eventuella intressekonflikter och jävssituationer försvårades också av att det tidigare statsrådet dröjde ungefär fem månader med att anmäla köpet av aktierna till Regeringskansliet. Utskottet vill framhålla vikten av att de uppgifter som statsråden lämnar inom ramen för sin anmälningsskyldighet är korrekta och fullständiga.

4.5 Statsministerns samt statsråds uttalanden om Region Stockholm

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1088-2025/26), *bilaga A4.5.1*, begärs det att utskottet granskar statsminister Ulf Kristerssons och socialtjänstminister Camilla Waltersson Grönvalls uttalanden om Region Stockholm.

Av anmälan framgår att statsministern i en partiledardebatt den 15 januari 2025 uttalade följande (se kammarens protokoll 2024/25:56 § 1 anf. 13):

> Vårdköerna ökar, och av rent ideologiska skäl rycker ni undan mattan för uppskattade vårdmottagningar.

Vidare uttalade socialtjänstministern följande vid en pressträff om statsbudgeten för 2026 den 18 september 2025:

> Och vi ser att det finns regioner som socialdemokratiskt styrda Stockholm, där man i stället valt att montera ned ätstörningsvården. Specialiserade mottagningar har stängt, köerna har växt och patienterna har blivit lidande. Det är främst unga tjejer som det handlar om.

Enligt anmälaren är de redovisade påståendena felaktiga. Uppfyllnadsgraden av vårdgarantin i Region Stockholm för en operation eller åtgärd inom specialistvården steg mellan åren 2022 och 2024, och medelväntetiden för en operation eller åtgärd sjönk. Anmälaren framhåller också att avtalet med en klinik hade löpt ut och därför inte kunde förlängas. Enligt anmälaren bör konstitutionsutskottet granska vilka sakliga omständigheter och underlag som legat till grund för uttalandena.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Socialdepartementet, *bilaga A4.5.2*, och en utfrågning med statsminister Ulf Kristersson, *bilaga B17*.

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 iaktta saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (se Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt [Juno, version 28], avsnitt 5.3.3). Som framgår ovan gäller bestämmelsen alltså 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/l7:KU20 s. 332).

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 statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, dels att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att statsråd med hänsyn till sin speciella ställning kan 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 f. och 214 f., bet. 2020/21:KU20 s. 157 f., bet. 2022/23:KU20 s. 151 samt bet. 2024/25:KU20 s. 189 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 har också uttalat att det är angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter (bet. 2016/17:KU20 s. 374 och bet. 2024/25:KU20 s. 195).

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på frågan om vilka underlag som låg till grund för statsministerns och socialtjänstministerns uttalanden. Utskottet fick den 26 februari 2026 en svarspromemoria som upprättats inom Socialdepartementet (bilaga A4.5.2). Av promemorian framgår i huvudsak följande.

Uttalandena grundades bl.a. på hälso- och sjukvårdsförvaltningen vid Region Stockholms uppgifter om antalet vårdplatser, på den omständigheten att regionen inte förlängt avtalet med Mandometerklinikerna och på patientberättelser som förekommit i medierna. Enligt patientberättelserna fungerade inte Region Stockholms ätstörningsvård på ett tillfredsställande sätt. Socialtjänstministern hade därutöver tagit del av ytterligare patientberättelser med motsvarande innebörd.

Utfrågning med statsminister Ulf Kristersson

Utskottet höll den 27 april 2026 en utfrågning med statsminister Ulf Kristersson (bilaga B17). Vid utfrågningen anförde statsministern följande.

Uttalandet gjordes under ett pågående replikskifte med Socialdemokraternas partiledare i en partiledardebatt där statsministern gav flera exempel på vad som han bedömde var konsekvenserna av den politik som i praktiken bedrivs av det socialdemokratiska styret i Region Stockholm. Två exempel handlade om ökade vårdköer i regionen och regionens förhållande till uppskattade vårdkliniker.

Enligt säsongsrensade och utjämnade siffror från regionen hade nästan 2 000 fler personer väntat längre än vårdgarantins 90 dagar på ett första besök inom den specialiserade vården i Region Stockholm i januari 2025 jämfört med i januari 2024. Det är en utveckling som har fortsatt, när det gäller ett första besök eller en åtgärd. Stockholm är, enligt tillgängliga siffror, den enda region i landet där vårdköerna har ökat sedan valet 2022. Vid tidpunkten för debatten rapporterades det i medier att Region Stockholm inte skulle förlänga ett avtal om ätstörningsvård samtidigt som det framkom att många patienter var nöjda med vården. Enligt medieuppgifter hade också väntetiderna i regionen ökat. Det var mot bakgrund av dessa uppgifter som statsministern tog upp exemplen i replikskiftet.

Enligt statsministern föll hans uttalande inom ramen för etablerad kunskap om regionens problem och de data han redovisar är välkända. Även om man kan mäta på olika sätt och ha olika datapunkter är det tydligt att köerna i regionerna minskar överlag, men inte i Region Stockholm. Mätningen görs på en aggregerad nivå. I en allmänpolitisk debatt håller man sig med allmänt tillgänglig information, och statsministern hade inga skäl att tro att informationen var felaktig.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare uttalat har statsråd, i likhet med alla andra medborgare, rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. En självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta, och det är angeläget att uttalandena ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter. Detta utesluter dock inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat eller polemiskt.

Utskottets granskning rör statsministerns och socialtjänstministerns uttalanden om vårdköer i Region Stockholm. Vid ett replikskifte i en partiledardebatt i riksdagen uttalade statsministern bl.a. att vårdköerna ökar. Socialtjänstministern uttalade vid en pressträff om statsbudgeten att regionen valt att montera ned ätstörningsvården och att köerna har växt.

Det har i granskningen inte framkommit vad de aktuella uttalandena till fullo grundar sig på. När det gäller statsministerns uttalande ska det dock beaktas att det gjordes i samband med ett replikskifte under en pågående partiledardebatt. Socialtjänstministerns uttalande får däremot antas ha gjorts inom ramen för ett förberett anförande. Utskottet vill mot den bakgrunden framhålla vad det tidigare uttalat om att uttalanden från statsråd ska vara korrekta och rättvisande.

Granskningen ger därutöver inte anledning till något uttalande av utskottet.

4.6 Finansministerns uttalanden om finanspolitiska ramverket

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1062-2025/26), *bilaga A4.6.1*, begärs att utskottet granskar finansminister Elisabeth Svantessons uttalande vid en presentation av de ekonomiska förutsättningarna för 2026 års budget.

I anmälan hänvisas till en pressträff den 28 augusti 2025 i samband med att finansministern presenterade de ekonomiska förutsättningarna för 2026 års budget. Enligt anmälaren uppgav finansministern att 2026 års budget var inom ramverket.

Denna beskrivning var enligt anmälaren inte korrekt, och anmälaren hänvisar bl.a. till Riksrevisionens granskningsrapport Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2025 (RiR 2025:36). Enligt anmälaren visar granskningsrapporten att regeringen varken redovisar sin föreslagna finanspolitik på ett transparent sätt eller utformar finanspolitiken i enlighet med det nuvarande finanspolitiska ramverket. Enligt anmälaren framgår av de prognoser som regeringen släppte i samband med budgeten att det strukturella sparandet beräknas till –1,8 procent av BNP. Eftersom målnivån enligt det finanspolitiska ramverket är 0,33 procent med en

avvikelsemarginal på 0,5 procent drar anmälaren slutsatsen att målnivån inte beräknades uppnås.

Anmälaren menar att finansministerns uttalande inte är korrekt och att det ger en felaktig bild av den finansiella hållbarheten i regeringens politik.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som har upprättats inom Finansdepartementet, *bilaga A4.6.2*, samt en utfrågning med finansminister Elisabeth Svantesson, *bilaga B15*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Pressträff den 28 augusti 2025

Den 28 augusti 2025 höll finansminister Elisabeth Svantesson en pressträff på Harpsund i samband med en presentation av de ekonomiska förutsättningarna för 2026 års budget. Dagens Nyheter ställdes då följande fråga:

> Kan du precisera det där? Det här innebär alltså då att staten kommer att gå med underskott och att ni behöver låna till det här reformutrymmet. Men, kan du ge någon hint om hur mycket av de här 80 miljarderna ni behöver låna?

Elisabeth Svantesson svarade då:

> Det är såhär att i år av underskott så lånar man ju till det som behövs. […] och jag kommer att återkomma med exakt siffra men jag har den inte i huvudet. Men det här är ju inget konstigt. Det är inte som att statsskulden kommer att öka dramatiskt nu. Det här är inom ramverket. Det är välavvägd politik i en lågkonjunktur som vi hanterar som vi alltid gör. Så det är inga konstigheter med det.

På en följdfråga från Dagens Nyheter om skillnaden mellan regeringens bedömning och t.ex. Konjunkturinstitutets och Svenskt Näringslivs bedömningar framhöll statsrådet bl.a. att det handlade om olika bedömningar och att man sällan kommer fram till samma sak.

Det finanspolitiska ramverket

Regeringen är enligt budgetlagen (2011:203) skyldig att lämna ett förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål). Riksdagen har fastställt att nivån på överskottsmålet ska uppgå till en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

Regeringen ansvarar för den löpande uppföljningen av överskottsmålet. Uppföljningen syftar till att bedöma storleken på de finanspolitiska åtgärder som är nödvändiga för att överskottsmålet ska nås utifrån regeringens aktuella prognoser. Utöver detta görs en extern uppföljning, i vilken det Finanspolitiska rådet har en viktig roll (skr. 2017/18:207).

Uppföljningen av överskottsmålet fokuseras på en jämförelse mellan överskottsmålet och det s.k. strukturella sparandet. Strukturellt sparande är en uppskattning av hur stort det finansiella sparandet skulle vara om det inte var påverkat av konjunkturläget eller engångseffekter i finanspolitiken. Uppföljningen syftar till att bedöma storleken på de finanspolitiska åtgärder som är nödvändiga för att överskottsmålet ska nås utifrån regeringens aktuella prognoser.

I budgetpropositionen för 2026 föreslår regeringen att överskottsmålet 2027 ska ersättas med ett balansmål. Förslaget är att återgå mot detta balansmål 2027 (prop. 2025/26:1 avsnitt 1.5).

Regeringens prognos i budgetpropositionen

Den 22 september 2025 överlämnade regeringen budgetpropositionen för 2026 till riksdagen (prop. 2025/26:1). Budgetpropositionen innehåller regeringens förslag till statens budget för 2026 samt de övriga förslag och bedömningar som följer av riksdagsordningen och budgetlagen.

I budgetpropositionen görs bedömningen att det strukturella sparandet kommer att avvika från överskottsmålet 2024–2028. Som andel av potentiell BNP bedöms det strukturella sparandet vara relativt oförändrat mellan 2024 och 2025 på omkring 0,5 procent av potentiell BNP, för att försvagas till –1,8 procent 2026 (prop. 2025/26:1 avsnitt 9.2). Enligt budgetpropositionen innebär det en avvikelse från överskottsmålet både 2025 och 2026, som delvis beror på stöd till Ukraina och nya försvarsutgifter. Regeringens bedömning är att avvikelsen är motiverad utifrån den parlamentariska överenskommelsen om finansiering av försvaret och stöd till Ukraina. Även oaktat dessa utgifter avviker det strukturella sparandet från överskottsmålet. Regeringen bedömer dock att avvikelsen är motiverad ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv, eftersom svensk ekonomi bedöms befinna sig i lågkonjunktur båda dessa år.

Granskning från Riksrevisionen

I granskningsrapporten Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2025 (RiR 2025:36) har Riksrevisionen granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i 2025 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2026.

Riksrevisionen konstaterar bl.a. att den plan som presenteras i budgetpropositionen för 2026 innebär att varken överskottsmålet eller det föreslagna balansmålet nås. I stället innebär planen enbart att underskottet minskar och att sparandet når –0,6 procent av potentiell BNP under 2028, dvs. att det finansiella sparandet når ett underskott som motsvarar de utgifter som får lånefinansieras enligt den ovannämnda överenskommelsen om finansiering av försvaret och stöd till Ukraina. Riksrevisionen bedömer att det inte är förenligt med det nuvarande finanspolitiska ramverket att den redovisade planen för återgång tar sikte på något annat mål än det mål som riksdagen beslutat.

I regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om tillämpningen av det finanspolitiska ramverket 2025 (skr. 2025/26:241) redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i granskningsrapporten. Regeringen anser, till skillnad från Riksrevisionen, att den föreslagna finanspolitikens utformning är förenlig med det finanspolitiska ramverket. Regeringen framhåller att enligt den parlamentariska överenskommelsen ska det offentliga finansiella sparandet vara i balans senast 2035. I skrivelsen redogör regeringen också för bedömningar som gjorts i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen samt den senaste s.k. ramskrivelsen, liksom vad finansutskottet uttalade i sitt betänkande om ramskrivelsen.

Regeringens skrivelse om Riksrevisionens granskningsrapport är hänvisad till finansutskottet, som kommer att behandla skrivelsen under våren.

Gällande ordning

Av 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 27 uppl., 2018, s. 71). Som framgår ovan gäller bestämmelsen alltså 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/l7:KU20 s. 332).

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 statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, dels att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att statsråd med hänsyn till sin speciella ställning kan 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 f. och 214 f., bet. 2022/23:KU20 s. 151 f., bet. 2023/24:KU20 s. 211 f. samt bet. 2024/25:KU20 s. 214 f.). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Utskottet har också uttalat att det är angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter (bet. 2016/17:KU20 s. 374).

Våren 2015 granskade utskottet den dåvarande finansministerns uttalande om de offentliga finanserna (bet. 2014/15:KU20 s. 250 f.). I sitt ställningstagande noterade utskottet då att finansministern vid och i anslutning till en pressträff hade redovisat sin syn på läget i den svenska ekonomin. Utskottet valde att inte närmare analysera tillståndet i den svenska ekonomin vid ovannämnda tillfälle. Dock ville utskottet understryka att det givetvis var viktigt att finansministern vid det aktuella tillfället hade säkerställt att hennes uttalanden grundades på uppgifter som var korrekta. I den svarspromemoria som upprättats inom Finansdepartementet uppgavs att den ovannämnda redovisningen av ministern byggde på beräkningar och prognoser som tagits fram inom departementet. Granskningen gav inte i övrigt anledning till något uttalande av utskottet.

Våren 2024 granskande utskottet ett uttalande av klimat- och miljöministern om klimathandlingsplanen (bet. 2023/24:KU s. 211). I sitt ställningstagande framhöll utskottet då att det är en självklar utgångspunkt att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Utskottet konstaterade att klimat- och miljöministerns uttalande om att det i klimatlagen står att klimathandlingsplanen bör överlämnas före årsskiftet var felaktigt. I granskningen framkom att statsrådet på eftermiddagen samma dag som uttalandet gjordes meddelade att regeringen skulle presentera klimathandlingsplanen före årsskiftet.

Våren 2025 granskade utskottet finansministerns uttalande om ekonomiska effekter av en reformerad arbetslöshetsförsäkring (bet. 2024/25:KU20 s. 214 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet då att olika bedömningar gjorts av vilka effekter den nya arbetslöshetsförsäkringskassan hade på de offentliga finanserna. Utskottet noterade vidare att beräkningarna präglats av en viss osäkerhet, vilket även kom till uttryck i Regeringskansliets svar på utskottets frågor. Utskottet gjorde inte någon egen bedömning av de olika beräkningarna utan konstaterade att till grund för finansministerns uttalande låg betänkandet Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2020:37). Utskottet noterade också att Regeringskansliet i sitt svar till utskottet skrev att bedömningen att reformen inte hade någon tydlig påverkan på statens budget avsåg såväl den budgetperiod som omfattades av budgetpropositionen för 2024 som den långsiktiga effekten av en helt utbyggd reform. Granskningen gav inte anledning till något uttalande av utskottet.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet begärde i en skrivelse till Regeringskansliet den 5 februari 2026 svar på ett antal frågor. Som svar fick utskottet den 26 februari 2026 en promemoria

som har upprättats inom Finansdepartementet (bilaga A4.6.2). Av promemorian framgår i huvudsak följande.

Finansministerns uttalande, som avsåg det bedömda reformutrymmets förenlighet med det finanspolitiska ramverket, baserades på bl.a. regeringens skrivelse Ramverket för finanspolitiken (skr. 2017/18:207), Finansdepartementets analyser samt den parlamentariska överenskommelsen från den 19 juni 2025 om stöd till Ukraina och finansiering av försvaret (Fi2026/00095).

Enligt regeringens skrivelse Ramverket för finanspolitiken kan flera skäl föranleda en avvikelse från målet för det offentliga finansiella sparandet. En sådan avvikelse ska därför inte likställas med att politiken är felaktigt utformad eller att det föreligger ett brott mot det finanspolitiska ramverket. Till exempel kan det i en lågkonjunktur, av stabiliseringspolitiska skäl, vara motiverat att bedriva en aktiv finanspolitik som försvagar det strukturella sparandet (skr. 2017/18:207 s. 14).

Vidare framgår av promemorian att bedömningen att Sverige fortfarande ansågs befinna sig i en lågkonjunktur och förväntades göra det även under 2026 framgick av presentationen som finansministern höll den aktuella dagen. Bedömningen baserades på Finansdepartementets analyser.

I den parlamentariska överenskommelsen konstateras att nya försvarsutgifter och stöd till Ukraina kan medge en avvikelse från målet för det offentliga finansiella sparandet 2026–2034.

Av svaren framgår vidare att regeringen i budgetpropositionen för 2026 bedömde att det strukturella sparandet skulle komma att avvika från överskottsmålet 2025 och 2026 och motiverade detta med stabiliseringspolitiska skäl samt behovet av att bygga upp försvaret och stötta Ukraina (prop. 2025/26:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 1.5). I promemorian noteras också att själva förslagen i budgetpropositionen främst syftade till att bryta lågkonjunkturen genom att stärka svenskarnas ekonomi och den inhemska konsumtionen (prop. 2025/26:1 finansplan m.m. avsnitt 1.1).

Utfrågning med finansminister Elisabeth Svantesson

Utskottet höll den 21 april 2026 en utfrågning med finansminister Elisabeth Svantesson (bilaga B15). Vid utfrågningen framkom i huvudsak följande.

Statsrådet redogjorde inledningsvis för det finanspolitiska ramverket. Statsrådet konstaterade att det av den skrivelse där lagar och andra regler samt praxis som utgör det finanspolitiska ramverket redovisas (den s.k. ramskrivelsen) framgår att flera skäl kan föranleda en avvikelse från målet för det offentliga sparandet. Till exempel kan det i en lågkonjunktur av stabiliseringspolitiska skäl vara motiverat att bedriva en aktiv finanspolitik som försvagar det strukturella sparandet. Mot den bakgrunden menade statsrådet att en avvikelse inte innebär att det finanspolitiska ramverket inte

efterföljs eller att politiken är felaktigt utformad. Statsrådet konstaterade sammantaget att avvikelser är en del av ramverket.

När det gäller de bedömningar regeringen har gjort om avvikelser från överskottsmålet stod finansministern fast vid uttalandet att det ligger i linje med det finanspolitiska ramverket. Statsrådet anförde att avvikelser är en del av ramverket och kan vara motiverade av olika skäl. Till exempel var en avvikelse motiverad under pandemin. Statsrådet anförde att dagens underskott beror på dels den parlamentariska överenskommelsen om finansiering av försvar och stöd till Ukraina, dels den lågkonjunktur som Sverige befinner sig i just nu. Enligt statsrådet är hela poängen med ramverket att man har möjlighet att stimulera ekonomin och gå med underskott för att sedan få fart på ekonomin. Vid utfrågningen framkom att regeringens bedömningar grundades i analyser gjorda av Finansdepartementet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla vikten av det finanspolitiska ramverket. Vidare bör också understrykas det grundläggande att ett finanspolitiskt ramverk aldrig blir mer effektivt än hur det tillämpas. Som även påpekats av finansutskottet (bet. 2025/26:FiU14 s. 19) är i det sammanhanget de krav som finns på regeringen att följa upp det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna viktiga för att säkerställa efterlevnaden.

Som utskottet tidigare har uttalat har statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning kan dock särskild försiktighet behöva iakttas. En självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Det är också angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter.

Frågan i anmälan gäller om finansministern gett en korrekt bild av hur finanspolitikens utformning förhåller sig till det nuvarande finanspolitiska ramverket. I granskningen har det anförts att den föreslagna finanspolitikens utformning är förenlig med det finanspolitiska ramverket. En avvikelse från målet för det offentliga finansiella sparandet kan ha flera skäl och ska inte likställas med att det föreligger ett brott mot det finanspolitiska ramverket.

Riksrevisionen har gjort bedömningen att den plan som regeringen presenterat i budgetpropositionen för 2026 inte är förenlig med det finanspolitiska ramverket eftersom planen tar sikte på ett annat mål än det mål som riksdagen beslutat om. I skrivelsen som behandlar Riksrevisionens granskningsrapport är regeringens bedömning densamma som gjorts i utskottets granskning, dvs. att den – till skillnad från Riksrevisionen – gör bedömningen att den föreslagna finanspolitikens utformning är förenlig med det finanspolitiska ramverket.

Utskottet kan konstatera att det råder enighet om att finanspolitiken avviker från det överskottsmål som beslutats av riksdagen, men oenighet kring om denna målavvikelse är förenlig med det finanspolitiska ramverket.

Finansministerns uttalande vid pressträffen i augusti 2025 är i linje med den bedömning som regeringen har gjort i olika sammanhang. Uttalandet synes således ha varit gjort utifrån samma tolkning av det finanspolitiska ramverket som redovisats av regeringen för riksdagen. Utskottet noterar att finansutskottet under våren kommer att behandla regeringens skrivelse om Riksrevisionens granskningsrapport där regeringens och Riksrevisionens olika bedömningar tas upp.

4.7 Finansministerns uttalande om införande av indexering av assistansersättningen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1089-2025/26), *bilaga A4.7.1*, begärs det att utskottet granskar bl.a. ett uttalande av finansminister Elisabeth Svantesson om indexering av assistansersättningen. Av anmälan framgår följande.

Vid en pressträff den 18 september 2024 medverkade socialtjänstminister Camilla Waltersson Grönvall, socialminister Jakob Forssmed samt talespersoner för Sverigedemokraterna och Liberalerna. Det visades ett presentationsmaterial och följande meddelades om indexering av assistansersättningen: ”För att hitta en långsiktig lösning och stabila förutsättningar för den personliga assistansen i framtiden så kommer vi också att införa, inför kommande år, en indexering utav schablonbeloppet.” Uppgiften bekräftades av socialtjänstministern och framgick även av presentationsmaterialet.

Trots detta innehöll inte regeringens sista ordinarie budget för mandatperioden som lades fram i september 2025 någon indexering av assistansersättningen.

I ett uttalande till Tidningarnas Telegrambyrå (TT) anförde finansministern följande: ”Jag tror att hon [Malin Danielsson] talade för vad Liberalerna vill driva. Det är inte så att vi som fyra partier har lovat det.”

Anmälaren ifrågasätter om regeringen har uppfyllt kravet på korrekt informationsgivning när det gäller indexering av assistansersättningen och begär att konstitutionsutskottet ska granska hur finansministerns uttalande förhåller sig till regeringens tidigare besked i frågan.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Finansdepartementet och Socialdepartementet, *bilaga A4.7.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Pressträff och information på regeringens webbplats

Vid en pressträff den 18 september 2024 presenterade socialtjänstminister Camilla Waltersson Grönvall, socialminister Jakob Forssmed, Sverigedemokraternas gruppledare Linda Lindberg och Liberalernas funktionsrättspolitiska talesperson Malin Danielsson vissa satsningar inom välfärden i budgetpropositionen för 2025.

Vid pressträffen lämnades uppgifter om bl.a. indexering av assistansersättningen. Presentationsmaterialet från pressträffen publicerades på regeringens webbplats.

På s. 7 i presentationsmaterialet angavs: ”En indexering av schablonbeloppet ska införas i syfte att skapa större förutsägbarhet för kommuner, privata utförare och för assistansmottagare.”

I ett pressmeddelande från Socialdepartementet som publicerades på regeringens webbplats den 18 september 2024 angavs följande när det gäller indexering av assistansersättningen: ”Regeringen och Sverigedemokraterna avser också att undersöka införandet av en indexering av schablonbeloppet, som skulle innebära större förutsägbarhet för kommuner, privata utförare och för assistansmottagare, och göra det enklare att planera och utföra en personlig assistans av hög kvalitet.”

Den 25 september 2025 publicerades en rättelse i anslutning till pressmeddelandet på webbplatsen. Enligt rättelsen stämde inte uppgifterna på s. 7 i presentationsbilderna, att en indexering av schablonbeloppet ska införas, med budgetpropositionen för 2025. Det som stämde var det som framkom av pressmeddelandet, dvs. att regeringen och Sverigedemokraterna avsåg att undersöka införandet av en indexering av schablonbeloppet.

Motsvarande rättelse fördes också in i det publicerade presentationsmaterialet.

Uppgifter som lämnats vid riksdagens frågestund

Vid riksdagens frågestund den 27 februari 2025 (prot. 2024/25:78) fick socialtjänstminister Camilla Waltersson Grönvall en fråga om en utredning som regeringen hade tillsatt om indexuppräkning av assistansersättningen. I svaret anförde statsrådet bl.a. följande (anf. 81):

> Jag kan lämna ett positivt svar på frågan. Arbetet löper enligt tidsplanen. Det finns en arbetsgrupp som tillsammans med Socialdepartementet och Finansdepartementet nu arbetar fram en indexeringsmodell. Jag vet att den har varit oerhört efterlängtad och efterfrågad under lång tid. Det är naturligtvis oerhört viktigt för de långsiktiga förutsättningarna för assistansen.
>
> Gruppen arbetar just nu, och jag har mycket goda förhoppningar om att vi ska kunna leverera i enlighet med den tidsplan vi har föresatt oss, nämligen i tid till budgetpresentationerna inför hösten.
>
> Arbetet pågår, och jag återkommer gärna när vi har kommit lite längre.

Finansministerns uttalande

Enligt en artikel med rubriken Regeringen backar om assistans: ”Inte lovat det” som publicerades av TT den 22 september 2025 uttalade finansministern följande: ”Jag tror att hon [Malin Danielsson] talade för vad Liberalerna vill driva. Det är inte så att vi som fyra partier har lovat det.”

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har flera gånger granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang. 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 f. och 214 f. samt bet. 2022/23:KU20 s. 151 f.). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Utskottet har också uttalat att det är angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter (bet. 2016/17:KU20 s. 374 f.).

Våren 2024 granskade utskottet socialtjänstministerns tjänsteutövning i lagstiftningsärenden som rört våldsutsatta barn (bet. 2023/24:KU20 s. 223 f.). Utskottet konstaterade att socialtjänstministern och justitieministern hade lämnat olika uppgifter om den fortsatta beredningen av ett lagstiftningsärende. Det fanns en tidsplan för ärendet och justitieministern hade kommunicerat den till det berörda utskottet. Att statsråd lämnar olika besked om beredningen av ett ärende riskerar enligt utskottet att skapa osäkerhet kring hur arbetet samordnas mellan olika departement. Utskottet uttalade att i den mån socialtjänstministern med sitt uttalande avsåg ett annat ärende än justitieministern borde detta ha tydliggjorts.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 26 februari 2026 svarspromemorior som är upprättade inom Finansdepartementet och Socialdepartementet (bilaga A4.7.2). Av svaren framgår i huvudsak följande.

Inför pressträffen den 18 september 2024 tog Socialdepartementet fram ett presentationsmaterial där budgetpropositionens innehåll i nu aktuell del återgavs. Presentationsmaterialet gemensambereddes med bl.a. Finansdepartementet. Strax före pressträffen gjorde Socialdepartementet en justering av presentationsmaterialet i redaktionellt syfte, utan att det föranledde någon ytterligare gemensamberedning. Justeringen medförde dock att informationen om att undersöka införandet av en indexering av schablonbeloppet blev missvisande i förhållande till budgetpropositionen. Felet uppmärksammades den 22 september 2025 när 2026 års budgetproposition skulle presenteras. Tre dagar senare gjordes en rättelse av informationen på regeringens webbplats och i presentationsmaterialet. Både textens ursprungliga lydelse och vilken rättelse som har gjorts framgår av rättelsen.

Avsikten med finansministerns uttalande den 22 september 2025 var att förklara det besked som Malin Danielsson hade lämnat vid pressträffen den 18 september 2024. Det socialtjänstministern redovisade vid frågestunden den 27 februari 2025 var det arbete som bedrevs inom det aktuella området i Regeringskansliet.

Den 18 november 2025 deltog socialtjänstministern vid socialutskottets sammanträde och redogjorde för det inträffade.

Utskottets ställningstagande

I granskningen har det framkommit att information som lämnades i ett presentationsmaterial vid pressträffen den 18 september 2024 om att undersöka införandet av en indexering av schablonbeloppet i assistansersättningen var missvisande, vilket uppmärksammades den 22 september 2025 när 2026 års budgetproposition skulle presenteras. Tre dagar senare gjordes en rättelse av informationen på regeringens webbplats och i presentationsmaterialet. Vidare framgår det att socialtjänstministern vid riksdagens frågestund den 27 februari 2025 anförde bl.a. att arbete pågick för att ta fram en indexeringsmodell samt att förhoppningen var att arbetet skulle vara klart i tid till presentationen av 2026 års budgetproposition. Vid en pressträff den 22 september 2025 uttalade finansministern att besked som hade lämnats av en partiföreträdare vid pressträffen i september 2024 endast gav uttryck för vad det partiet ville driva.

Utskottet har tidigare uttalat att det är en självklar utgångspunkt att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Att statsråd lämnar olika besked om beredningen av ett ärende riskerar att skapa osäkerhet kring hur arbetet samordnas mellan olika departement.

Utskottet konstaterar att informationen rörande frågan om en indexering av schablonbeloppet i assistansersättningen som getts av olika statsråd vid olika tillfällen skiljer sig åt. Det aktuella ärendets status och tidsplan har beskrivits på olika sätt och det kan ifrågasättas om samordningen mellan berörda departement har varit tillräcklig. Härutöver får konstateras att den bild som finansministern gav i sitt uttalande i september 2025 är svårförenlig med den bild som tidigare framkommit i information från Socialdepartementet och socialtjänstministern.

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

4.8 Landsbygdsministerns uttalanden i samband med rättslig prövning av licensjakt efter varg

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1092-2025/26), *bilaga A4.8.1*, begärs det att utskottet granskar landsbygdsminister Peter Kullgrens hantering av referensvärdet för varg och uttalanden efter domstolsprövning. I anmälan anförs sammanfattningsvis att länsstyrelserna på felaktiga grunder beslutade om licensjakt efter varg för 2026 och att landsbygdsministern försvarade ett referensvärde för varg om 170 individer trots att det saknas vetenskapligt och rättsligt stöd för detta värde. Efter att Förvaltningsrätten i Luleå upphävt länsstyrelsernas beslut uttalade landsbygdsminstern att det skulle förvåna honom mycket om domen inte blev överklagad. Kort därefter överklagade länsstyrelserna domarna till kammarrätten. I anmälan ifrågasätts om landsbygdsministern därigenom har utövat påtryckningar mot domstolar och förvaltningsmyndigheter.

Anmälaren begär att utskottet ska granska om landsbygdsministern har agerat i enlighet med regeringsformens bestämmelser om bl.a. saklighet och opartiskhet samt domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, *bilaga A4.8.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund och gällande ordning

Förvaltningens och domstolarnas självständighet

Av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) framgår att det är regeringens uppgift att styra riket, och att den gör det under ansvar inför riksdagen.

De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder enligt 12 kap. 1 § RF med några undantag under regeringen. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta görs bl.a. genom förordningar med myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Ett enskilt statsråd har inte rätt att befalla över myndigheterna.

Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är begränsad i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs.

principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § RF). Alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda föreskrifter till myndigheterna i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § RF. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397).

Av 11 kap. 3 § RF följer vidare att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. I bestämmelsen fastslås rättssäkerhetsprincipen att domstolarna i sitt dömande bara har att rätta sig efter rättsreglerna och inte får ta emot order och anvisningar om hur de ska döma i det enskilda fallet. Genom ett förbud mot direktiv i särskilda fall tillförsäkras domstolarna självständighet i sin rättstillämpande verksamhet (Holmberg m.fl., Grundlagarna [Juno, version 3A], kommentaren till 11 kap. 3 § RF).

Licensjakt efter varg

Regler om jakt och viltvård när det gäller varg finns främst i jaktlagen (1987:259) och i jaktförordningen (1987:905). I jaktlagen finns de civilrättsliga reglerna om jakträtt och de grundläggande krav som ställs på viltvården och jakten. Kompletterande regler finns i jaktförordningen och i Naturvårdsverkets föreskrifter.

Sverige är som medlem i EU skyldigt att följa EU:s förordningar och direktiv på jaktområdet, bl.a. rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet).

Sverige är också part till den regionala konventionen under Europarådet om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (SÖ 1983:30), den s.k. Bernkonventionen.

Ramarna för den svenska viltförvaltningen sätts således av internationella konventioner och EU-direktiv. Vargen är skyddad enligt art- och habitatdirektivet och omfattas även av reglerna i Bernkonventionen. Enligt art- och habitatdirektivet är EU:s medlemsstater skyldiga att vidta åtgärder för att säkerställa att arter som omfattas av direktivet uppnår och bibehåller en gynnsam bevarandestatus.

Ansvaret för att säkerställa livskraftiga viltstammar är nationellt, medan förvaltningen av vilt i stor utsträckning är regional och med lokalt inflytande. Naturvårdsverket är central myndighet för förvaltning av vilda däggdjur.

Jakt efter varg bedrivs i form av licensjakt eller skyddsjakt. Det är länsstyrelserna som fattar beslut om licensjakt efter varg. Länsstyrelserna har bevisbördan för att förutsättningarna för att besluta om licensjakt efter varg är

uppfyllda. Länsstyrelsernas beslut kan överklagas till förvaltningsdomstolarna.

En av förutsättningarna för licensjakt efter varg är att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde (23 c § jaktförordningen).

Vargstammens referensvärde i Sverige

Med referensvärde avses det lägsta antalet individer av en art som måste finnas på nationell nivå för att arten ska anses ha en gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet. EU:s medlemsstater ska vart sjätte år rapportera referensvärden för populationsstorleken för ett antal listade arter, bl.a. varg.

På regional nivå bryts referensvärdena ned till miniminivåer. En miniminivå anger det lägsta antalet individer av en rovdjursart som måste finnas i länet, eller för vargen inom ett visst rovdjursförvaltningsområde. Miniminivåerna är en anpassning av referensvärdet och syftar till att säkerställa att den regionala populationen bibehåller en gynnsam bevarandestatus.

Den nuvarande inriktningen på rovdjurspolitiken godkändes av riksdagen 2013 (prop. 2012/13:191 En hållbar rovdjursförvaltning, bet. 2013/14:MJU7, rskr. 2013/14:99). Det övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken är att varg, björn, järv, lodjur och kungsörn (de s.k. stora rovdjuren) i Sverige ska uppnå och bibehålla en gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas. Målet för vargen enligt inriktningen för rovdjurspolitiken innebär att vargens referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller populationen ska fastställas av Naturvårdsverket i intervallet 170–270 individer.

År 2015 gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att utifrån ett brett vetenskapligt underlag uppdatera den befintliga sårbarhetsanalysen för varg och med den som grund utreda vad som krävs för att vargpopulationen i Sverige ska anses ha en gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet (M2015/1573/Nm). I oktober samma år överlämnade Naturvårdsverket en delredovisning till regeringen (NV-02945-15). Av delredovisningen framgick bl.a. att en forskargrupp hade kommit fram till ett referensvärde för varg på minst 300 vargar i Sverige under förutsättning att minst en varg vandrar in och reproducerar sig åtminstone vart femte år. Enligt Naturvårdsverkets bedömning skulle vargen under sådana förutsättningar ha gynnsam bevarandestatus i enlighet med art- och habitatdirektivet.

Riksdagen tillkännagav i maj 2022 för regeringen det som miljö- och jordbruksutskottet anförde om referensvärdet för varg (bet. 2021/22:MJU24 punkt 12, rskr. 2021/22:296). I betänkandet anförde utskottet att under rådande omständigheter, med en mer förtätad vargpopulation i landet, bör referensvärdet ligga i det nedre spannet om 170 individer. Denna ståndpunkt har vidhållits även senare (se t.ex. bet. 2024/25:MJU21 s. 85, rskr. 2024/25:277).

Sedan 2022 har regeringen gett flera olika uppdrag till Naturvårdsverket som har avsett bl.a. analys av vargens referensvärde utifrån olika förutsättningar. Naturvårdsverket har lämnat redovisningar enligt regeringens uppdrag.

I juni 2025 gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att rapportera 170 som referensvärde i fråga om populationsstorlek för gynnsam bevarandestatus för den svenska vargpopulationen i samband med fullgörandet av Sveriges rapportering 2025 till EU-kommissionen i enlighet med art- och habitatdirektivet (LI2025/01301). I beslutet angavs bl.a. följande:

> Regeringens mål är att tillmötesgå riksdagens tillkännagivande om att referensvärdet för vargstammen bör hållas i den nedre delen av intervallet om 170–270 vargindivider. Den svenska vargpopulationen behöver minskas för att sänka nivån på de negativa socioekonomiska effekterna, samtidigt som Sverige lever upp till sina EU-rättsliga åtaganden.
>
> – – –
>
> Regeringen bedömer att ett referensvärde på 170 individer är förenligt med en gynnsam bevarandestatus. Regeringen vill samtidigt värna en aktiv vargförvaltning som bl.a. innefattar skydds- och licensjakt. Minskningen av vargstammen bör därför genomföras stegvis. Ett första delmål är att vid nästa licensjakt 2026 minska vargstammen till 270 individer. Därefter, i takt med att de ytterligare förvaltningsåtgärderna verkställs, och så snart som möjligt, ska stammen minska ner mot referensvärdet. Regeringen kan behöva vidta ytterligare åtgärder för att den totala populationen inte ska vara lägre än referensvärdet samtidigt som möjligheterna till licensjakt upprätthålls och riktlinjerna kring skyddsjakt inte skärps.
>
> Under den period som anpassning av förvaltningen ska ske behövs det en nationell övergripande vägledning för den regionala förvaltningen. Naturvårdsverket får därför i uppdrag att ta fram en nationell förvaltningsplan för varg med en övergripande vägledning för den stegvisa minskningen av populationen ned mot referensvärdet.

I september 2025 beslutade Naturvårdsverket att fastställa miniminivåer för förekomsten av varg till sammanlagt 170 individer för de tre rovdjursförvaltningsområdena (NV-25-011918).

Rapportering av referensvärde till EU

I art- och habitatdirektivets artikel 17 formuleras direktivets rapporteringskrav. Kravet innebär att varje medlemsstat vart sjätte år ska redovisa bevarandestatusen för ingående arter och livsmiljöer samt rapportera vilka åtgärder som har genomförts och effekten av dessa. Rapporten ska sändas till EU-kommissionen och ställas till allmänhetens förfogande.

I Sverige rapporterar Naturvårdsverket statusen för olika arter och naturtyper enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet. Den senaste rapporteringen genomfördes i augusti 2025. Referensvärdet för populationsstorlek för gynnsam bevarandestatus för varg i Sverige rapporterades då till 170 individer, i enlighet med regeringens uppdrag till Naturvårdsverket i fråga om 2025 års rapportering (LI2025/01301).

I en skrivelse som skickades till Klimat- och näringslivsdepartementet i november 2025 ifrågasatte EU-kommissionen om det rapporterade referensvärdet om 170 vargar överensstämmer med art- och habitatdirektivet. Kommissionen angav bl.a. att referensvärdet inte verkar helt vetenskapligt grundat eller stödjas av vetenskapliga bevis i enlighet med art- och habitatdirektivet och dess relaterade vägledning. Sverige uppmanades att granska sin rapportering av referensvärdet och skicka en reviderad version så snart som möjligt.

Rättslig prövning av beslut om licensjakt efter varg 2026

I november 2025 beslutade länsstyrelserna i Dalarna, Södermanland, Västmanland, Västra Götaland och Örebro län om licensjakt efter totalt 48 vargar med startdatum den 2 januari 2026. Besluten överklagades av flera olika organisationer.

Den 15 december 2025 biföll Förvaltningsrätten i Luleå överklagandena och upphävde länsstyrelsernas beslut om licensjakt efter varg 2026 (dom i mål nr 2182-25, 2185-25, 2186-25, 2198-25, 2202-25 respektive 2203-25). Förvaltningsrätten fann sammanfattningsvis inte att länsstyrelserna hade bevisat att den planerade jakten inte skulle försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos vargpopulationen i Sverige.

Länsstyrelserna överklagade och anförde bl.a. att med den vargjakt som länsstyrelserna sammantaget beslutat om beräknades vargstammen hösten 2026 uppgå till 272 vargar, vilket ska sättas i relation till referensvärdet för gynnsam bevarandestatus om 170 vargar.

Kammarrätten i Sundsvall avslog den 22 respektive den 26 januari 2026 länsstyrelsernas överklaganden (dom i mål nr 3136-25, 3168-25, 3134-25, 3158-25, 3171-25 respektive 3170-25). Kammarrätten konstaterar bl.a. att det saknas utredning i målen som ger stöd för att med den beräknade nivån för minsta livskraftiga vargpopulation beräkna en så låg population för gynnsam bevarandestatus som 270 vargar. Sammantaget anser kammarrätten att det saknas anledning att frångå vad som framgår av rättsfallet HFD 2016 ref. 89 om hur gynnsam bevarandestatus ska bedömas. Kammarrätten anser därmed att den i målen aktuella licensjakten, mot bakgrund av den sammantaget beslutade jakten, inte kan ske utan att upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus för den svenska vargstammen försvåras.

Kammarrättens domar har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen som har beslutat att inte meddela prövningstillstånd i målen (beslut den 24 februari 2026 i mål nr 1054–1059-26).

Landsbygdsministerns uttalanden

I anmälan till konstitutionsutskottet hänvisas till följande två uttalanden som landsbygdsministern gjorde i anslutning till domarna från Förvaltningsrätten i Luleå och som innebar att länsstyrelsernas beslut om licensjakt efter varg 2026 upphävdes: ”Det skulle förvåna mig mycket om den inte blir överklagad”, och ”Det som jag kan säga är att alla som vill ha en stor vargstam och påstår att

underlaget för att minska vargstammen inte är underbyggt, far med ren lögn. Vi har använt forskare som kommit fram till vilka förvaltningsåtgärder som behövs för beslutet".

Citaten i anmälan är hämtade från en artikel med rubriken Peter Kullgren: "Far med lögn" som publicerades på e-tidningen Jakt och Jägares webbplats den 15 december 2025. I artikeln konstaterade landsbygdsministern också bl.a. att förvaltningsrättens domar ännu inte hade vunnit laga kraft och att det var så långt han kunde kommentera ärendet.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har flera gånger 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 iakttas 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.

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 § RF (se bl.a. bet. 1993/94:KU30 s. 61 f., bet. 2009/10:KU20 s. 150 f. och bet. 2015/16:KU20 s. 362 f.).

Våren 2015 granskade utskottet vissa uttalanden som den dåvarande klimat- och miljöministern hade gjort i medierna i samband med Naturvårdsverkets beslut om delegering av beslutsrätten av licensjakt efter

varg. Utskottet uttalade följande i sitt ställningstagande (bet. 2014/15:KU20 s. 267):

> Utskottet erinrar inledningsvis om att det tidigare har uttalat att ett statsråd självklart har rätt att uttala sig i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet måste dock ett statsråd iaktta viss försiktighet när det gäller uttalanden som tar sikte på myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag.
>
> I det nu aktuella fallet uttalade ministern att hon beklagade beslutet hos Naturvårdsverket om licensjakt. Naturvårdsverkets beslut innebar att rätten att fatta beslut om licensjakt delegerades till vissa länsstyrelser. Enligt utskottet kan innehållet i Åsa Romsons uttalande uppfattas som en kritik i efterhand av Naturvårdsverkets delegationsbeslut. Utskottet konstaterar vidare att vid tidpunkten för uttalandet återstod alltjämt för länsstyrelserna att besluta i frågan om huruvida licensjakt skulle få bedrivas. Därtill gällde att länsstyrelsernas beslut skulle kunna bli överklagade till Naturvårdsverket, vilket de i några fall också blev. Även om det inte var statsrådets avsikt att påverka myndigheterna är det enligt utskottet inte uteslutet att uttalandet kunde uppfattas ge uttryck för hennes uppfattning i sådana hänseenden som var av betydelse i den prövning som senare skulle göras av länsstyrelserna och, efter överklaganden, av Naturvårdsverket.

Våren 2016 granskade utskottet vissa uttalanden som bl.a. den dåvarande inrikesministern hade gjort om fällande domar för terroristbrott (bet. 2015/16:KU20 s. 363 f.). Inrikesministern 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. 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 § RF. Utskottet framhöll även att inrikesministern kunde ha avstått från att yttra sig om det enskilda fallet eller i vart fall borde ha uttalat sig med större försiktighet.

Samma år granskade utskottet även den dåvarande inrikesministerns uttalande om en åklagares bedömning av häktningsskäl i ett enskilt ärende (bet. 2015/16:KU20 s. 369 f.). Utskottet uppmärksammade att det fanns ett visst medieintresse av att statsrådet skulle ge en kommentar. Utskottet framhöll att han ändå hade kunnat avstå från att yttra sig om det enskilda fallet. Genom att ifrågasätta åklagarens beslut att inte göra en häktningsframställning

till tingsrätten utan i stället försätta en person på fri fot hade statsrådet enligt utskottet uttalat sig på ett sätt som kom i konflikt med syftet med bestämmelsen i regeringsformen om myndigheternas självständighet.

Våren 2022 granskade utskottet den dåvarande utrikeshandelsministerns uttalanden efter att en domstol avvisat en tillståndsansökan (bet. 2021/22:KU20 s. 234 f.). Utrikeshandelsministerns uttalande att ”ord står emot ord” kunde enligt utskottet uppfattas som en värdering av den bevisning som Mark- och miljööverdomstolen hade lagt till grund för sitt avgörande. Utskottet fann att ett sådant uttalande kommer i konflikt med regeringsformens bestämmelse om rättskipningens självständighet. Av betydelse var även att domstolens beslut inte hade vunnit laga kraft vid tidpunkten för uttalandet.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 24 februari 2026 en svarspromemoria som är upprättad inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (bilaga A4.8.2). Av promemorian framgår i huvudsak följande.

Landsbygdsministerns påstående att underlaget för att minska vargstammen var underbyggt tog sin utgångspunkt i Naturvårdsverkets rapport Analys av vargens referensvärde i fråga om populationsstorlek för gynnsam bevarandestatus (LI2024/01382), som var en redovisning av regeringens uppdrag att utveckla vargförvaltningen (M2022/01143 och LI2023/02916). Naturvårdsverket anlitade två externa internationella forskare med stor erfarenhet av liknande analyser för att säkerställa ett gediget vetenskapligt underlag för rapporten.

Uttalandet var inte avsett att påverka förvaltningens och domstolarnas självständighet enligt regeringsformen. Det framfördes som ett led i den allmänna debatten.

Uttalandet om att förvaltningsrättens domar sannolikt skulle komma att överklagas gjordes eftersom den bedömning som länsstyrelserna grundat sina beslut på skilde sig markant från den bedömning som förvaltningsrätten gjorde i sina domar.

Utskottets ställningstagande

Utskottet påminner inledningsvis om att det tidigare har uttalat att ett statsråd självklart har rätt att uttala sig i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med regeringsformens bestämmelser om myndigheternas och rättskipningens självständighet måste dock ett statsråd iaktta viss försiktighet när det gäller uttalanden som tar sikte på bl.a. myndighetsutövning mot enskilda eller hur en domstol ska döma i ett enskilt fall.

I det nu aktuella fallet har landsbygdsministerns uttalande gjorts i anslutning till att en förvaltningsrätt upphävt länsstyrelsernas beslut om licensjakt efter varg, när länsstyrelserna fortfarande hade att överväga om

domarna skulle överklagas. I granskningen har det framkommit att ministerns avsikt inte varit att påverka förvaltningens eller domstolarnas självständighet, utan att uttalandet framfördes som ett led i den allmänna debatten och det gjordes eftersom länsstyrelsernas och förvaltningsrättens bedömningar skilde sig markant åt.

När det gäller landsbygdsministerns uttalande om vargstammen konstaterar utskottet att det har framförts olika uppfattningar om referensvärdet och att statsrådets uttalande tog sin utgångspunkt i Naturvårdsverkets rapport.

Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

4.9 Utrikesministerns uttalanden om frihetsberövade svenska medborgare i Israel

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 390-2025/26), *bilaga A4.9.1*, begärs det att utskottet granskar utrikesminister Maria Malmer Stenergards offentliga uttalanden om hanteringen av svenska medborgare som fängslades i Israel efter det israeliska ingripandet mot Global Sumud Flotilla på internationellt vatten i september 2025.

I anmälan anförs det att utrikesministern och en högt uppsatt tjänsteman på Utrikesdepartementet (UD), enligt en artikel i Aftonbladet den 18 oktober 2025 (se vidare nedan under Utrikesministerns uttalande m.m.), uttalat att ”ingen av de fängslade svenskarna i Israel berättade något om misshandeln, då ambassadpersonal kom på besök”. Uttalandet motsägs, framhåller anmälaren, av svenska medborgare som hölls fängslade. Enligt anmälan tonade UD ner allvaret i kommunikationen med anhöriga, och utrikesministern förmedlade en offentlig bild som inte stämmer överens med de faktiska uppgifterna. Anmälaren anser att utskottet bör granska om utrikesministern lämnat vilseledande uppgifter om vad som framkom vid ambassadpersonalens besök, agerat i enlighet med regeringsformens krav på saklighet, opartiskhet och ansvar samt brustit i sitt ansvar att informera korrekt om Sveriges konsulära agerande gentemot anhöriga och allmänhet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom UD, *bilaga A4.9.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Allmänt

Gazakonvojen Global Sumud Flotilla bestod av omkring 50 fartyg med medborgare från flera länder. Flera av konvojens fartyg bordades av Israels militär nära Gaza i början av oktober 2025, varvid flera svenska medborgare frihetsberövades. Ett antal fördes vidare till israeliskt fängelse. Nio svenska medborgare var frihetsberövade den 2–6 oktober 2025.

I en artikel som publicerades på Aftonbladets webbplats den 7 oktober 2025 uppges bl.a. att UD skrivit i ett e-postmeddelande till Aftonbladet att de fått uppgifter om kränkande behandling, vilket Israel kraftigt förnekat. ”Om uppgifterna stämmer är det allvarligt. UD och Sveriges ambassad i Tel Aviv har till israeliska myndigheter tydligt och återkommande framfört vikten av tillgång till medicin, mat och vatten. Redan före gripandet framförde vi till Israel vikten av att svenskarnas säkerhet och konsulära rättigheter respekteras” (artikeln Gretas första ord på svensk mark: ”Utsattes för tortyr”, s. 3–4).

Utrikesministerns uttalande m.m.

Enligt uppgifter i en artikel som publicerats på Aftonbladets webbplats den 20 oktober 2025 hade ett departementsråd på UD under torsdagen (den 16 oktober 2025) sagt till SVT att ”om det nu är så att man har blivit slagen, misshandlad, med mera, då borde man också ha påtalat det för den personal som besökte de här svenskarna i fängelset. Det har man inte gjort.” (artikeln ”Det är ren lögn” – de fängslade om ministerns påstående, s. 2). Enligt samma artikel upprepades budskapet av utrikesminister Maria Malmer Stenergard i TV4 under söndagen, den 19 oktober 2025, då hon ska ha uttalat följande.

> Man kan ju tycka, om man då blivit utsatt för våld, att man skulle ta upp det i samtal med vår personal på plats, men det har man inte gjort.

Den 16 oktober 2025 uttalade sig departementsrådet i fråga med anledning av den konsulära frågan i artikeln UD: Ska undersöka hur Greta Thunberg behandlats i Israels fängelse, som publicerats på SVT Nyheters webbplats. Han framhöll då att svenska UD inte tar inte lätt på uppgifter från Greta Thunberg och andra personer om att Israel misshandlat dem samt att man från UD eller ambassadens sida inte har något intresse att skönmåla något eller att mörka några uppgifter.

Gällande ordning

Något om konsulärt stöd till frihetsberövade utomlands

En utförlig redogörelse för regelverket om konsulärt stöd för frihetsberövade utomlands finns i betänkande 2024/25:KU10 s. 105 f. Här kan följande nämnas.

Utrikesförvaltningen består av UD och utrikesrepresentationen. Utrikesrepresentationen utgörs av bl.a. utlandsmyndigheterna (beskickningar eller

ambassader och karriärkonsulat) samt honorärkonsulaten. Utrikesrepresentationen lyder under Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna är i administrativt hänseende direkt underställda Regeringskansliet. En svensk som befinner sig i en utsatt situation i utlandet har rätt att begära konsulärt bistånd från Sverige. Utgångspunkten i svensk rätt är dock att den enskilde alltid har ett eget ansvar för att hantera situationer som kan uppstå under en vistelse utomlands (prop. 2017/18:48 s. 9). Staten kan emellertid inom ramen för det konsulära uppdraget i nödsituationer ge råd och ekonomiskt bistånd i form av t.ex. lån. Det är främst fråga om att ge hjälp till självhjälp.

När det gäller bistånd till frihetsberövade utomlands kan noteras att beskickningar och konsulat i skälig omfattning ska lämna enskilda och svenska juridiska personer hjälp och bistånd vid behov. Det sistnämnda innebär en skyldighet som omfattar allt det som kan betecknas som konsulärt bistånd, dvs. både det ekonomiska biståndet och faktiskt handlande till förmån för de biståndsberättigade (prop. 2002/03:69 s. 14). Som exempel på faktiskt handlande nämns övervakning av rättegångar, besök hos intagna i fängelser, kontakter med advokater och anhöriga samt hjälp vid sjukdom.

Det finns ett krav på att det ska finnas särskild anledning för att ge bistånd till frihetsberövade; det kravet upprätthålls strikt, och utgångspunkten är att det rättsskydd som kan tillhandahållas i det berörda landet i första hand ska användas. I biståndsuppgiften ligger också att vid behov besöka en frihetsberövad. Hur ofta det kan ske avgörs från fall till fall beroende på omständigheterna i det enskilda fallet (prop. 2017/18:48 s. 11).

Tidigare granskning

Uttalanden av statsråd

Konstitutionsutskottet har återkommande granskat uttalanden av statsråd. Generellt har utskottet 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. Utskottet har även framhållit att det är en självklarhet att ett statsråds uttalanden ska vara korrekta.

Konsulärt stöd till frihetsberövade

Utskottet genomförde dels hösten 2015, dels hösten 2024 granskningar av konsulärt stöd till frihetsberövade (bet. 2015/16:KU10 s. 37 f., och bet. 2024/25:KU10 s. 116 f.) Granskningen hösten 2015 avsåg 20 ärenden om konsulärt stöd under 2014. Därutöver har vissa granskningar avsett enskilda konsulära ärenden.

Granskningen hösten 2024 avsåg perioden 2010–augusti 2024 och syftade till att på övergripande nivå få en bild av regeringens, UD:s och utlandsmyndigheternas arbete med den aktuella typen av ärenden, ärendenas omfattning och antal, m.m.

I granskningen gjordes bl.a. iakttagelsen om rutiner för en beskicknings eller ett konsulats kontakter med en frihetsberövads anhöriga, att den frihetsberövade har möjlighet att uppge en kontaktperson som utrikesförvaltningen kan hålla kontakten med. Det är UD som hanterar kontakter med anhöriga i Sverige.

Promemoria från Regeringskansliet

I en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt viss information. Som svar översändes den 26 februari 2026 svar från UD (bilaga A4.9.2). Av promemorian framgår följande.

De nio svenska medborgarna var frihetsberövade den 2–6 oktober 2025. De deporterades från Israel den 6 oktober 2025.

De uttalanden av Maria Malmer Stenergard som uppgavs i Aftonbladets artikel den 20 oktober 2025, gjordes den 19 oktober 2025 i TV4 Nyhetsmorgon. Maria Malmer Stenergard hölls löpande informerad om händelseutvecklingen avseende de frihetsberövade svenska medborgarna i Israel. Inför Maria Malmer Stenergards medverkan i TV4 Nyhetsmorgon den 19 oktober 2025 tog Regeringskansliet fram ett skriftligt underlag. Av underlaget framgick att Regeringskansliet såg mycket allvarligt på uppgifterna som framkommit om behandlingen av de svenska medborgarna och att Regeringskansliet fokuserade på att klarlägga vad som hade inträffat. Inför sin medverkan informerades Maria Malmer Stenergard även om den konsulära hanteringen av ärendet av chefen för UD:s enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden.

UD hade löpande kontakt med de anhöriga, vilket de frihetsberövade samtyckt till. Kontakten skedde huvudsakligen via e-post men även per telefon.

De anhöriga fick uppgifter i syfte att ge dem en bild av situationen för de frihetsberövade och informera dem om utrikesförvaltningens agerande. UD har inte haft för avsikt att tona ned situationens allvar i kommunikationen med de anhöriga.

Utskottets ställningstagande

Utskottet påminner om sitt tidigare uttalande att statsråd, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att de kan behöva ta särskilda hänsyn. Som utskottet även har framhållit är det en självklarhet att ett statsråds uttalanden ska vara korrekta.

Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

4.10 Uttalanden om den utrikespolitiska linjen gentemot Israel

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2202-2024/25), *bilaga A4.10.1*, begärs det att utskottet granskar om Ebba Buschs uttalanden är förenliga med regeringens utrikespolitiska linje när det gäller Israel och om regeringens officiella kommunikation om den nya politiska linjen gentemot Israel varit korrekt och ändamålsenlig. Anmälaren uppmärksammar ett uttalande av Ulf Kristersson den 31 juli 2025 på X samt uttalanden av Ebba Busch den 5 augusti 2025 dels på Facebook och på Instagram, dels i Expressen och i Aftonbladet, se nedan i avsnittet Utredning i ärendet, under Krav på frysning av handelsdelen i EU:s associeringsavtal med Israel.

Enligt anmälaren gör Ebba Buschs ifrågasättande av regeringens uttalade linje i förhållande till Israel det otydligt vad som är regeringens faktiska utrikespolitiska linje. Anmälaren framhåller också att det för utomstående, inte minst internationella och utrikes aktörer, är svårt att skilja på vilka uttalanden Ebba Busch gjort i sin roll som statsråd och vice statsminister och vilka uttalanden hon gjort som partiledare.

Anmälaren framhåller särskilt att Ebba Busch på både Facebook och Instagram beskriver sig som energi- och näringsminister samt vice statsminister utöver epitetet Uppsalabo, mamma och partiledare. Därför framstår det som att uttalanden på dessa konton är sådana som Ebba Busch gör i sin officiella roll som statsråd, och särskilt när det gäller utrikespolitik behöver regeringens linje vara konsekvent, enligt anmälaren.

Anmälaren menar vidare att Ebba Buschs uttalanden om att hon vill flytta Sveriges ambassad till Jerusalem och att Sverige ska erkänna Jerusalem som Israels huvudstad kan uppfattas som att hon förespråkar att Sverige överger såväl den svenska linjen som EU-linjen om en tvåstatslösning. Om detta även skulle vara regeringens linje är denna, anför anmälaren, inte heller förankrad i riksdagens EU-nämnd.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet (UD) respektive klimat- och näringslivsdepartementet, *bilaga A4.10.2–3*.

Utredning i ärendet

Ställföreträdare för statsministern och vice statsminister

I samband med regeringsförklaringen den 18 oktober 2022 anmälde statsminister Ulf Kristersson bl.a. som energi- och näringsminister och chef för klimat- och näringslivsdepartementet samt vice statsminister Ebba Busch (riksdagens protokoll 2022/23:10 § 2). Den 20 oktober 2022 meddelade andre vice talmannen att statsministern informerat riksdagen om att han enligt 6 kap. 10 § regeringsformen utsett statsrådet och chefen för Klimat- och näringslivsdepartementet Ebba Busch (KD) att vara hans ställföreträdare (riksdagens protokoll 2022/23:12 § 5).

Kort om EU:s associeringsavtal med Israel

EU:s – och därmed Sveriges – överenskommelser med Israel på handelsområdet finns i associeringsavtalet från 1995. Utgångspunkten är Världshandelsorganisationens grundläggande regler och överenskommelser. Associeringsavtalet innehåller även ytterligare bestämmelser, t.ex. om tullfrihet för vissa kategorier av varor.

Associeringsavtalet är inte bara ett handelsavtal. Avtalet utgör den rättsliga grunden för EU:s samarbete med Israel och omfattar även områden som politisk dialog, ekonomiska, sociala och rättsliga frågor, energi, miljö och vetenskap. I avtalets inledning slås fast att det grundar sig på respekten för de mänskliga rättigheterna och demokratiska principer. EU har klargjort att avtalet gäller staten Israel inom 1967 års gränser. Avtalet stipulerar en tydlig differentiering mellan Israel och ockuperade områden i Palestina och på Golan, allt enligt uppgifter på regeringens webbplats.

Krav på frysning av handelsdelen i EU:s associeringsavtal med Israel

Debattartikel den 27 maj 2025

En debattartikel av statsminister Ulf Kristersson, utrikesminister Maria Malmer Stenergard, energi- och näringsminister Ebba Busch och dåvarande utbildningsminister Johan Pehrson med rubriken Regeringen ökar pressen mot Israel publicerades den 23 maj 2025 i Svenska Dagbladet och den 27 maj 2025 på regeringens webbplats (*bilaga A4.10.4*). I artikeln uttalas bl.a. följande:

> Men den senaste tidens händelseutveckling gör att vi ser ett behov av att skärpa tonen ytterligare från svensk sida. Vi tar nu två initiativ i syfte att sätta ökat tryck på den israeliska regeringen:
> – **Sanktioner mot enskilda israeliska ministrar**. Sverige kommer att vara pådrivande för att införa EU-sanktioner mot extremistiska ministrar som driver på för en olaglig bosättningspolitik och aktivt motverkar en framtida tvåstatslösning. Sverige fortsätter dessutom att agera för beslut om ytterligare EU-sanktioner mot extremistiska bosättare som utför våldsdåd.
> – **Granska Israels efterlevnad av associeringsavtalet med EU**. Regeringen stödjer att EU-kommissionen ser över huruvida Israel lever

upp till kraven på respekt för mänskliga rättigheter som är fastlagda i associeringsavtalet mellan EU och Israel.

Uttalande av statsministern den 31 juli 2025

I ett inlägg på X den 31 juli 2025 uttalade Ulf Kristersson följande på kontot Ulf Kristersson@SwedishPM:

> Situationen i Gaza är helt förfärlig och Israel lever inte upp till sina mest basala skyldigheter och gjorda överenskommelser om nödhjälp.
>
> Sverige kräver därför att EU så snart som möjligt fryser handelsdelen i associeringsavtalet. Det ekonomiska trycket mot Israel måste öka. Den israeliska regeringen måste tillåta obehindrad humanitär hjälp till Gaza.
>
> Samtidigt måste trycket på Hamas öka, så att gisslan släpps omedelbart och villkorslöst. Sverige välkomnar att fler länder i Mellanöstern ställer krav på att Hamas avväpnas och inte får plats i ett framtida styre av Gaza.

Uttalanden av utrikesministern m.fl. i massmedier den 31 juli 2025

Enligt artiklar i massmedier den 31 juli 2025, t.ex. Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet, meddelade utrikesminister Maria Malmer Stenergard under regeringens s.k. sommarfika, att regeringen föreslår att EU så snart som möjligt fryser handelsdelen i associeringsavtalet med Israel. I en TT-artikel som publicerats på SVT Nyheters webbplats samma dag citeras bl.a. statsminister Ulf Kristersson, utrikesminister Maria Malmer Stenergard och biståndsminister Benjamin Dousa. I artikeln citeras även en Mellanöstern-expert, enligt vilken det är ”nytt i den svenska kontexten att regeringen nu gått ut med konkreta åtgärder”.

Ett uttalande av utrikesministern den 1 augusti 2026

Den 1 augusti 2026 kommunicerade UD på X, där utrikesministern uttalade följande:

> Den 10 juli nådde EU och Israel en överenskommelse som innebär krav på att tillräckligt med nödhjälp släpps in i Gaza omgående och när de behövande i enlighet med folkrätten. Det har nu gått 20 dagar, och vi har inte sett några tecken på att Israel ska ha gjort vad som krävs för att leva upp till överenskommelsen mellan EU och Israel. Sverige vill därför att EU sätter ytterligare press på Israel och så snart som möjligt fryser handelsdelen i associeringsavtalet med Israel. Regeringen kommer att vara mycket tydlig mot EU-kommissionen i denna fråga och vi kommer också att uppmana andra EU-länder att agera. Låt mig samtidigt understryka, och det här är viktigt, Hamas oerhört destruktiva roll. Den 7 oktober begick Hamas det värsta massmordet på judar sedan Förintelsen. Hamas bär ett mycket tungt ansvar för situationen i Gaza, och pressen på Hamas måste därför öka. Därför driver vi på för ytterligare sanktioner mot dem. Kriget i Gaza måste få ett slut.

Uttalanden av Ebba Busch i olika medier den 5 augusti 2025

I ett inlägg på Instagram den 5 augusti 2025 (på kontot buschebba, med rubriken Hamas är det stora problemet – men mer hjälp till civila behöver nå fram) uttalade Ebba Busch följande:

> För snart två år sedan inledde Hamas ett krig mot Israel som fått oerhörda konsekvenser. Sedan dess har Hamas inte släppt alla gisslan. De har inte

skrivit på fredsavtal. Det är otvetydigt att Hamas bär det stora ansvaret för kriget och det mänskliga lidandet i Gaza. Israel bär ett ansvar för att göra mer för att nödhjälp kommer fram till civila. Sverige är ett av de länder som ger mest humanitär hjälp till Gaza.

Därför gav regeringen förra veckan besked om att öppna upp för att öka det ekonomiska trycket på Israel att ta sitt ansvar. Med det sagt, om Israel gör mer eller om det visar sig att det inte finns fog för att Israel bär ett stort ansvar för att nödhjälpen inte kommer fram finns det ingen anledning att vidhålla regeringens position. Alldeles oavsett behöver trycket på Hamas öka för att få ett slut på lidandet i Gaza. Nedan följer KD:s åtgärder för att öka trycket på Hamas:

– EU bör omedelbart i såväl ord som handling stödja Arabländernas ställningstagande mot Hamas och krav på avväpning och att Hamas lämnar över makten. EU behöver uttrycka det stödet explicit och offentligt sträcka ut en hand för att bistå detta arbete.
– Sverige bör aldrig skriva under ställningstaganden i exempelvis EU och FN som inte tydligt pekar ut Hamas som helt och fullt ansvariga för kriget och lidandet eller som innehåller krav på att Israel avslutar kriget eller krav på Israel som försvårar deras legitima krigsföring.
– Sverige tar initiativ i EU att utvärdera samarbetsavtalet med palestinska myndigheten.
– Sätta press på andra länder att terrorstämpla Hamas och försvåra för Hamas och organisationer som stödjer dem att verka utanför Gaza.
– Markera att Hamas inte vinner några segrar genom sin terror genom att flytta Sveriges ambassad till Jerusalem och erkänna Jerusalem som Israels huvudstad.
Fler förslag finns i kommentarerna.

När det gäller KD:s åtgärder för att öka trycket på Hamas, utöver vad som framgår ovan om Ebba Buschs inlägg på Instagram, uttalade hon följande i ett inlägg på Facebookkontot Ebba Busch, publicerat samma dag:

– Införa sanktioner mot länder och ickestatliga aktörer som inte slutar att underlätta Hamas verksamhet och fortsatta existens. Detta gäller framför allt Iran – men också Turkiet och Quatar med flera som måste sättas under press.
– Utöka inreseförbudet och ekonomiska sanktioner i EU för alla som har att göra med Hamas, Hizbollah och andra terrorgrupper som riktar sina terrorattacker mot Israel. Insatserna måste bland annat gälla familjemedlemmar till alla som är kända medlemmar av Hamas.
– Målstyrd blockad av material som Hamas använder i militära syften och som inte är nödvändiga för att klara den humanitära hjälpen, exempelvis cement, stål och elektronik.

En artikel med rubriken Ebba Busch: ”Israel gör hela världen en tjänst” publicerades på Aftonbladets webbplats den 5 augusti 2025. ”Efter att regeringen på torsdagen meddelat att de vill frysa EU:s handelsavtal med Israel tycker vice statsminister Ebba Busch (KD)”, anförs det i artikeln, ”att beslutet kommunicerats på ett obalanserat sätt. Beslutet har kritiserats av företrädare för KD och Busch säger att hon delar en del av kritiken som lagts fram.” Ebba Busch citeras ha uttalat följande:

Fokuset blev ensidigt.

Roten till det krig som vi ser mellan Israel och Hamas är ju just Hamas. Det var Hamas som startade detta krig med det fruktansvärda terrordådet

> för snart två år sedan. Det är Hamas som väljer att fortsätta hålla gisslan, och det är Hamas som väljer att inte skriva på fredsavtal. Och vi behöver öka trycket på Hamas att lägga ner sina vapen.
>
> Israel gör hela världen en tjänst i att försöka oskadliggöra Hamas och att försöka upplösa Hamas.

Med anledning av en fråga om hon ställer sig bakom beskedet att verka för att frysa handelsavtalen för Israel, uttalade Ebba Busch följande:

> Vi har öppnat för den långtgående åtgärden att sätta högre tryck på Israel, om det är så att Israel inte gör allt inom rimlighetens gräns för att släppa fram humanitärt stöd.

I en artikel med rubriken Ebba Busch efter Israelkritiken: Då kan linjen omprövas, som publicerades på Expressens webbplats den 5 augusti 2025, citeras Ebba Busch ha uttalat bl.a. följande:

> Vi är överens om linjen i regeringen men jag vill återge den korrekt och mer balanserat. Jag menar att det blev obalanserat och inte rättvisande förra veckan.

Enligt Expressen är Ebba Busch öppen för att frysa avtalet med Israel – om inte Israel kan bevisa att man har försökt att bistå i att släppa in mer nödhjälp, vilket Busch kallar för en ”långtgående åtgärd”.

> Det är en fullständig humanitär katastrof i Gaza och Israel måste göra mer. Men Israel gör hela världen en tjänst genom att försöka oskadliggöra Hamas och se till att de upplöses.

Regeringens kommunikation i övrigt som berör frysning av handelsdelen i EU:s associeringsavtal med Israel

En debattartikel av utrikesminister Maria Malmer Stenergard publicerades i Dagens industri den 4 september 2025 och samma dag på regeringens webbplats, med rubriken Regeringen sätter press på Hamas och Israel (*bilaga A4.10.5*). I artikeln nämns bl.a. att regeringen tagit initiativ till ett gemensamt brev tillsammans med Nederländerna, att Sverige och Nederländerna omgående vill suspendera handelsdelen i associeringsavtalet med Israel, att det innebär att frysa tullförmånerna som Israel har, att det för att handelsdelen ska suspenderas krävs att EU-kommissionen först lägger fram detta som ett förslag och att Sverige och Nederländerna också vill att EU inkluderar kriterier för när och hur en sådan suspendering ska lyftas.

Gällande ordning

Ansvaret för utrikespolitiken

Utrikespolitiken är enligt 1974 års regeringsform, liksom tidigare, en regeringens styrelsefunktion, och ansvaret för utrikespolitiken åvilar enligt förarbetena i första hand regeringen (prop. 1973:90 s. 355). Av 10 kap. 1 § regeringsformen följer att överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ingås av regeringen. Dock krävs riksdagens godkännande när överenskommelsen förutsätter lagstiftning, i övrigt rör ett ämne som riksdagen ska besluta om eller är av större vikt (10 kap. 3 §

regeringsformen). Regeringen ska enligt 10 kap. 11 § regeringsformen fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med den så ofta som det behövs.

Regeringsarbetet och regeringens beslutsformer

Själva regeringsarbetet regleras närmare i 7 kap. regeringsformen. Bestämmelserna är avsiktligt knapphändigt utformade. Enligt förarbetena till regeringsformen bör regeringens arbetsformer inte göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar en anpassning av arbetet till växlande förhållanden (prop. 1973:90 s. 179). En allmän utgångspunkt bör därför vara att visa återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer.

Av 7 kap. 1 § regeringsformen följer att det, för att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i övrigt, ska finnas ett regeringskansli i vilket departement för skilda verksamhetsgrenar ingår. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen, och statsministern utser bland statsråden chefer för departementen.

Huvudregeln är att alla ärenden som kommer in till Regeringskansliet eller som initieras där är regeringsärenden. Enligt 7 kap. 3 § regeringsformen avgörs ett regeringsärende av regeringen vid ett regeringssammanträde. Minst fem statsråd måste vara närvarande vid ett sammanträde för att regeringen ska vara beslutsför (7 kap. 4 § regeringsformen). Beslutsformen är alltså kollektiv. I princip gäller att systemet med ministerstyre i regeringsärenden är okänt för regeringsformen. Ett statsråd kan alltså inte på egen hand besluta i ett regeringsärende. Undantag gäller dock för ett regeringsärende som avser verkställighet av författningar eller särskilda regeringsbeslut inom Försvarsmakten.

Formerna för samråd inom Regeringskansliet

Genom olika former av samråd (gemensam beredning, allmän beredning och delning) inom Regeringskansliet säkerställs att principen om kollektivt beslutsfattande får ett reellt innehåll och att alla statsråd faktiskt får möjlighet att utöva det inflytande i regeringsärenden som deras ansvar motiverar.

Statsrådsberedningen har i en promemoria tagit fram riktlinjer för samrådsformerna i Regeringskansliet (SB PM 2012:1, rev. 2024). De formella reglerna om gemensam beredning finns i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Där föreskrivs att ett ärende som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas inom det departement till vilket det huvudsakligen hör och i samråd med övriga berörda statsråd (13 och 15 §§). Av statsministerns särskilda ställning i regeringen får anses följa en allmän skyldighet för departementen att i god tid informera Statsrådsberedningen om regeringsärenden av större vikt (se bl.a. bet. 2001/02:KU20 s. 232).

Också svenska ståndpunkter och instruktioner i EU-frågor och andra internationella frågor omfattas av kraven på gemensam beredning. Syftet är att

berörda departement ska ha möjlighet att delta i beredningen inför såväl dessa ställningstaganden som inför svenska initiativ och utspel i EU. Svar på frågor och interpellationer, meddelanden vid informationsstunder i riksdagen liksom sådana övriga anföranden, uttalanden och tidningsartiklar som innehåller ställningstaganden till riktlinjer, principer eller förhållningssätt ska också beredas gemensamt eftersom de på samma sätt som regeringsbesluten är ett uttryck för regeringens gemensamma ståndpunkt (se bl.a. bet. 2001/02:KU20 s. 232 och SB PM 2012:1, rev. 2024 s. 5 f.). När det gäller förfarandet sägs allmänt att det inte får råda någon oklarhet om vad som överenskommits (t.ex. att det verkligen rör sig om gemensam beredning och inte om samråd eller förfrågan).

Ställföreträdare för statsministern

Enligt 6 kap. 10 § regeringsformen kan statsministern bland de övriga statsråden utse någon att i egenskap av ställföreträdare vid förhinder för statsministern fullgöra hans eller hennes uppgifter. Har någon ställföreträdare inte utsetts eller har också ställföreträdaren förhinder, fullgörs statsministerns uppgifter i stället av den av de tjänstgörande statsråden som har varit statsråd längst tid. Om två eller flera har varit statsråd lika länge, har den äldste av dem företräde.

Tidigare granskning

Formerna för utrikespolitiska beslut

Konstitutionsutskottet genomförde under våren 2002 en granskning av formerna för utrikespolitiska beslut (bet. 2001/02:KU20 s. 229 f.). I ärendet yttrade sig utrikesutskottet.

Av en promemoria från UD framgår bl.a. följande: Kraven på formellt kollektivt beslutsfattande gäller inte när regeringen och dess medlemmar vid sidan av regeringsformens bestämmelser om det formella beslutsfattandet agerar rent politiskt genom regeringsförklaringar, tal, tidningsartiklar, interpellationssvar och dylikt. I promemorian hänvisades bl.a. till att regeringen enligt 10 kap. regeringsformen har omfattande befogenheter i fråga om utrikespolitiken. Det framhölls i promemorian att ett utrikespolitiskt agerande måste kunna komma till uttryck på många olika sätt och att statsråden verkar i en internationell miljö där de måste agera snabbt.

Uttalanden som görs av ett statsråd om olika utrikespolitiska förhållanden har ofta formen av tillkännagivanden för politiska syften. Dessa bör kunna jämföras med interpellationssvar etc. som ju har verkan som regeringens ställningstaganden utan att formella beslut fattas. I utrikesutskottets yttrande (bet. 2001/02:KU20 bilaga A5.1.2) framhölls bl.a. att utrikespolitiskt beslutsfattande i flera avseenden skiljer sig från inrikespolitiskt. Skillnaderna gäller de förhållandena att det inom utrikespolitiken finns ett större antal möjliga mål, ett mer heterogent klientel som besluten angår och ett större antal perspektiv som ska förenas. Dessutom är omgivningen mer osäker och

informationskällorna mer generella och opålitliga med sekretessen som ett särskilt problem. Det fanns vidare en brist på experimentmöjligheter och svårigheter att mäta effekter och resultat av den förda politiken. Tidsförhållandena är också annorlunda och ofta svåra att påverka, och det finns ett större behov av kompromisser m.m. Utskottet anförde vidare att utrikespolitiskt beslutsfattande också är beroende av det inrikespolitiska utrymme som finns och, inte minst, av opinionsläget. Det fanns enligt utrikesutskottet anledning att peka på att man endast i undantagsfall kan tillskriva en stats regering en enda gemensam beslutskalkyl. Snarare torde det vanligen vara så att ett flertal individer och grupper – var och en med sin beslutskalkyl – medverkar i beslutsfattandet och att dessa under processens gång successivt fattar en rad mer eller mindre bindande delbeslut, vilka ofta innebär att alternativ elimineras. Ett reellt beslut kan på detta sätt vara fattat långt innan processen avslutas med ett formellt beslut.

Utrikesutskottet uppehöll sig vidare i yttrandet något vid s.k. performativa uttalanden – ”doing something by saying something”. För att ett uttalande ska betraktas som performativt krävs enligt utskottet vanligen att det råder särskilda yttre förhållanden. Utsagan ska göras ”av rätt person, i rätt form, i rätt situation”, och det förutsätts dessutom att ”omgivningen är beredd att acceptera att dessa omständigheter föreligger”. Medvetenheten om performativernas betydelse var enligt utrikesutskottet stor. Uttalandepolitik, och därmed utnyttjandet av performativer, rymde enligt utrikesutskottet en rad problem, bl.a. den ofta förekommande vagheten i utrikespolitiska uttalanden och därmed möjligheter till skilda tolkningar. Andra frågeställningar enligt utskottet var vad verbala variationer är inom ramen för en politisk linje och hur ett uttalande ska vara utformat för att det ska etablera en ny utrikespolitisk linje. Andra problem som utrikesutskottet lyfte fram är hur felsägningar, feluppfattningar och eventuella efterföljande dementier ska betraktas samt vad det innebär när olika utrikespolitiska företrädare gör motstridiga uttalanden. Ett annat problem enligt utrikesutskottet var vad det innebär när element som tidigare förekommit i ett uttalande tas bort vid ett senare uttalande i samma fråga.

Konstitutionsutskottet konstaterade i sitt ställningstagande att granskningen hade bidragit till en fördjupning av insikterna när det gäller villkoren för beslutsfattandet inom UD:s område och även inom EU. Redovisningen tjänade enligt utskottet därigenom ett syfte som underlag och bakgrund för bl.a. framtida granskningsfrågor. Granskningen föranledde inte något särskilt uttalande från utskottets sida.

Samstämmighet inom regeringen

I en granskning våren 2019 uttalade sig utskottet om samstämmighet inom regeringen (bet. 2018/19:KU20 s. 226). Inledningsvis uppmärksammade utskottet att det i förarbetena till regeringsformen är förutsatt att regeringen som huvudregel ska uppträda som en enhet, och att detta kommer till uttryck genom uttalandet att regeringen är ett kollektiv, uppbyggt kring statsministerns

person, vilket får förutsättas hållas samman av gemensamma politiska värderingar och målsättningar (prop. 1973:90 s. 179). Några formella regler som föreskriver att regeringen ska vara enig om sina beslut eller sitt uppträdande finns däremot inte.

Konstitutionsutskottet påminde om att det tidigare framhållit att uttalanden om uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om de berör förhållandet till en utländsk stat. Särskilda krav på samstämmighet måste därvid ställas på uttalanden som görs av det statsråd som ansvarar för frågan inom regeringen. Dennes uttalanden måste anses ha särskild auktoritet när det gäller regeringens hållning (bet. 1993/94:KU30 s. 63).

Som utskottet även uttalat i andra sammanhang uppmärksammades 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 framhöll dock att statsråd bör iaktta viss försiktighet med uttalanden som kan uppfattas ge uttryck för regeringens politik när så inte är fallet.

Uttalanden av statsråd

Allmänt om uttalanden

Utskottet har i flera granskningar uttalat att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas (t.ex. bet. 2015/16:KU20 s. 380 f., bet. 2016/17:KU20 s. 315 f. och bet. 2017/18:KU20 s. 165 f.).

Våren 2025 gällde en granskning bl.a. ett uttalande som energi- och näringsminister samt vice statsminister Ebba Busch gjort i en intervju som publicerats i Aftonbladet om takten i Migrationsverkets handläggning av medborgarskapsärenden (bet. 2024/25:KU20 s. 157 f.). I sitt ställningstagande uttalade sig utskottet i bl.a. följande avseenden (s. 170).

Inledningsvis uppmärksammade utskottet att statsråds ageranden utanför tjänsten inte är föremål för utskottets granskning, men att det ibland uppstår gränsdragningssvårigheter t.ex. i förhållande till ett statsråds roll som partipolitiker. Ett statsråd har givetvis rätt att i sin roll som partipolitiker uttala sig i olika sammanhang men kan behöva ta särskilda hänsyn. Exempelvis bör det tydligt framgå när ett statsråd gör ett uttalande i rollen som partipolitiker.

Enligt utskottet visade granskningen att det aktuella uttalandet gjorts i ett sammanhang där Ebba Busch blev intervjuad i sin egenskap av partiledare och inte som statsråd. Uttalandet var en del i ett resonemang om synen på medborgarskapet. Avsikten med uttalandet var att presentera partiets syn på denna fråga, anförde utskottet som fann att intervjun var tydligt värderingsorienterad och att publiceringen föregåtts av en debattartikel om integration och kristdemokratisk värdegrund. Utskottet fann att uttalandet inte gjorts av Ebba Busch i hennes egenskap av statsråd, men anförde att det finns skäl att i

sådana sammanhang ändå visa viss återhållsamhet med uttalanden av det aktuella slaget om en myndighets ärendehantering.

Uttalanden på det utrikespolitiska området

Våren 1994 granskande utskottet, som framgått ovan, bl.a. ett uttalande av dåvarande utrikesministern om den norska valfångsten (bet. 1993/94:KU30 s. 63 f.). Utrikesministern representerade regeringen vid ett svenskt statsbesök i Norge 1993 och i samband därmed hade utrikesministern överläggningar med sin norska kollega om huvudsakligen internationella frågor. Vid en efterföljande presskonferens ställdes en fråga till utrikesministern om den svenska inställningen till den norska valfångsten, varvid hon svarade att en begränsad valfångst, som inte innebär att valarna utrotas utan som ligger inom det biologiskt möjliga, var något som man från svensk sida kunde acceptera. I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att det i förarbetena till regeringsformen är förutsatt att regeringen som huvudregel ska uppträda som en enhet och att detta kommer till uttryck genom uttalandet att regeringen är ett kollektiv, uppbyggt kring statsministerns person, vilket får förutsättas hållas samman av gemensamma politiska värderingar och målsättningar (se prop. 1973:90 s. 179). Några formella regler som föreskriver att regeringen ska vara enig om sina beslut eller sitt uppträdande finns däremot inte. Än mindre krävs enighet då de enskilda statsråden uttalar sig i frågor av politisk karaktär, även sådana som har varit eller kan komma att bli föremål för regeringens avgörande. Utskottet framhöll dock att uttalanden som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om de berör förhållanden till en utländsk stat. Särskilda krav måste då enligt utskottet ställas på uttalanden som görs av det statsråd som ansvarar för frågan inom regeringen. Dennes uttalanden måste anses ha särskild auktoritet när det gäller regeringens hållning. Utskottet konstaterade vidare att det aktuella uttalandet hade gjorts av statsrådet i hennes egenskap av svensk utrikesminister. När det gällde frågan om huruvida beredning inom regeringen hade ägt rum noterade utskottet att UD hade konstaterat att det över huvud taget inte hade varit aktuellt med en förändrad svensk hållning i valfångstfrågan och att någon beredning i denna fråga följaktligen inte hade ägt rum. Granskningen föranledde i övrigt inget uttalande från utskottet.

Våren 2017 gällde en granskning statsministerns och utrikesministerns användning av ordet diktatur (bet. 2016/17:KU20 s. 315 f.). I granskningen uppmärksammades bl.a. uttalanden av statsministern och utrikesministern om Saudiarabien. Statsminister Stefan Löfven ville, i en intervju i Svenska Dagbladet inför en resa till Saudiarabien, inte ville svara på frågan om Saudiarabien är en diktatur. I denna del uppgav Stefan Löfven följande:

> Jag tänker inte sätta etiketter på länder. Det har jag sagt tidigare och det tänker jag hålla i. Däremot diskuterar vi hela tiden mänskliga rättigheter och det jag anser vara utmaningar för de frågorna.

Utrikesministern fick under en utrikespolitisk debatt i riksdagen i anslutning därtill bl.a. frågan på vilket sätt ett militärt samarbetsavtal med Saudiarabien bidrar till en feministisk utrikespolitik. I denna del uppgav Margot Wallström bl.a. följande:

> Det är självklart att politiken i Saudiarabien är långt ifrån en feministisk politik. Framför allt kränks ju kvinnors rättigheter. De får inte ens köra bil. Man piskar bloggare, och man har en kungafamilj med absolut makt. Då är det klart att vi inte kan använda något annat ord än diktatur, och det stämmer väldigt dåligt med det som är våra avsikter med export av i det här fallet krigsmateriel. Därför har vi, som ni vet, en utredning som ska komma med sitt betänkande under våren. Vi har dessutom sagt att vi ska se över samförståndsavtalet med Saudiarabien, och det arbetet pågår just nu i Regeringskansliet.

Nämnas kan att även en UD:s rapport om mänskliga rättigheter i Saudiarabien uppmärksammades.

I sitt ställningstagande uttalade utskottet bl.a. följande (s. 324):

> I förarbetena till regeringsformen är förutsatt att regeringen som huvudregel ska uppträda som en enhet och detta kommer till uttryck genom uttalandet att regeringen är ett kollektiv, uppbyggt kring statsministerns person, vilket får förutsättas hållas samman av gemensamma politiska värderingar och målsättningar (prop. 1973:90 s. 179). Några formella regler som föreskriver att regeringen ska vara enig om sina beslut eller sitt uppträdande finns däremot inte.
>
> Utrikespolitiken skiljer sig i viss mån från andra politikområden. Bland annat måste utrikesministerns uttalanden anses ha särskild auktoritet när det gäller regeringens hållning i en utrikespolitisk fråga. Ett uttalande som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om det rör förhållanden till en utländsk stat.
>
> När det gäller det nu aktuella granskningsärendet konstaterar utskottet att formuleringarna skiljer sig åt i olika uttalanden. Samtidigt måste det enligt utskottet finnas utrymme att anpassa och nyansera uttalanden utifrån förutsättningarna i olika situationer. Sammantaget kan de gjorda uttalandena enligt utskottets mening inte anses oförenliga med de krav som utifrån det ovan anförda kan ställas på utrikespolitiska uttalanden.

Våren 2018 gällde en granskning uttalanden om det svenska säkerhetsläget och den svenska försvarspolitiska linjen (bet. 2017/18:KU20 s. 165 f.). I anmälan uppmärksammades att formuleringen om hotbilden mot Sverige och det säkerhetspolitiska läget hade skärpts i Försvarsberedningens senaste rapport från december 2017. I tidigare rapporter hade Försvarsberedningen anfört att ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige var fortsatt osannolikt. I den senaste rapporten hade ordet osannolikt tagits bort, och Försvarsberedningen anförde i stället att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Den nya skrivningen hade enligt anmälaren varit föremål för förhandlingar mellan de åtta partier som var representerade i Försvarsberedningen och företrädare för samtliga dessa partier med undantag för Vänsterpartiet hade ställt sig bakom den nya formuleringen. Trots att det fanns en bred politisk enighet mellan företrädare för sju av partierna i Försvars-

beredningen, inklusive regeringspartierna Socialdemokraterna och Miljöpartiet, anförde anmälaren, hade regeringen och ledande socialdemokratiska företrädare gett olika och sinsemellan motstridiga besked om hotbilden mot Sverige och det säkerhetspolitiska läget. Anmälaren menade att regeringens agerande, och i synnerhet utrikesminister Margot Wallströms uttalande och information till svenska ambassader utomlands, ledde till frågor om vad som är den svenska säkerhetspolitiska linjen samt skapade osäkerhet om huruvida regeringen lämnar korrekt information.

I granskningen gjordes en detaljerad genomgång av Försvarsberedningens rapporter 2013 och 2014, 2015 års försvarspolitiska inriktningsproposition, Försvarsberedningens rapport från 2017, ett tal av statsminister Stefan Löfven vid Folk och Försvars rikskonferens i Sälen, ett uttalande av försvarsminister Peter Hultqvist i ett inslag som sändes i Sveriges Radio, en debattartikel som skrivits av Försvarsberedningens ordförande i Svenska Dagbladet samt uttalanden av bl.a. utrikesminister Margot Wallström i en interpellationsdebatt om Försvarsberedningen och säkerhetspolitiken.

I sitt ställningstagande uttalade utskottet bl.a. följande (s.186):

> I förarbetena till regeringsformen är förutsatt att regeringen som huvudregel ska uppträda som en enhet, och detta kommer till uttryck genom uttalandet att regeringen är ett kollektiv, uppbyggt kring statsministerns person, vilket får förutsättas hålls samman av gemensamma politiska värderingar och målsättningar (prop. 1973:90 s. 179). Några formella regler som föreskriver att regeringen ska vara enig om sina beslut eller sitt uppträdande finns däremot inte.
>
> Utrikespolitiken skiljer sig i viss mån från andra politikområden. Bland annat måste utrikesministerns uttalanden anses ha särskild auktoritet när det gäller regeringens hållning i en utrikespolitisk fråga. Ett uttalande som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om det rör förhållanden till en utländsk stat. Särskilda krav måste därför enligt utskottet ställas på uttalanden som görs av den minister som ansvarar för utrikespolitiken inom regeringen.
>
> Inom utrikespolitiken förekommer s.k. performativa uttalanden. För att ett uttalande ska betraktas som performativt krävs vanligen att det råder särskilda yttre förhållanden. Det brukar framhållas att utsagan ska göras av rätt person, i rätt form och i rätt situation och att omgivningen ska vara beredd att acceptera att nämnda omständigheter råder. Uttalandepolitiken, och därmed utnyttjandet av performativer, rymmer en rad problem. Bland annat kan framhållas den ofta förekommande vagheten i utrikespolitiska uttalanden och därmed möjligheten till skilda tolkningar.
>
> När det gäller det nu aktuella granskningsärendet konstaterar utskottet att statsministerns, utrikesministerns och försvarsministerns uttalanden rör beskrivningen av det svenska säkerhetsläget i olika dokument och den fortsatta processen med Försvarsberedningens arbete och rapporter. Uttalandena rör svensk såväl utrikespolitik som försvars- och säkerhetspolitik, och de skiljer sig delvis åt. Samtidigt måste det finnas utrymme att anpassa och nyansera uttalanden utifrån förutsättningarna i olika situationer. Vart och ett av de i granskningen uppmärksammade uttalandena verkar i sak följa en tradition inom svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik, och uttalandena i sig kan inte sägas innebära någon ny politisk linje. Trots det har de aktuella uttalandena i debatten

uppenbarligen missförståtts och uppfattats som motsägelsefulla. Mot bakgrund av de särskilda krav som ställs på uttalanden inom det aktuella området vill utskottet understryka vikten av att företrädarna för regeringen samordnar sina uttalanden för att säkerställa att de formuleringar som används inte leder till missförstånd eller ger upphov till motstridiga tolkningar.

Statsråds användande av sociala medier

Hösten 2024 gällde en granskning statsråds användande av sociala medier (bet. 2024/25:KU10 s. 95 f.). I granskningen uppmärksammades statsrådens användande av egna konton i sociala medier i deras roll som statsråd och upprätthållandet av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar i dessa sammanhang.

I sitt ställningstagande uttalade utskottet bl.a. följande (s. 103 f.):

> Utskottet har tidigare uttalat att statsråden, i likhet med var och en, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Statsråden kan dock, med hänsyn till sin speciella ställning, behöva ta särskilda hänsyn när de gör sina uttalanden. Givetvis gäller detta oberoende av vilka kanaler som används för kommunikationen och även när den sker på sociala medier.
>
> – – –
>
> Med hänsyn till den numera utbredda användningen av sociala medier som informationskanal bör det enligt utskottets mening, trots ovannämnda betänkligheter, finnas ett utrymme för statsråden att kommunicera i frågor som rör regeringens politik även på sina egna konton i sociala medier. Sådan kommunikation kan exempelvis vara ett naturligt inslag i det politiska samtalet, som statsråd förväntas delta i. Utskottet anser inte att det vore ändamålsenligt att göra långtgående uttalanden om hur statsrådens egna konton i sociala medier bör vara utformade eller hur statsrådens kommunikation på de egna kontona bör ske. Utskottet framhåller dock vikten av att statsråden i så stor utsträckning som möjligt tydliggör när användandet av egna konton i sociala medier utgör ett led i tjänsteutövningen. Vidare anser utskottet att det bör säkerställas att officiell information från regeringen regelmässigt kommuniceras i regeringens egna kommunikationskanaler och att statsrådens egna konton i sociala medier endast används som komplement till regeringens officiella kanaler.

Utskottet har vidare vid flera tillfällen granskat specifika uttalanden av statsråd på sociala medier, med anledning av anmälningar (bl.a. bet. 2017/18:KU20 s. 300 f. och bet. 2024/25:KU20 s. 183 f.).

Vice statsminister

I en granskning våren 2016 om befattningen vice statsminister och uppgiften att ersätta statsministern (bet. 2015/16:KU20 s. 322 f.), framkom bl.a. följande i svarspromemorior från Regeringskansliet och vid utfrågning med statsminister Stefan Löfven (s. 333, 335 och 340).

Titeln vice statsminister är inte reglerad i vare sig regeringsformen eller någon annan författning. I konsekvens med det saknas en reglering av vilka arbetsuppgifter en eventuell vice statsminister ska utföra.

Stefan Löfven valde som statsminister att låta Åsa Romson som vice statsminister, vid sidan av honom, utföra representativa uppgifter.

På utskottets fråga vem som är ansvarig när vice statsministern uttalar sig och agerar i rollen som vice statsminister, anfördes i en svarspromemoria att varje statsråd ansvarar för de åtgärder han eller hon vidtar i denna egenskap.

Stefan Löfven fattade inte några formella beslut om vilka uppgifter Åsa Romson skulle utföra i rollen som vice statsminister.

Statsrådets roll som vice statsminister har haft betydelse vid utländska besök i Sverige och vid besök utomlands.

Vid utskottets utfrågning anförde Stefan Löfven, gällande titeln vice statsminister, att han använt den för att Åsa Romson skulle ha representativa uppgifter. På COP20-sammanträdet i Peru 2014 var det också den titeln som gav möjlighet för Åsa Romson att få en större roll. Möjligheten har varit viktig vid andra tillfällen också. I internationella sammanhang har denna typ av titlar olika innebörd. För några länder är det en honorär titel; man får den efter att ha varit statsråd länge. I andra länder har den andra betydelser. Men, anförde Stefan Löfven, den har otvivelaktigt gett oss fördelar, vilket är en bra ordning.

Promemorior från Regeringskansliet

I skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt viss information. Som svar översändes den 20 januari 2026 och den 19 februari 2026 svar från UD och Klimat- och näringslivsdepartementet, bilaga A4.10.2–3.

Regeringens ändrade linje bereddes med berörda enheter inom UD. Den samordnades därefter politiskt mellan regeringspartierna. Den nya inriktning som kommunicerades på pressträffen den 31 juli 2025 bedömdes dock inte vara av sådant slag att den behövde beredas med EU-samordningen i Statsrådsberedningen.

Kommunicering av regeringens ändrade linje när det gällde frysning av handelsdelen i EU:s associeringsavtal med Israel skedde vid en pressträff den 31 juli 2025. Utrikesminister Maria Malmer Stenergard informerade då om regeringens ändrade ståndpunkt gällande en suspendering av handelsdelen i associeringsavtalet. Som underlag inför pressträffen hade utrikesministern ett pressmanus och ett underlag med frågor och svar. Underlaget innehöll bl.a. information om vad som krävs för att EU ska suspendera handelsdelen i associeringsavtalet med Israel och vilka konsekvenser en suspendering skulle kunna få samt information om EU:s och Sveriges handel med Israel.

Statsministern kommunicerade regeringens ändrade linje på X samma dag. Utrikesministern kommunicerade budskapet på X den 1 augusti 2025. Vidare publicerades den 4 september 2025 en debattartikel i Dagens industri (Regeringen sätter press på Hamas och Israel) som återgavs på regeringens webbplats under innehållstypen debattartiklar. I artikeln lyftes bl.a. att Sverige och Nederländerna omgående ville suspendera handelsdelen i associeringsavtalet och att länderna tillsammans uppmanade EU-kommissionen att lägga fram ett sådant förslag, inklusive kriterier för när och hur en sådan suspendering kunde lyftas.

När det gäller hur Ebba Buschs uttalanden på Instagram och Facebook den 5 augusti 2025 förhåller sig till dels regeringens ändrade linje, dels Sveriges linje i fråga om tvåstatslösning respektive flytt av svenska ambassaden från Tel Aviv till Jerusalem samt om Ebba Buschs uttalanden hade föregåtts av någon beredning inom Regeringskansliet och i så fall vilken, uppgav Klimat- och näringsdepartementet att Ebba Busch gjorde uttalandena i egenskap av partiledare, vilket framgår av att det anges att de uppräknade åtgärderna för att öka trycket på Hamas utgör Kristdemokraternas syn på vilka åtgärder som skulle kunna bli aktuella. Uttalandena är alltså partipolitiska och har därför inte föregåtts av någon beredning inom Regeringskansliet.

Eftersom Ebba Buschs uttalanden gjordes i hennes egenskap av partiledare, vilket framgår av de aktuella inläggen på hennes Instagram- och Facebook-konton, bedöms de vara förenliga med konstitutionsutskottets uttalanden om att uttalanden som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om de berör förhållandet till en utländsk stat, och att särskilda krav på samstämmighet därvid måste ställas på uttalanden som görs av det statsråd som ansvarar för frågan inom regeringen.

Med anledning av utskottets fråga om Ebba Buschs uttalanden gett upphov till frågor från Israel eller andra länder som föranlett förtydliganden från UD:s eller utrikesförvaltningens sida, uppgav UD att efter Ebba Buschs uttalanden ägde ett möte rum mellan Palestinas ambassadör och ett utrikesråd på UD där frågan diskuterades. Mötet behandlade flera bilaterala frågor och den regionala utvecklingen. Ebba Buschs uttalanden var inte huvudfrågan för mötet.

Innebörden av titeln vice statsminister är, enligt en av promemoriorna från Klimat- och näringslivsdepartementet, att statsrådet Busch vid förhinder för statsministern fullgör hans uppgifter i egenskap av ställföreträdare.

Utskottets ställningstagande

I förarbetena till regeringsformen är det förutsatt att regeringen som huvudregel ska uppträda som en enhet; 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.

Statsråd har, som utskottet uttalat tidigare, i likhet med andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men de kan behöva ta särskilda hänsyn. Även när ett statsråd inte uttalar sig som statsråd finns det skäl att ha en viss återhållsamhet med uttalanden om en myndighets ärendehantering.

Utrikespolitiken skiljer sig i viss utsträckning från andra politikområden. Utskottet har tidigare framhållit bl.a. att utrikesministerns uttalanden måste anses ha särskild auktoritet när det gäller regeringens hållning i en utrikespolitisk fråga. Ett uttalande som uppfattas stå i strid med regeringens officiella

hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om det rör förhållanden till en utländsk stat. Uttalanden av statsministern har självfallet genom hans eller hennes särskilda ställning i regeringen också en särskild auktoritet.

När det gäller titeln vice statsminister kan utskottet konstatera att den konstitutionella ställningen inte skiljer sig från övriga statsråd. Titeln har dock ansetts ge fördelar i internationella sammanhang. Innebörden av en sådan titel varierar också mellan olika länder. Utskottet vill därför uppmärksamma att användande av titeln vice statsminister kan skapa oklarhet utomlands om huruvida det statsrådet har en särställning, vilket kan påverka hur exempelvis ett uttalande uppfattas. Enligt utskottet är det lämpligt att varje statsråd gör en avstämning mot regeringens officiella hållning innan han eller hon uttalar sig på utrikespolitikens område. Inte minst gäller det statsråd med titeln vice statsminister av skäl som framgår ovan.

Av granskningen framgår att de aktuella uttalandena gjordes av Ebba Busch i hennes egenskap av partiledare. Granskningen ger mot den bakgrunden inte anledning till något uttalande av utskottet.

4.11 BiståndS- och utrikeshandelsministerns agerande i fråga om stöd till UNRWA

Ärendet

Anmälningar

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1810-2024/25), *bilaga A4.11.1*, begärs – i den del som nu är av intresse – en granskning av biståndS- och utrikeshandelsministerns tjänsteutövning, inklusive regeringens styrning av Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), som gäller biståndet till FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar (UNRWA). Vidare begärs en granskning av vissa uttalanden som biståndS- och utrikeshandelsministern uppges ha gjort om stödet till Gaza.

I anmälan anförs att Sidas tjänstemän i en rapport kommit fram till att UNRWA är den organisation som har bäst resurser och möjligheter att verka i Gaza. Trots detta valde Sidas ledning att fatta ett annat beslut. I anmälan uppges att Sida inte gav några pengar till den nödhjälpsappell som UNRWA gått ut med, med anledning av katastrofläget i Gaza, på grund av hur Sidas generaldirektör tolkade regeringens politik och styrningen av myndigheten genom bl.a. myndighetsinstruktionen.

I anmälan anförs vidare att biståndS- och utrikeshandelsministern i medierna har uttalat att Sverige är ett av de länder som går längst i EU och att Sverige vill att mer hjälp släpps in i Gaza. Anmälaren hänvisar till uppgifter i Dagens Nyheter, enligt vilka Sverige och USA är de enda tidigare biståndsgivarna som helt avbrutit stödet till UNRWA. Enligt anmälaren framstår

ministerns utsagor som åtminstone felaktiga, men även vilseledande, i och med uppgifterna som framkommit om att Sida inte vågar svara på en nödhjälpsappell för att få in mer stöd till befolkningen i Gaza, med hänvisning till regeringens politik och styrning av myndigheten.

I en annan anmälan till utskottet (dnr 1884-2024/25), *bilaga A4.11.2*, begärs det att utskottet granskar biståndS- och utrikeshandelsministerns agerande och styrning av Sida, regeringens beslutsfattande om att stoppa stödet till UNRWA och vilka arbetssätt som finns inom Utrikesdepartementet (UD). Även utrikesministerns roll som departementschef för UD bör enligt anmälan granskas.

I anmälan anförs att det framstår som att biståndS- och utrikeshandelsministerns styrning har skett i strid med grundlagens bestämmelser i 12 kap. regeringsformen. Bakgrunden uppges vara att Sida under våren 2025 ville skicka 30 miljoner kronor i nödhjälp till Gaza via UNRWA. I anmälan hänvisas till loggar som SVT tagit del av och som uppges visa att en statssekreterare hos biståndS- och utrikeshandelsministern i sms till generaldirektören vid Sida har påverkat hur Sida har hanterat ärendet. I programmet uppges även att statssekreteraren muntligen instruerat generaldirektören att regeringen inte vill att pengarna betalas ut och avstyrkt myndigheten från att skicka in en rapport där Sida kommer fram till att UNRWA är den organisation som har bäst resurser och möjligheter att verka i regionen. Anmälaren menar att det är mycket anmärkningsvärt att statssekreteraren uppmanat Sida att inte skicka in de underlag som myndigheten tagit fram och verkat vilja påverka myndighetens självständighet och beslutsfattande.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A4.11.3–4*. Utfrågningar har vidare hållits med den tidigare generaldirektören vid Sida Jakob Granit, statssekreterare Diana Janse vid Utrikesdepartementet och biståndS- och utrikeshandelsminister Benjamin Dousa, *bilaga B2–3* och *B14*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringens styrning av förvaltningen

Av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) följer att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. Av motiven till bestämmelsen framgår att den närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av bestämmelserna i olika kapitel i regeringsformen (prop. 1973:90 s. 230).

Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträden (7 kap. 3 § RF). Beslutsfattandet i regeringen sker alltså genom kollektivt fattade beslut, och regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden.

Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv till förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 80).

Av 12 kap. 1 § RF följer att under regeringen lyder statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och de direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna begränsas av regeringsformen i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § RF). Enligt den är alla samhällsorgan, inklusive regeringen, bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda direktiv till myndigheterna i strid med gällande rätt.

För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § RF som föreskriver att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397 f.).

Sammantaget innebär denna reglering att regeringens uppgift är att styra riket genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna lyder under regeringen, vilket innebär att de i princip ska följa föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som meddelats av regeringen genom kollektivt fattade beslut. Regeringen styr myndigheterna i huvudsak genom myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Myndigheterna är tillförsäkrade självständighet gentemot regeringen i ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller en kommun eller som rör tillämpning av lag.

Särskilt om styrningen av Sida

En ny instruktion

Den 15 maj 2025 trädde en ny instruktion för Sida i kraft: förordningen (2025:269) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Enligt instruktionen är Sida förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör internationellt bistånd (1 §). Myndigheten ska

1. bidra till att uppfylla det riksdagsbundna målet för det internationella biståndet
2. bidra till att genomföra regeringens biståndspolitik
3. bidra till genomförandet av regeringens internationella åtaganden rörande principerna för ett effektivt bistånd- och utvecklingssamarbete
4. betala ut ekonomiska bidrag i enlighet med de strategier som regeringen beslutat för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd
5. bistå regeringen med expertstöd inom myndighetens verksamhetsområde.

Enligt 2 § ska myndigheten säkerställa att verksamheten är en integrerad del av Sveriges samlade utrikes- och biståndspolitik genom att bl.a.

1. bidra till att upprätthålla respekten för mänskliga fri- och rättigheter, demokratiska principer och rättsstatens principer
2. bidra till att minska de humanitära behoven samt verka för fred och säkerhet i världen
3. värna och främja svenska intressen globalt vid genomförandet av det internationella utvecklingssamarbetet
4. stärka synergier mellan det internationella utvecklingssamarbetet och handels-, migrations- och främjandepolitiken
5. stärka kapaciteten hos andra aktörer och mobilisera andra aktörers engagemang och finansiella resurser, däribland aktörer inom den privata sektorn.

Enligt 3 § i instruktionen får myndigheten, om det finns tillgång på medel, besluta om och betala ut ekonomiska bidrag eller annan finansiering.

Myndigheten ska handlägga, genomföra, följa upp och redovisa biståndsinsatser, inom ramen för av regeringen beslutade strategier för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd (4 §). Myndigheten ska också i sin verksamhet medverka till ett samstämmigt svenskt agerande och effektiv biståndssamordning i förhållande till Europeiska unionen (EU), Förenta nationerna (FN) och andra multilaterala organisationer (5 §).

Regleringsbrev för budgetåren 2024 och 2025

Av Sidas regleringsbrev för budgetåret 2024 framgår att myndigheten disponerade 4,9 miljarder kronor för humanitära insatser (prop. 2023/24:1 utg.omr. 7, anslag 1:1 Biståndsverksamhet, anslagspost 1 Humanitära insatser).

I regleringsbrevet för budgetåret 2024 anges vidare under anslagspost 31 Multilaterala och internationella organisationer och fonder att stöd får utbetalas till UNRWA med högst 400 miljoner kronor efter rekvisition.

I regleringsbrevet för 2025, som beslutades av regeringen den 19 december, 2024 står UNRWA inte längre med bland de organisationer som kan få stöd (prop. 2024/25:1 utg.omr. 7, anslag 1:1 Biståndsverksamhet, anslagspost 31 Multilaterala och internationella organisationer och fonder).

I regleringsbrevet för 2025 anges vidare under anslagspost 31 att högst 800 miljoner kronor avsätts för fördelning till den humanitära krisen i Gaza och regionen, enligt framtida beslut från regeringen. Flera ändringar av regleringsbrevet för 2025 beslutades under 2025, varav den senaste ändringen beslutades den 27 november 2025. Efter ändringen anges i regleringsbrevet att av de 800 miljoner kronor som har avsatts för fördelning till den humanitära krisen i Gaza och regionen har 800 miljoner kronor fördelats i enlighet med regeringens beslut den 6 mars 2025, den 3 april 2025, den 25 september 2025

och den 27 november 2025 (UD2025/03616, UD2025/05116, UD2025/13856, UD2025/17515).

I avsnitt 1 Mål och rapporteringskrav i regleringsbrevet anges vidare att Sida löpande ska hålla sig informerad om utrikespolitiska prioriteringar som har betydelse för verksamheten, bl.a. genom inhämtning av information från Regeringskansliet (UD).

Uppgifter på regeringens webbplats

Under rubriken Om Sveriges humanitära stöd till Gaza på regeringens webbplats finns det information om regeringens arbete med humanitärt stöd till Gaza.

Av informationen framgår att Sverige sedan den 7 oktober 2023 har stöttat den humanitära responsen i Gaza med över 1 miljard kronor. Sverige är därutöver en stor kärnstödsgivare till flera humanitära organisationer som verkar på plats.

Det anförs vidare att för att stödet ska nå fram krävs obehindrat humanitärt tillträde, inklusive möjlighet för humanitär personal och transporter att kunna röra sig säkert för att nå alla delar av Gaza. Israel har ett särskilt ansvar enligt den internationella humanitära rätten för att civilbefolkningens behov tillgodoses i Gaza. Det anges att regeringen aktivt har drivit frågan om ökat humanitärt tillträde sedan krigets början och att regeringen fortsätter att lyfta fram frågan i Sveriges egna kontakter med Israel och tillsammans med andra EU-länder.

Vidare framhålls det att regeringen i december 2024 beslutade att avsluta sitt kärnstöd till FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar (UNRWA). Under 2024 uppgick Sveriges stöd till UNRWA till 451 miljoner kronor genom UD och Sida.

Det anförs vidare att regeringen löpande ser över Sveriges humanitära engagemang för att säkerställa att svenskt bistånd fördelas på bästa sätt och att regeringen har valt att kanalisera det ökade stödet till den humanitära krisen i Gaza och regionen genom andra humanitära partner.

Av ett pressmeddelande med rubriken Regeringen ökar det humanitära stödet till Gaza och regionen den 20 december 2024 framgår vidare att regeringen den 19 december 2024 beslutade om Sidas regleringsbrev för 2025, där stödet genom Sveriges partnerorganisationer för 2025 fastslogs. Vidare framgår att regeringen hade beslutat att kraftigt stärka sin beredskap att utbetala humanitärt stöd under året vid plötsligt uppkomna, förvärrade eller underfinansierade kriser.

Enligt pressmeddelandet avsattes 800 miljoner kronor av dessa medel till den humanitära krisen i Gaza och regionen. Dessutom fortsatte stödet till responsen i Gaza genom Sidas kanaler och det omfattande kärnstöd som regeringen gav till ett antal centrala humanitära aktörer, såsom FN:s livsmedelsprogram (WFP), FN:s barnfond Unicef, FN:s befolkningsfond (UNFPA) och Internationella Rödakorskommittén (ICRC). Det framgår även

att regeringens kärnstöd till FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar (UNRWA) avslutas.

Nödhjälpsappell från UNRWA

Av uppgifter på UNRWA:s webbplats den 4 januari 2025 framgår att UNRWA i en s.k. nödhjälpsappell sökte 1,7 miljarder USD för att tillgodose de mest kritiska humanitära behoven hos bl.a. 1,9 miljoner utsatta palestinska flyktingar i Gaza. I appellen framhålls att Israels parlament den 28 oktober 2024 antog lagförslag som syftade till att förbjuda UNRWA:s verksamhet på israeliskt territorium. UNRWA uppger dock att organisationen avser att fullt ut fortsätta att följa det mandat som FN:s generalförsamlingen gett den. Det framhålls att mandatet har bekräftats genom en resolution från den 12 december 2024 med titeln Stöd för mandatet för FN:s hjälp- och arbetsorganisation för palestinska flyktingar i Mellanöstern.

Uppgifter på Sidas webbplats

Den 15 maj 2025 publicerades information på Sidas webbplats om den nya förordningen med instruktion för Sida som regeringen beslutat om.

I informationen framhålls att den nya instruktionen återspeglar regeringens reformagenda för svenskt utvecklingsarbete och att Sidas verksamhet nu anpassas efter den nya instruktionen. Vidare anförs att Sida i enlighet med den nya instruktionen ska bidra till att genomföra regeringens biståndspolitik, värna och främja svenska intressen och samverka med bl.a. svenska aktörer. Sida ska också säkerställa att biståndspolitiken är en integrerad del av utrikespolitiken, stärka synergier mellan bistånd och migration, klimat samt handels- och främjandepolitiken, samt medverka till ett samstämmigt svenskt agerande i EU och FN. Sida ska vidare fortsätta att bidra till genomförandet av regeringens internationella åtaganden i fråga om principerna för ett effektivt bistånd- och utvecklingssamarbete.

Den 21 maj 2025 publicerades följande information om Sidas bedömning av nya stöd till UNRWA på Sidas webbplats:

> **Löpande analys av humanitära samarbetsorganisationer**
>
> Sida analyserar löpande vilka partner som har bäst förutsättningar att rädda liv och lindra nöd och har i det sammanhanget gjort en bedömning av alla myndighetens partner, inklusive UNRWA:s, relevans och operativa kapacitet i Palestina och Gaza.
>
> Sidas bedömning är att UNRWA fortsatt, trots den israeliska lagstiftningen, har en betydande operativ verksamhet i både Gaza och på Västbanken. Verksamheten är negativt påverkad av både lagstiftningen och blockaden av införsel av förnödenheter, men givet UNRWA:s stora lokala personalstyrka, och humanitära livräddande aktiviteter som inte är lika beroende av införsel av förnödenheter, fortsätter organisationen att ha en särställning i den humanitära responsen.
>
> Det nuvarande avtalet mellan Sida och UNRWA gäller perioden 2023–2025. Sida har från 2017 till 2024 anslagit 457 miljoner kronor till

UNRWA:s nödappeller, varav 197 miljoner kronor specifikt har fördelats till nödappeller för Palestina.

Sidas bedömning av nya stöd till UNRWA

Sidas samlade bedömning är att myndigheten tills vidare inte ska stödja UNRWA:s verksamhet med ytterligare finansiering. Detta utifrån myndighetens tolkning av regeringens myndighetsinstruktion till Sida och regeringens beslut om att avsluta det svenska kärnstödet till FN-organet. Sida arbetar med andra aktörer i den humanitära kontexten och fortsätter att analysera den operativa miljön.

Den dåvarande generaldirektören Jakob Granit sade vidare i en kommentar på samma sida att Sida styrs av regeringens utrikes- och biståndspolitik. Han fortsatte:

Vi har gjort en samlad bedömning att Sida tills vidare inte ska stödja UNRWA med ytterligare finansiering. Bedömningen görs utifrån regeringens nya myndighetsinstruktion till Sida från 15 maj 2025, och regeringens beslut att avsluta det svenska kärnstödet till UNRWA.

Uppgifter i medierna

Den 20 maj 2025 publicerade Dagens Nyheter en artikel med rubriken Sida vill ge nödhjälp till Unrwa – bakbinds av regeringen. Enligt dokument som Dagens Nyheter tagit del av ville Sidas humanitära avdelning återuppta biståndet till Gaza, men Sidas ledning sade nej på grund av regeringens linje. I artikeln anförs att Sverige tillsammans med USA är de enda tidigare biståndsgivarna som helt avbrutit stödet till UNRWA. Enligt Dagens Nyheter är regeringens officiella förklaring till att stödet stoppas att Israel förbjudit organisationen att verka i området. Dagens Nyheter uppger vidare att den tagit del av en omfattande bedömningspromemoria som är daterad den 15 maj 2025 där Sida kommer fram till att Israels förbud visserligen påverkar organisationens möjligheter negativt, men att UNRWA trots det är den aktör som kan arbeta bäst på plats i Gaza. I artikeln uppges att Sidas tjänstemän drog slutsatsen att Sverige bör ge humanitärt ekonomiskt bistånd till UNRWA och föreslog att beredningen av finansiellt humanitärt stöd skulle återupptas. Vidare anges att Sida plötsligt vände. I artikeln återges en ny bedömning från den 18 maj 2025:

Sidas samlade bedömning är att myndigheten tills vidare inte ska stödja Unrwas verksamhet med ytterligare finansiering. Detta utifrån myndighetens tolkning av regeringens myndighetsinstruktion till Sida och dess beslut om att avsluta det svenska kärnstödet till FN-organet.

Bakgrunden till den nya bedömningen uppges vara att regeringens instruktion till Sida ändrades den 15 maj. Biståndspolitiken ska nu vara en integrerad del av utrikespolitiken.

I programmet 30 minuter som sändes i SVT den 5 juni 2025 deltog bistånds- och utrikeshandelsminister Benjamin Dousa. Där anförs att Sida under våren 2025 ville skicka 30 miljoner kronor i nödhjälp till Gaza via UNRWA. I programmet uppger SVT att loggar visar att statssekreterare Diana

Janse i sms till Sidas dåvarande generaldirektör Jakob Granit försökte påverka Sidas hantering av ärendet. I sms till Jakob Granit den 15 maj skrev statssekreteraren bl.a. följande (se artikeln med rubriken Sms visar: UD avfärdade Sida-förslag om stöd till Unrwa, publicerad den 5 juni 2025 på SVT nyheters webbplats):

> Då vi har ringt om varandra: jag har talat med kollegorna om något ev inskick från er gällande Palestina o det kan konstateras att det inte bidrar till något här; vår politik i frågan ligger som jag också sade, fast.

Generaldirektören svarar följande:

> Vi ger enbart en lägesrapport från ett operativt perspektiv och informerar att vi inte per förordning med instruktion avser stödja den organisationen. Då vet ni det. Expertmyndigheten i god dialoganda bör kunna ge sin operativa bild av situationen som inte ifrågasätter politiken.

På detta svarar statssekreteraren:

> Vi vet det, utan paper trail, då du ju informerat mig.

I programmet 30 minuter får biståndsoch utrikeshandelsministern en fråga om vad statssekreteraren menar med ”utan paper trail”. Ministern svarar att han inte vet det och att han tycker att det är positivt att Sida har skrivit rapporten. Ministern uppger även att han fick ta del av rapporten mycket tidigt.

I programmet uppges även att statssekreteraren direkt i ett muntligt samtal instruerat generaldirektören att inte betala ut något stöd till UNRWA. Biståndsoch utrikeshandelsministern uppger att det är uppgifter han inte känner till, och han framhåller att det är Sida som självständigt fattar sina egna beslut vad gäller UNRWA.

Enligt en artikel med rubriken Statssekreterare Diana Janse om kritiken efter 30 minuter: ”Hade kunnat uttrycka det bättre”, som SVT nyheter publicerade den 6 juni 2025, lämnade statssekreteraren i ett mejl till SVT följande kommentar till sms-konversationen:

> Min bedömning var att vi på departementet redan hade den information som Sida ville lämna. Sverige är ett av de länder i världen som ger allra mest i bistånd till Gaza, och regeringen har dubblerat biståndet till Gaza som tidigare gick till UNRWA. Sida ser till att de pengarna betalas ut för att stödet ska komma till alla behövande, inte minst barn, i Gaza. Tyckte därför inte det fanns anledning att även få informationen skriftligt utan att det fanns bättre sätt för myndigheten att använda sin tid. Men jag hade kunnat uttrycka det bättre.

Interpellationsdebatt

I en interpellationsdebatt (ip. 2024/25:724) den 21 augusti 2025 besvarade statsrådet Benjamin Dousa bl.a. en fråga om huruvida det är statsrådets uppfattning att Sida har utrymme att självständigt ta beslut om att svara på nödhjälpsappeller från exempelvis UNRWA. I sitt svar anförde statsrådet bl.a. följande (anf. 52):

> Sida är en statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen. Sida behöver följa den generella styrning som myndigheten får från regeringen

genom exempelvis myndighetens instruktion, regleringsbrev, regeringsuppdrag och biståndsstrategier. Myndigheten fattar dock sina beslut självständigt. Det är också myndigheten som bär ansvaret för sådana beslut.

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 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.).

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., bet. 2018/19:KU20 s. 201 och s. 214 f., bet. 2020/21:KU10 s. 286 f. och s. 308 f., bet. 2020/21:KU20 s. 157 f. samt bet. 2021/22:KU20 s. 216 f. och s. 242 f.). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet redogörelser för vilka beslut om utbetalningar till UNRWA som gjordes under 2024 och 2025 och vad som låg till grund för regeringens beslut den 19 december 2024 om att avsluta kärnstödet till UNRWA. Vidare begärdes en redogörelse för vilka kontakter som hade tagits mellan statsråd, statssekreterare respektive andra medarbetare vid Regeringskansliet och Sida under våren 2025 när det gällde nödhjälpsappellen från UNRWA. Utskottet begärde även att få ta del av allmänna handlingar från dessa kontakter.

Som svar överlämnades den 13 januari 2026 och den 10 februari 2026 promemorior som hade upprättats inom Utrikesdepartementet (bilaga A4.11.3–4) Utskottet fick även ta del av allmänna handlingar från kontakter mellan statssekreteraren och den dåvarande generaldirektören.

Av svarspromemoriorna och handlingarna framgår i huvudsak följande.

Beslut om utbetalningar till UNRWA under 2024 och 2025

Regeringen beslutar om villkor för användning av medel under anslaget 1:1 Biståndsverksamhet, anslagspost 31 Multilaterala och internationella organisationer och fonder inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

Genom regeringens beslut i december 2023 om regleringsbrev för 2024 avseende Sida beslutades att Sida fick utbetala 400 miljoner kronor under anslagspost 31 till UNRWA (kärnstöd). I januari 2024 framkom uppgifter om att UNRWA-anställda skulle ha varit involverade i terroristattackerna den 7 oktober 2023. Sverige och 15 andra givare pausade därför sina utbetalningar till organisationen. Som en konsekvens av detta justerades avtalet genom att utbetalningarna enligt planen senarelades. Vidare villkorades utbetalningarna på så sätt att UNRWA åtog sig att implementera ett antal åtgärder för att stärka sin interna styrning och kontroll. Beloppet för 2025 togs också bort. Eftersom organisationen bedömdes ha uppfyllt villkoren fullföljdes sedan utbetalningsplanen.

Under 2024 beslutade också Sida om bidrag till UNRWA som finansierades med medel som myndigheten disponerar inom ramen för anslaget 1:1 Biståndsverksamhet, anslagspost 1 Humanitära insatser. Stödet uppgick till 51 miljoner kronor, varav 6 miljoner kronor gick till en nödappell för Libanon och 45 miljoner kronor till en nödappell för Palestina.

Inga beslut om utbetalningar till UNRWA fattades av regeringen eller Sida under 2025.

Beslutet om att avsluta kärnstödet till UNRWA

Regeringen beslutade den 19 december 2024 om regleringsbrev för 2025 när det gäller Sida. Till skillnad från tidigare år inkluderades inte UNRWA bland de organisationer som fick motta kärnstöd. Bedömningen av vilka organisationer som får motta stöd görs genom en sammanvägning av organisationernas resultat, styrning och kontroll i förhållande till regeringens biståndspolitiska prioriteringar. För UNRWA:s del beaktades även organisationens operativa kapacitet i Palestina under 2025. Vidare anfördes att det israeliska parlamentet den 28 oktober 2024 antog lagar som förbjuder UNRWA att verka på det som Israel definierar som israeliskt territorium och förbjuder kontakter mellan UNRWA och israeliska myndigheter. Lagarnas möjliga konsekvenser för UNRWA:s verksamhet beaktades i regeringens bedömning av organisationens operativa kapacitet i Palestina under 2025.

I regleringsbrevet för 2025 avsatte regeringen 800 miljoner kronor för fördelning till den humanitära krisen i Gaza och regionen efter beslut av regeringen. På så sätt skapades förutsättningar att betala ut medel till andra organisationer än UNRWA som verkade i Gaza.

Kontakter mellan statssekreterare, statsråd och Regeringskansliet och Sida under våren 2025

Medarbetare vid UD:s enhet för multilateral styrning och humanitär politik hade en löpande dialog med Sidas humanitära avdelning om situationen i Palestina och Gaza under våren 2025.

I april 2025 informerade Sida om myndighetens bedömning av den operativa miljön i Palestina, inklusive UNRWA:s relevans och operativa kapacitet i Palestina och Gaza. Myndigheten informerade även om att det pågick ett arbete med att ta fram en promemoria som redogjorde för skälen för denna bedömning. Bedömningen skulle ligga till grund för myndighetens beslut om finansiering till UNRWA. I maj 2025 informerade myndigheten om att bedömningen skulle föredras för generaldirektören. Den 13 maj 2025 förmedlade Sida muntligen till Enheten för multilateral styrning och humanitär politik att det kunde bli aktuellt att efterfråga styrning från regeringen avseende utbetalning av medel till UNRWA. Någon begäran om styrning avseende utbetalning av medel till UNRWA lämnades dock inte av myndigheten.

Vid ett möte den 13 maj 2025 mellan statssekreteraren och den dåvarande generaldirektören berördes UNRWA. Mötet ägde rum på generaldirektörens initiativ. På mötets dagordning fanns bl.a. en punkt om dialog mellan Utrikesdepartementet och Sida upptagen. Inom ramen för denna tog generaldirektören upp regeringens beslut om att avsluta kärnstödet till UNRWA och frågade om det pågick något arbete med att ompröva beslutet.

Den 15 maj tog statssekreteraren kontakt med generaldirektören genom sms. I den sms-konversation som följde fördes en diskussion om ett eventuellt inskick från myndigheten om situationen i Palestina. I ett sms hänvisade statssekreteraren till att biståndet ska harmonisera med svensk utrikespolitik enligt Sidas nya förordning (se även nedan).

Den 19 maj 2025 informerade Sida muntligen medarbetare vid Enheten för multilateral styrning och humanitär politik om att myndighetens promemoria om bedömningen av den operativa miljön i Palestina hade upprättats och begärts ut. Samma dag tog den dåvarande generaldirektören kontakt med bistånds- och utrikeshandelsminister Benjamin Dousa genom sms. Vid ett möte dagen efter överlämnande den dåvarande generaldirektören den aktuella promemorian (UD2025/07591) till Benjamin Dousa (se även nedan). Regeringskansliet vidtog inga åtgärder med anledning av promemorian.

Bistånds- och utrikeshandelsministern har löpande fått information om de kontakter som tagits med Sida när det gäller stödet till UNRWA. Utrikesministern har dock inte informerats om innehållet i de löpande kontakterna med Sida.

Biståndet ska harmonisera med svensk utrikespolitik

Med anledning av att statssekreteraren, som nämnts, i ett sms hänvisade till att biståndet ska harmonisera med svensk utrikespolitik, ställde utskottet även en

fråga om var den svenska utrikespolitiken kommer till uttryck som biståndet enligt den nya förordningen från den 15 maj 2025 ska harmonisera med.

I svarspromemorian framhålls att regeringens utrikespolitiska mål och prioriteringar för året anges i utrikesdeklarationen. Vidare kommer den till uttryck i de tematiska och regionala biståndsstrategier som regeringen beslutar om, i andra regeringsbeslut som rör utrikes- och biståndspolitiska frågor samt i Sidas regleringsbrev.

Sidas bedömningspromemoria

Utskottet begärde vidare att få ta del av den eller de handlingar med Sidas bedömningar om stödet till UNRWA som kommit in till Regeringskansliet under 2025. I Sidas promemoria med myndighetens bedömning om den humanitära operativa miljön i Palestina daterad den 18 maj 2025[11], som utskottet fått del av, framhålls bl.a. följande.

> Sidas bedömning är att det därför på kort- och medellång sikt inte finns någon annan humanitär aktör som har möjlighet att rädda liv och lindra nöd i den utsträckning som UNRWA gör, eller har möjlighet, kapacitet, mandat eller vilja att ta över de centrala delarna av UNRWA:s arbete och roll. UNRWA är den organisation som bedöms ha högst absorberingskapacitet att direkt omsätta finansiering till humanitär verksamhet framförallt för att de tack vare sin lokala personal och infrastruktur är mindre beroende än andra organisationer av införsel av resurser utifrån.
>
> Beslut om finansiering fattas dock i ljuset av Sidas nya instruktion från regeringen, där det står att myndigheten ska säkerställa att verksamheten är en integrerad del av Sveriges samlade utrikes- och biståndspolitik. Sida noterar att Sverige har skrivit på FN-resolutionen om UNRWA:s fortsatta mandat samt skrivit på ett nordiskt uttalande om fortsatt starkt stöd till UNRWA och vikten av att Israel möjliggör UNRWAS humanitära verksamhet till stöd för palestinska flyktingar. Samtidigt noterar Sida att regeringen beslutat om att avsluta kärnstödet till UNRWA. Sidas samlade bedömning är att regeringens inriktning är att myndigheten tillsvidare inte ska fortsätta finansieringen av UNRWAS humanitära responsarbete.

Uttalande från biståndsministern

Utskottet frågade vidare om det stämmer att biståndsministern i medierna har uttalat att Sverige är ett av länderna som går längst i EU och att Sverige vill att mer hjälp släpps in i Gaza. I svarspromemorian framhålls att uppgiften stämmer och att uttalandet grundas på Sveriges agerande inom ramen för EU-samarbetet. Vidare anförs att Benjamin Dousa dessutom vid upprepade tillfällen har uttalat att mer hjälp ska släppas in i Gaza. Regeringen har sedan krigets början verkat för ökat humanitärt tillträde till Gaza och för att möjliggöra nödhjälp till civilbefolkningen där.

[11] Utskottet begärde även att få ta del av en bedömningspromemoria daterad den 15 maj 2025 under förutsättning att den fanns i Regeringskansliet. Någon annan promemoria än den som är daterad den 18 maj 2025 har dock inte gått att finna i Regeringskansliet.

Uppgifter från Utrikesdepartementet om allokerade medel

Utskottet begärde vidare att få ta del av en förteckning över de organisationer som fått ta del av de 800 miljoner kronor som avsattes till den humanitära krisen i Gaza under 2025.

Utrikesdepartementets allokeringar som avsattes till den humanitära krisen i Gaza och regionen under 2025 framgår av tabellen nedan.

Tabell UD:s allokeringar som avsattes till den humanitära krisen i Gaza och regionen under 2025

Miljoner kronor

Organisation	Gaza	Jordanien	Totalt
ICRC	30		30
WFP	220		220
Unicef	210	30	240
UNFPA	130		130
UNDP	30		30
FN:s humanitära landfond	150		150
Totalt	**770**	**30**	**800**

Källa. Uppgifter inhämtade från Utrikesdepartementet den 25 mars 2026.

Utfrågningar

Jakob Granit

Den 10 mars 2026 hölls en utfrågning med Jakob Granit som var generaldirektör för Sida mellan den 1 september 2023 och den 27 februari 2026 (bilaga B2). Vid utfrågningen framkom i huvudsak följande.

Oavsett regeringens reform- och policyagenda, Bistånd för en ny era, styrdes Sida under 2025 av 41 strategier, dvs. regeringsbeslut. Sida ska uppnå 291 mål på landnivå, regional nivå och tematisk global nivå. Strategierna är ofta femåriga och avslutas, förlängs eller uppstår under mandatperioderna. Det betyder att regeringar ärver tidigare regeringars biståndspolitik tills den ändras. Strategierna styr i detalj genomförandet, och rapporter lämnas separat under året.

I genomförandet av biståndet har Sida en omfattande och löpande dialog med UD i Stockholm och de 34 ambassader där Sidas personal ansvarar inför myndighetschefen, dvs. ambassadören. Dialogen är ett viktigt instrument för regeringen när det gäller att förtydliga regeringens beslut inom biståndet, framför allt genomförandet av strategierna. Under 2025 var det ett regleringsbrev och därpå nio ändringar av detsamma, inklusive 35 regeringsuppdrag.

Det är med andra ord en stark vertikal styrning av Sida från regeringen ned på landnivå, via dialog genom UD och ansvar på ambassaderna. Denna operativa vägledning ges direkt till tjänstepersonerna på Sida. Den är både formell och dokumenterad genom ledningsdialog, myndighetsdialog och dialog två gånger per år per strategi och även informell och inte dokumenterad genom information på en arbetsplats.

När regeringen beslutade om Sidas nya förordning med en instruktion som trädde i kraft den 15 maj 2025 tydliggjordes det att myndigheten ska säkerställa att verksamheten är en integrerad del av Sveriges samlade utrikes- och biståndspolitik. Denna styrning innebär att det kan bli dubbelkommando till den operativa delen av myndigheten då styrelsen också ger både strategisk och operativ vägledning – en horisontell styrning. Sidas operativa verksamhet har alltså att hantera en omfattande och ofta motstridig styrning och vägledning från olika instanser, vilket är utmanande.

Regeringen har beslutat om kärnstöd till UNRWA och ingått avtal inom UD, och Sida har enbart betalat efter rekvisition i enlighet med regleringsbrev. Sida initierade 2025, i enlighet med gällande strategistyrning, ett förslag om beredning av stöd till UNRWA som en respons till en nödhjälpsappell. Regeringens och UD:s stöd till UNRWA har varit av karaktären kärnstöd – det är övergripande och har getts till program – medan Sidas stöd har gått till nödappellerna. De har kompletterat varandra.

När det gäller bedömningspromemorian om UNRWA daterad den 15 maj 2025 betonade Jakob Granit att det som åsyftades var arbetsmaterial som Sidas humanitära avdelning tog fram till generalkonsulatet i Jerusalem, som bakgrund till föredragningen till generaldirektören den 13 maj 2025.

Mötet den 13 maj 2025 med statssekreteraren följde efter att Sida hade haft en intern beredning med bl.a. bakgrundsarbetsmaterial som generalkonsulatet i Palestina hade utarbetat. Vid föredragningen vidhöll den humanitära avdelningen genom sin analys att den operativa förmågan hos UNRWA att leverera humanitärt bistånd var väldigt hög. Samtidigt hade myndigheten fått en ny instruktion från den 15 april som trädde i kraft den 15 maj 2025. Generaldirektören tyckte att det var lämpligt att lyfta till statssekreteraren huruvida Sidas beredning om att eventuellt stödja UNRWA var en del av den samlade utrikespolitiken. Det var helt enkelt fråga om att diskutera om det fanns möjligheter att stödja. Svaret var att det inte var lämpligt.

På frågor om huruvida det är möjligt för Sida att självständigt besluta om att betala ut medel till UNRWA vid en nödhjälpsappell, svarade Jakob Granit att det står i instruktionen att när det gäller avtal med institutioner och det kan ha påverkan på utrikespolitiken ska Sida stämma av med regeringen, vilket myndigheten gjorde. Resultatet var att i och med att regeringen inte längre lämnar kärnstöd, var det inte heller lämpligt att myndigheten stöder en nödhjälpsappell utan att myndigheten snarare skulle gå via andra kanaler. Jakob Granit framhöll att myndigheten gjorde en bedömning och Regeringskansliet och regeringen en annan bedömning. Sidas bedömning om att stötta nödappellen resulterade inte i något beslut. Men självklart fattar myndigheten sina egna beslut.

Det dokument som diskuterades vid föredragningen inför generaldirektören den 13 maj handlade om att myndigheten skulle ta fram en samlad bedömning om hela situationen och då ta hänsyn till regeringens politik. Den samlade bedömningen diarieförde den 18 maj 2025 efter att generaldirektören hade konsulterat styrelsen. Myndigheten i sin helhet stod alltså bakom den samlade

bedömningen. Generaldirektören ansåg att detta material var intressant och lämpligt att delge till statssekreteraren, men svaret blev att någon rapport inte skulle skickas in. Rapporten lämnades senare över till statsrådet.

Sidas styrelse var genom ordföranden och även genom ett extrainsatt möte kontinuerligt informerad om myndighetens samlade bedömning avseende stöd till UNRWA från den 17 maj. Det var diskussion i styrelsen om den samlade bedömningen i sin helhet. Den 18 juni 2025 informerade statssekreteraren Sidas styrelse att det är rimligt att Sida använder sig av andra partnerorganisationer än UNRWA, vilket också framgår av styrelseprotokoll.

Diana Janse

Den 17 mars 2026 höll utskottet en utfrågning med statssekreterare Diana Janse (bilaga B3). Vid utfrågningen framkom i huvudsak följande.

I december 2023 beslutade regeringen i sitt regleringsbrev till Sida för 2024 om 400 miljoner kronor i kärnstöd till UNRWA. I januari 2024 framkom graverande israeliska anklagelser om att medarbetare från UNRWA varit delaktiga i terroristattackerna den 7 oktober. Sverige valde i det läget, liksom flertalet andra givare till UNRWA, att pausa sitt stöd. Senare under 2024 återupptogs det i december 2023 utlovade svenska stödet gradvis. Det skedde mot bakgrund av en överenskommelse om skärpta villkor för utbetalningar som träffades mellan Sverige och UNRWA. Dessa villkor handlade om att UNRWA åtog sig att vidta ett antal åtgärder för att stärka sin interna styrning och sina interna kontroller.

Inför regeringsbeslutet i december 2024 om kärnstöd till diverse FN-organisationer för 2025 genomfördes en förnyad bedömning av UNRWA. Bedömningen av vilka organisationer som skulle få motta kärnstöd gjordes genom en sammanvägning av flera faktorer, bl.a. organisationens resultat i förhållande till regeringens biståndspolitiska prioriteringar men också organisationens arbete med styrning och kontroll. För UNRWA:s del betraktades den operativa kapacitet som organisationen bedömdes ha i Palestina under 2025. Resultatet av den sammanvägda bedömningen ledde till att regeringen beslutade att avsluta kärnstödet till UNRWA inför 2025, vilket ytterst var ett politiskt beslut. Regeringen beslutade samtidigt att öka det totala stödet och avsätta och betala ut 800 miljoner kronor till Gaza.

Statsförvaltningens uppgift är att genomföra beslut som fattas av riksdagen och regeringen. Regeringens styrning av statliga myndigheter syftar till att skapa bästa möjliga förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik. Styrningen av myndigheter är därför av stor betydelse för att statsmakten ska kunna uppfylla de politiska mandat som väljarna har gett den. Myndigheterna är således inte självständiga i den meningen att de kan driva en annan politik än regeringens. De är däremot självständiga i sitt beslutsfattande i ärenden som gäller myndighetsutövning mot en enskild eller som rör tillämpligheten av lag.

Sida är en statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen och ska således följa den styrning som myndigheten får från regeringen genom

myndighetens instruktion, regleringsbrev, regeringsuppdrag och biståndsstrategier. I regleringsbrevet till Sida anslås medel för myndighetens humanitära bistånd. Sida beslutar självständigt vilka organisationer som ska få stöd, men myndighetens beslut ska förstås vara förenliga med regeringens politik och styrning. En översyn av Sidas instruktion gjordes för att den bättre skulle återspegla regeringens utrikes- och biståndspolitiska prioriteringar. Den behövde också uppdateras för att spegla regeringens ambition att skärpa kontrollen av var svenska biståndsmedel hamnar i slutändan genom ett stärkt krav på Sida att analysera partnerorganisationer mer systematiskt och kunna säkerställa att pengar inte går till aktörer som stöder antidemokratisk verksamhet eller extremism.

Som en del i uppföljningen av läget i Gaza, liksom i alla andra ärenden, hålls en löpande dialog mellan medarbetare på Utrikesdepartementet och Sida. En del kontakter har formell karaktär, andra kontakter är informella. Kontakter och informationsdelning förekommer vidare inom myndigheterna, mellan utlandsmyndigheterna och tjänstemän på UD, mellan tjänstemän på UD och UD:s politiska ledning liksom inom UD:s politiska ledning. Ibland finns den dokumenterad, ibland inte.

Under statssekreterarens möte den 13 maj 2025 med den dåvarande generaldirektören frågade generaldirektören om statssekreteraren bedömde att regeringen skulle ompröva sitt beslut om kärnstöd till UNRWA. Statssekreteraren svarade att någon sådan diskussion inte pågick och att hon inte bedömde det som sannolikt att beslutet skulle omprövas. I slutet av mötet nämnde generaldirektören promemorian som Sida arbetat med och att han tänkte dela den med UD. Efteråt konstaterades det att departementet redan hade information. Statssekreteraren gjorde bedömningen att man redan hade information, så dokumentet behövdes inte. Det var också det som hon sade i sms-konversationen med generaldirektören.

Sida fattar självständiga beslut om att svara eller inte svara på nödappeller inom ramen för den humanitära strategin och den övergripande styrning som finns. Sida har sina perspektiv som expertmyndighet och gör sin bedömning. Regeringen gör en sammanvägd bedömning, och ytterst är det ett politiskt beslut vilka organisationer regeringen väljer att ge kärnstöd till.

Biståndsminister Benjamin Dousa

Den 16 april 2026 höll utskottet en utfrågning med biståndsminister Benjamin Dousa (bilaga B14). Vid utfrågningen framkom i huvudsak följande.

Det är viktigt för regeringen att organisationernas resultat förhåller sig till regeringens biståndspolitiska prioriteringar och att den humanitära verksamheten bedrivs på ett lämpligt sätt med tydliga strukturer för styrning och för kontroll. Den sammanvägda bedömningen ledde till att regeringen beslutade att avsluta kärnstödet om 400 miljoner kronor till UNRWA inför 2025, och att samtidigt öka det totala stödet till Gaza och regionen genom att avsätta och betala ut 800 miljoner kronor till ett antal humanitära aktörer. Den

sammanvägda bedömningen var att även andra organisationer, som World Food Programme och Unicef, hade logistikmöjligheter att få in stödet.

Sida är en statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen. Sida ska följa den generella styrning som myndigheten får från regeringen genom exempelvis myndighetens instruktion, regleringsbrev, regeringsuppdrag och biståndsstrategier. I regleringsbrevet till Sida anslås medel för myndighetens humanitära bistånd under anslagspost 1 Humanitära insatser. Sida beslutar självständigt vilka organisationer som ska få stöd inom ramen för anslagsposten, men myndighetens beslut ska förstås vara förenliga med regeringens styrning, t.ex. myndighetens instruktion och de biståndsstrategier som styr myndighetens verksamhet.

I maj 2025 beslutade regeringen om en ny förordning med instruktion för Sida. Översynen av instruktionen gjordes främst för att den bättre skulle återspegla regeringens utrikespolitiska och biståndspolitiska prioriteringar samt för att inkludera nya och förändrade uppgifter för myndigheten. Av den nya instruktionen framgår det tydligt att Sida ska säkerställa att biståndspolitiken är en integrerad del av utrikespolitiken. Den dåvarande generaldirektören har betonat att Sida vägde in regeringens beslut om att avsluta kärnstödet till UNRWA i sin bedömning om att inte svara på nödappellen. Det är naturligt att Sida gjorde det eftersom regeringens beslut är ett uttryck för just utrikespolitiken.

Som en del i uppföljningen av den humanitära lägesbilden i Gaza hålls en löpande dialog mellan medarbetare på Utrikesdepartementet och på Sida. Dialogen mellan myndigheter och Regeringskansliet behövs för att ha en fungerande verksamhet. Ministern fick ta del av promemorian den 20 maj 2025 och läste den samma dag. Det är viktigt att departementet har en nära kontakt med Sida. Det måste vara Sida som självständigt fattar beslut om när den tycker att det är lämpligt att muntligen kontakta Utrikesdepartementet eller skriftligen upprätta en promemoria. Regeringen har ingenting emot att få ta del av underlag och analyser även om analyserna inte helt är i linje med regeringens uppfattning. Regeringen fattar beslut kollektivt om t.ex. ändringar i regleringsbreven, men har också löpande kontakt med myndigheterna. Det är ju Sida som har detaljkunskapen om den operativa miljön för UNRWA och som vet vad som sker inne i Gaza.

Regeringen styr riket och har ett mycket stort mandat att styra våra respektive myndigheter. Med det sagt ska regeringen inte vara inne i enskilda beslut om myndighetsutövning. Med de här två besluten som regeringen har fattat, inklusive den nya instruktionen, har regeringen styrt Sida. Det måste dock vara Sida som löpande och självständigt fattar beslut om vilka organisationer som ska få pengar och vilka organisationer som inte ska få pengar.

Utskottets ställningstagande

Som statlig förvaltningsmyndighet lyder Sida under regeringen. Sida ska följa den generella styrning som myndigheten får från regeringen genom bl.a. myndighetens regleringsbrev och instruktion. I regleringsbrevet för 2025 anges att Sida löpande ska hålla sig informerad om utrikespolitiska prioriteringar som har betydelse för verksamheten, bl.a. genom att inhämta information från UD. Av den nya instruktionen till myndigheten, som trädde i kraft den 15 maj 2025, framgår vidare att myndigheten ska säkerställa att verksamheten är en integrerad del av Sveriges samlade utrikes- och biståndspolitik.

I granskningen har det framkommit att regeringen i december 2024 beslutade att avsluta det s.k. kärnstödet till UNRWA. Vidare har det framkommit att Sida under våren 2025 initierade ett förslag om beredning av stöd till UNRWA med anledning av en nödhjälpsappell från organisationen. Vid ett möte den 13 maj 2025 mellan statssekreteraren och den dåvarande generaldirektören för Sida tog generaldirektören upp regeringens beslut att avsluta stödet till UNRWA. Den dåvarande generaldirektören har gjort gällande att han vid mötet lyfte frågan om huruvida Sidas beredning om att eventuellt stödja UNRWA var en del av den samlade utrikespolitiken och om det fanns möjligheter att stödja UNRWA. Enligt generaldirektören ska statssekreteraren ha svarat att det inte var lämpligt. I en promemoria den 18 maj 2025 gjorde Sida bedömningen att UNRWA var den organisation som hade högst kapacitet att direkt omsätta finansiering till humanitär verksamhet. Samtidigt noterade Sida att regeringen beslutat att avsluta kärnstödet till UNRWA. Sidas samlade bedömning blev därför att myndigheten tills vidare inte skulle fortsätta finansieringen av UNRWA:s humanitära responsarbete.

En fråga som väckts i granskningen är vilket handlingsutrymme Sida har haft att besvara nödhjälpsappellen från UNRWA. Enligt bistånds- och utrikeshandelsministern fattar Sida självständigt beslut om vilka organisationer som ska få stöd, men myndighetens beslut ska samtidigt vara förenliga med regeringens politik och styrning. En närliggande fråga är om regeringens formella styrning genom regleringsbrevet till Sida och den nya instruktionen har varit tillräckligt tydlig när det gäller vad som avses med regeringens samlade utrikes- och biståndspolitik.

Som utskottet tidigare har uttalat finns det i en fungerande statsapparat ett behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och regeringen. Genom sådana kontakter kan regeringen hållas informerad, och myndigheten kan få regeringens intentioner och krav på myndigheten klarlagda. Utskottet konstaterar i granskningen att Sidas regleringsbrev och instruktion är utformade på ett sätt som tycks förutsätta jämförelsevis omfattande kontakter mellan departement och myndighet. Sådana kontakter synes nödvändiga eftersom regeringen ansvarar för utrikespolitiken och biståndet utgör en del av denna. Genom att utrikespolitiken kan formuleras och komma till uttryck på en rad olika sätt förutsätts myndigheten på ett förhållandevis brett sätt kunna avläsa och tolka den inriktning och ram som

ska gälla för verksamheten. Detta accentueras inte minst vid större förändringar i utrikespolitiken. Vad som framkommit i granskningen i denna del ger inte anledning till något uttalande av utskottet. Utskottet vill i sammanhanget ändå peka på de speciella förutsättningarna som följer av den nära kopplingen mellan utrikespolitiken och Sidas verksamhet. Även då gäller vad utskottet tidigare uttalat om att det är väsentligt att de informella kontakterna inte går utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet och att dessa kontakter är mer inriktade på information än styrning.

Utskottet vill slutligen i granskningen understryka vikten av dokumentation från dialoger mellan myndigheten och departementet där regeringen preciserar och förtydligar innebörden av sin politik. Som utskottet tidigare har framhållit är dokumentation av kontakter mellan en myndighet och regeringen en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll. Utskottet noterar i sammanhanget att statssekreteraren gett uttryck för att hon inte ville få in någon rapport från Sida med myndighetens bedömning av läget i Gaza, vilket är anmärkningsvärt. Det kan konstateras att detta synsätt inte delas av biståndsoch utrikeshandelsministern som tvärtom uttryckt sig positivt till att Sida löpande lämnar underlag med de bedömningar som myndigheten gjort.

4.12 Biståndsoch utrikeshandelsministerns agerande i fråga om Sidas hantering av ansökan från en stiftelse

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2079-2024/25), *bilaga A4.12.1*, begärs en granskning av biståndsoch utrikeshandelsministerns agerande med anledning av uppgifter om otillbörlig påverkan på Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), i strid med bestämmelserna i regeringsformen om myndigheternas självständighet och förbudet mot s.k. ministerstyre.

I anmälan framhålls att uppgifter gör gällande att biståndsoch utrikeshandelsministerns statssekreterare uttryckligen har lovat biståndsmedel till stiftelsen Hepatica. Detta ska ha skett trots att stiftelsen, enligt vad som framkommit, inte uppfyller de villkor och kvalitetskriterier som Sida normalt tillämpar vid fördelning av biståndsmedel. Enligt uppgift ska Sida först ha stått fast vid sitt beslut att neka Hepatica medel, men ändrat sig efter att generaldirektören klargjort att pressen från den politiska ledningen att betala ut pengar till Hepatica är mycket stor och att Sida behöver se över tolkningen av kraven så att den blir bredare och möjliggör för Hepatica att få pengar utbetalade. Anmälaren framhåller även att det enligt de uppgifter som framkommit är uppenbart att regeringen tvingat myndigheten att bryta mot kraven på saklighet och opartiskhet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A4.12.2–5*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringens styrning av förvaltningen

Av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) följer att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. Av motiven till bestämmelsen framgår att den närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av bestämmelserna i olika kapitel i regeringsformen (prop. 1973:90 s. 230).

Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträden (7 kap. 3 § RF). Beslutsfattandet i regeringen sker alltså genom kollektivt fattade beslut, och regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden. Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv till förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 80).

Av 12 kap. 1 § RF följer att under regeringen lyder statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och de direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna begränsas av regeringsformen i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § RF) enligt vilken alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda direktiv till myndigheterna i strid med gällande rätt.

För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § RF som föreskriver att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397 f.).

Sammantaget innebär denna reglering att regeringens uppgift är att styra riket genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna lyder under regeringen, vilket innebär att de i princip ska följa föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som meddelats av regeringen genom kollektivt fattade beslut. Regeringen styr myndigheterna bl.a. genom instruktioner och regleringsbrev. Myndigheterna är tillförsäkrade självständighet gentemot regeringen i ärenden

som rör myndighetsutövning mot en enskild eller en kommun eller som rör tillämpning av lag.

Saklighetskravet

Av 1 kap. 9 § RF följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (se Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt [Juno, version 28], avsnitt 5.3.3). Som framgår ovan gäller bestämmelsen alltså 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.

Särskilt om styrningen av Sida

En ny instruktion

Den 15 maj 2025 trädde en ny instruktion för Sida i kraft: förordningen (2025:269) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Enligt instruktionen är Sida förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör internationellt bistånd (1 §). Myndigheten ska

1. bidra till att uppfylla det riksdagsbundna målet för det internationella biståndet
2. bidra till att genomföra regeringens biståndspolitik
3. bidra till genomförandet av regeringens internationella åtaganden rörande principerna för ett effektivt biståndss- och utvecklingssamarbete
4. betala ut ekonomiska bidrag i enlighet med de strategier som regeringen beslutat för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd
5. bistå regeringen med expertstöd inom myndighetens verksamhetsområde.

Myndigheten får, om det finns tillgång på medel, besluta om och betala ut ekonomiska bidrag eller annan finansiering (3 §).

Regleringsbrev för budgetåret 2025

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2025 (prop. 2024/25:1, utg.omr. 7, anslaget 1:1, anslagspost 13) ska medel om högst 166 miljoner kronor årligen användas i enlighet med strategin för särskilt demokratistöd genom svenska partianknutna organisationer (s.k. PAO) 2024–2027 (UD2023/18067). Vidare framgår att av den totala volymen ska Sida fördela 50 miljoner kronor i enlighet med mandatfördelningen i riksdagen mellan aktuella partianknutna organisationer. Sida ska utöver den årliga mandatfördelningen tillgängliggöra

6,75 miljoner kronor i syfte att möjliggöra att samtliga partianknutna organisationer får del av det mandatfördelade bidraget i sin helhet över strategiperioden. Utöver det ska vardera 2 miljoner kronor betalas ut i grundbidrag till varje PAO. Återstående belopp ska betalas ut i enlighet med redan avtalade insatser.

Strategi för särskilt demokratistöd genom svenska partianknutna organisationer 2024–2027

Regeringen fattade den 20 december 2023 beslut om en ny strategi för särskilt demokratistöd genom svenska partianknutna organisationer 2024–2027 (UD2023/18067). Syftet med det partianknutna biståndet är att genom insatser av svenska partianknutna organisationer (PAO) bistå utvecklingen av ett väl fungerande partiväsen i utvecklingsländer, i syfte att främja ett representativt demokratiskt styrelseskick i dessa länder. Strategin ska gälla under perioden 2024–2027 och omfattar de medel som anslås för detta ändamål i regleringsbrev för Sida för respektive budgetår. Insatser inom ramen för denna strategi finansieras i enlighet med villkoren för anslaget 1:1 Biståndsverksamhet, anslagsposten 13 i Sidas regleringsbrev för respektive verksamhetsår (se ovan).

Vidare anförs att ekonomiskt stöd som kanaliseras till en PAO precis som övrigt bistånd ska vara transparent, resultatorienterat och effektivt. Stödet är avsett för de partier i Sveriges riksdag som har bildat en PAO och ska under strategiperioden bestå av följande tre delar:

– Del 1 är ett stöd som fördelas på ett sätt som speglar mandatförhållandena i riksdagen till de partianknutna organisationer som inkommer till Sida med en verksamhetsplan och budget vars innehåll är i linje med strategins ändamål.
– Del 2 är ett grundbidrag som är lika stort för respektive PAO som får stöd. Detta grundbidrag ska uppgå till 2 miljoner kronor per år per PAO som får stöd i enlighet med del 1 eller 3.
– Del 3 är ett stöd som utgörs av redan avtalade insatser i enlighet med den tidigare strategin för särskilt demokratistöd genom svenska partianknutna organisationer 2023–2027. De redan ingångna ettåriga avtalen förlängs till 31 december 2027 enligt de villkor som gällde när de tecknades.

Den verksamhet som styrs av denna strategi ska bidra till att stärka och stödja uppbyggnaden av demokratiska politiska partier, demokratirörelser, förändringsaktörer eller demokratiförsvarare i organiserad form med en agenda som kan utvecklas till politiska partier. De partianknutna organisationerna avgör själva i vilka länder de arbetar.

Den del av verksamheten som fördelas till partianknutna organisationer i enlighet med mandatfördelningen i riksdagen (del 1) ska

– bidra till demokratiska, inkluderande och välfungerande politiska partier, demokratirörelser och förändringsaktörer

– främja demokratiförsvarare i organiserad form med en agenda som kan utvecklas till politiska partier, samt samarbeten inom plattformar och nätverk för politisk dialog
– bidra till ökad representation, delaktighet och inflytande i politiska organisationer för de som är underrepresenterade, inklusive kvinnor och ungdomar.

För att kunna ansöka om stöd inom denna strategi krävs att det parti som en PAO är knuten till är representerat i Sveriges riksdag. Därtill ska partianknutna organisationer ha stadgar och pågående eller planerad verksamhet i linje med strategins syfte och målsättningar. Om ett parti splittras, upphör eller förlorar samtliga sina riksdagsmandat har organisationen rätt att fortsätta godkänd verksamhet under efterföljande år med ett stöd om 50 procent av hela stödet inklusive grundbidraget första året och 25 procent år två, samt 50 procent av grundbidraget år tre (för att möjliggöra för slutrapportering) innan stödet slutligen upphör.

Det mandatfördelade bidraget och grundbidraget utgår till de partianknutna organisationer som till Sida inkommer med en årlig verksamhetsplan och budget som beskriver verksamhetens inriktning och val av samarbetspartners.

Del 3 av verksamheten utgörs av redan avtalade programinsatser i enlighet med den strategin för särskilt demokratistöd genom svenska partianknutna organisationer 2023–2027, vilken trädde i kraft den 1 januari 2023. Beslut om förlängning av dessa avtal för perioden 2024 – 2027 ingås i enlighet med Sidas regelverk.

Av strategin framgår att rapportering och revision sker samlat för samtliga delar av det stödet som en PAO uppbär. En PAO ska årligen lämna en verksamhetsrapport och ekonomisk verksamhetsrapportering till Sida, och den ska ha granskats av oberoende auktoriserade revisorer. De administrativa kostnaderna i Sverige ska särredovisas.

Uppgifter i medierna

I anmälan hänvisas till en artikel i Dagens Nyheter den 12 juni 2025 med rubriken M-topp ska ha lovat SD miljoner – Sida ändrade beslut. I artikeln framhålls att regelverket för PAO ändrades efter regeringens tillträde, men att Sida har fortsatt att neka Hepatica mångmiljonbelopp på grund av att det inte har uppfyllt Sidas kvalitetskrav. Dagens Nyheter uppger vidare att tidningen har tagit del av dokumentation från ett möte mellan Sida och Hepatica den 26 mars. Enligt Dagens Nyheter framgår det av dokumentationen att Björn Söder, som är ordförande i Hepaticas styrelse, uttryckt att han har haft flera samtal med statssekreteraren, som ska ha sagt att Hepatica ska få pengarna som Sida nekat. Enligt uppgift handlar det om nästan 14 miljoner kronor.

Dagens Nyheter uppger vidare att Sida först står fast vid sitt beslut. I ett mejl till stiftelsen den 13 maj 2025 uppges en handläggare ha skrivit att Sida inte kommer att ändra sin tolkning av reglerna för partianknutna

organisationer. Den 14 maj 2025 uppges dock Sidas dåvarande generaldirektör, Jakob Granit, ha skickat ett sms till statssekreteraren där han skriver: ”Tar hand om PAO frågan, kommer blir bra.”

Dagen efter, enligt interna mejl som Dagens Nyheter tagit del av, uppges generaldirektören ha klargjort att pressen från den politiska ledningen att betala ut pengar till Hepatica är mycket stor och att Sida därför behöver se över tolkningen av kraven, så att de blir bredare och möjliggör för Hepatica att få alla sina föreslagna projekt godkända och alla pengar utbetalade. Enligt Dagens Nyheter skickar generaldirektören den 20 maj 2025 ett brev till stiftelsen Hepatica och ”ger grönt ljus för en bredare tolkning”. Först åtta dagar senare får de andra partiernas stiftelser ett mejl från generaldirektören om att tolkningen har ändrats.

På frågan om varför han skickade ett sms till Diana Janse där han skriver att han ”[t]ar hand om PAO frågan” svarar Jakob Granit följande enligt artikeln:

> Det var en kvittens till statssekreteraren av att Sida aktivt hanterade genomförandet av PAO-strategin, även i de delar där beredningen fastnat. Statssekreteraren hade liksom jag uppmärksammats på att det fanns utestående frågor att lösa för att samtliga partianknutna organisationer skulle kunna ta del av det mandatfördelade stödet.

Enligt en artikel i Aftonbladet den 24 juni 2025 visar en extern granskning som har gjorts av ett konsultbolag på beställning av Sida att stiftelsen Hepatica har flera brister i sin organisation. Enligt artikeln slår konsultrapporten bl.a. fast att Hepatica saknar budgetrutiner, och man varnar för att det kan leda till att pengar fördelas fel, att stiftelsen drar på sig för stora kostnader och att det kan bli svårt att utkräva ansvar för fel som kan uppstå. Hepatica uppges också sakna rutiner för att granska nya partners i biståndsarbetet. Det finns inte heller någon ordning för vidareförmedling av biståndspengar. Även arbetet för att säkra verksamheten och biståndsgivningen från korruption har tydliga brister enligt artikeln.

Tidigare granskning m.m.

Frågan om informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna har behandlats i den s.k. verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99 om ledningen av den statliga förvaltningen). I propositionen anfördes att kontakter inom området för regeringsformens begränsningsregel – i den mån de är nödvändiga – bör präglas av mycket stor återhållsamhet med hänsyn till de rättssäkerhetsgarantier som åsyftas med 11 kap. 7 § RF (nuvarande 12 kap. 2 § RF) och att sådana för regeringens del bör skötas på tjänstemannanivå.

Under sin behandling av propositionen uttalade konstitutionsutskottet att det enligt utskottets uppfattning finns ett stort behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet (bet. KU 1986/87:29 s. 13). Genom sådana kontakter kan regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden. Myndigheterna kan å sin sida via informella kontakter få regeringens intentioner och krav på

myndigheterna klarlagda. Enligt utskottet är det över huvud taget svårt att föreställa sig en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag. Utskottet pekade även på att det svenska systemet kännetecknas av att regeringsbesluten fattas av regeringen som ett kollektiv, inte av de enskilda regeringsledamöterna. Att de informella kontakterna innebär vissa risker för ministerstyre kan inte förnekas. Därför bör dessa kontakter vara mer inriktade på information än på styrning, anförde utskottet. Utskottet ansåg att ett särskilt problem utgörs av informella kontakter i samband med sådan ärendehandläggning hos myndigheterna som avses i nuvarande 12 kap. 2 § RF. Utskottet ansåg det inte vara möjligt att helt undvika informella kontakter ens i dessa sammanhang. Enligt utskottets uppfattning måste dock återhållsamheten vara mycket stor. I särskilt hög grad bör de informella kontakterna på detta område avse informationsutbyte. Utskottet ansåg att det fanns anledning att understryka att myndigheterna, oavsett vilka informella kontakter som förekommit, bär det fulla och slutliga ansvaret för besluten i de enskilda fallen.

Utskottet har sedan dess i ett flertal granskningar återkommit till sitt uttalande om vikten av att informella kontakter bör vara mer inriktade på information än på styrning. Hösten 2012 granskade utskottet regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna (bet. 2012/13:KU10 s. 80 f.). Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att de senaste årens förändring av formerna för styrningen av myndigheterna, som innebär att instruktionen bör vara det grundläggande styrinstrumentet, synes vara omfattande. Utskottet hade från de utgångspunkter som gäller för dess granskning inget att invända mot att styrningen i högre grad än tidigare skulle ske via instruktioner än via regleringsbrev. I sammanhanget erinrade utskottet om att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet, vilket förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrnings-perspektiv, givetvis i beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § RF. Utskottet noterade slutligen de uppgifter som lämnats i granskningen om att kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet är viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt till förtydligande av regeringens styrning. Utskottet hade ingen annan uppfattning men anförde bl.a. att det är väsentligt att de informella kontakterna är mer inriktade på information än styrning och att dokumentation av kontakter är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll.

Under våren 2015 granskades den dåvarande biståndsministerns agerande i samband med Sidas beviljande av ekonomiskt stöd till Eurasia Foundation (EF) (bet. 2014/15:KU20 s. 277 f.). Enligt utskottet visade utredningen i ärendet att den dåvarande biståndsministern i ett brev till EF informerade om att Sida behandlade bidragsansökan från EF och att det inte föreföll finnas några hinder mot ett positivt besked. Utskottet ansåg inte att hon kunde anses ha ingripit eller påverkat Sidas bedömning av ansökan.

Våren 2016 granskade utskottet den dåvarande infrastrukturministerns inblandning i driftsstöd till flygplatser (bet. 2015/16:KU20 s. 259 f.). Utskottet inledde sitt ställningstagande med att erinra om att regeringsbesluten fattas av regeringen som ett kollektiv, inte av enskilda statsråd. I det aktuella fallet hade företrädare för Näringsdepartementet på statsrådets uppmaning kontaktat Trafikverket. Det rådde delade meningar om vad avsikten med kontakten var. Enligt Näringsdepartementet och statsrådet hade avsikten varit att påtala behovet av en skyndsam hantering av driftsstödet till flygplatserna, men någon order om utbetalning hade inte lämnats. Företrädarna för Trafikverket hade å sin sida uppgett att de hade uppfattat kontakten som ett starkt önskemål från statsrådets sida om att verket skulle betala ut driftsstödet till de resterande flygplatserna så snart som möjligt. Utskottet konstaterade att det aktuella ärendet vid Trafikverket avsåg myndighetsutövning och således föll under 12 kap. 2 § RF. Uppmaningen till skyndsam hantering fick allvarliga konsekvenser för det sätt på vilket Trafikverket kom att hantera ärendet. Statsrådet hade det övergripande ansvaret för vad som skedde inom departementet, och det fanns uppenbara skäl för henne att följa frågan och därmed även uppmärksamma hur kommunikationen mellan departementet och Trafikverket utvecklades. Några sådana åtgärder vidtogs dock inte av statsrådet. Utskottet fann också skäl att understryka vad det tidigare uttalat om dokumentation och konstaterade att kraven på dokumentation inte var tillgodosedda i det nu aktuella ärendet. Sammanfattningsvis ansåg utskottet att statsrådet inte kunde undgå kritik för sitt agerande i frågan.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet en redogörelse för kontakterna under våren 2025 mellan statssekreteraren eller andra medarbetare vid Utrikesdepartementet (UD) och Sidas dåvarande generaldirektör eller någon annan vid Sida om tolkningen av reglerna för partianknutna organisationer eller om utbetalning av medel till stiftelsen Hepatica. Utskottet begärde även en redogörelse för kontakterna under våren 2025 mellan statssekreteraren och företrädare för stiftelsen Hepatica som berörde stiftelsens ansökan om biståndsmedel. Utskottet begärde även att få ta del av allmänna handlingar från kontakterna.

Som svar överlämnades den 13 januari 2026, den 10 februari 2026, den 19 mars 2026 och den 21 april 2026 promemorior som hade upprättats inom UD (bilaga A4.12.2–5). Vidare överlämnades allmänna handlingar från kontakterna.

Kontakter mellan UD och Sida

Av svarspromemoriorna framgår följande när det gäller vilka kontakter som tagits mellan UD och Sida.

I Sidas regleringsbrev för 2024 avsattes 159 miljoner kronor för strategin för särskilt demokratistöd genom svenska partianknutna organisationer (PAO-strategin). I regleringsbrevet för 2025 tillfördes ytterligare 6,75 miljoner

kronor till strategin för att möjliggöra att samtliga partianknutna organisationer får del av det mandatfördelade bidraget i sin helhet över strategiperioden. Under 2024 hade Hepatica inte tilldelats hela det mandatbaserade stödet.

UD hade därefter kontakt med myndigheten på statssekreterar- och tjänstemannanivå för att följa upp regeringens styrning av myndigheten. Det övergripande syftet med kontakterna var att dels få information om myndighetens handläggning av stiftelsen Hepaticas ansökan om bidrag, dels framhålla vikten av att under 2025 kunna uppnå full tilldelning till samtliga partianknutna organisationer av det mandatbaserade stödet. Kontakterna togs huvudsakligen på UD:s initiativ.

Den 11 april 2025 hölls en ledningsdialog där statssekreteraren Diana Janse och Sidas dåvarande generaldirektör närvarade. Vid mötet redogjorde statssekreteraren kortfattat för det möte som hon hade haft den 28 mars 2025 med de partianknutna organisationerna, där dessa gett positiv återkoppling på samarbetet med Sida, men också framfört vissa kritiska synpunkter (se även nedan). Statssekreteraren bad Sida att undersöka hur myndighetens dialog med organisationerna kunde förbättras och frågade om läget i hanteringen av stödet till Hepatica.

Den 13 maj 2025 hölls ett samtal mellan statssekreteraren och generaldirektören då hon frågade om status i hanteringen av Hepaticas ansökan.

Den 14 maj 2025 hölls på Sidas initiativ ett samtal mellan myndigheten och UD. UD framhöll vikten av att Sida gjorde det som var möjligt inom ramen för regelverket och strategins syfte när det gällde behandlingen av Hepaticas ansökan.

Den 9 juni 2025 hölls ett samtal mellan UD och Sida i vilket departementet redogjorde för ett möte som statssekreteraren haft med Hepaticas styrelse den 4 juni 2025.

Biståndsministern har fått övergripande information om de kontakter som tagits med Sida när det gäller stiftelsen Hepatica.

Kontakter mellan statssekreteraren och företrädare för Hepatica

Av svarspromemoriorna framgår följande när det gäller kontakter mellan statssekreteraren och företrädare för Hepatica.

Den 28 mars 2025 hölls ett möte mellan statssekreteraren och de partianknutna organisationerna, inklusive Hepatica. Av mötesanteckningar från mötet framgår att majoriteten av organisationerna upplevde att samarbetet med Sida fungerade väl och skapade mervärde till deras verksamhet. En PAO konstaterade att samarbetet inte var friktionsfritt, men att man försökte leva upp till de krav som ställdes. Några av organisationerna ansåg att Sidas handläggning delvis var personberoende. En PAO höll inte med om att Sidas handläggning skapat mervärde för projektverksamheten. Sida uppfattades i stället förhindra verksamhet genom att förhala godkännandet av projektansökningar. Kritik lyftes också mot att det tog tid att få ut medel.

Statssekreteraren anförde att man skulle se över vad som kunde göras tydligare och förbättras.

Den 4 juni 2025 hölls ett möte mellan statssekreteraren, tillsammans med tjänstemän från UD:s enhet för multilateral styrning och humanitär politik samt ministerkansliet vid UD, och företrädare för Hepatica. Mötet hölls på initiativ av Hepatica. Vid mötet uttryckte Hepatica uppskattning för det brev som Sidas generaldirektör skickat till Hepatica den 20 maj 2025. Hepatica framförde vidare kritik mot Sidas handläggning och bemötande samt framförde att myndigheten borde förtydliga och effektivisera ansökningsprocessen. Statssekreteraren konstaterade att Sida i brevet från generaldirektören gett uttryck för att Sida hade sett över myndighetens tidigare tolkning av vilken typ av verksamhet som kan få stöd via strategin. Hon framförde att det fanns skäl att överväga hur vissa aspekter av ansökningsprocessen och kommunikationen mellan myndigheten och de partianknutna organisationerna kunde förbättras samt att det är centralt att utbetalningar görs i god tid. Hon framförde vidare att UD skulle föra synpunkterna vidare till myndigheten. Hon betonade vikten av att Hepatica vidtog åtgärder i enlighet med de rekommendationer som konsultbolaget Ernst & Young lämnat till Hepatica i en internkontrollgranskning som genomförts på uppdrag av Sida.

Tolkningen av strategin

När det gäller tolkningen av PAO-strategin framgår följande av svarspromemoriorna och bifogade handlingar.

Av ett protokoll från ett höstsamråd den 27 november 2024 mellan UD och Sida om PAO-strategin framgår att Sida bad om ett förtydligande av tolkningen av strategin och ställde följande fråga:

> Betyder tolkningen att förändringsaktör även inkluderar nätverk, plattformar eller organisationer som inte är kopplade till partier eller demokratiförsvarade i organiserad form med en agenda som kan utvecklas till politiska partier eller bara politiska partier och demokratiförsvarare med en agenda som kan utvecklas till politiska partier?

UD svarade att UD inte hade någon annan tolkning än den som hade gjorts vid ett vårsamråd den 10 april 2024, nämligen att den verksamhet som finansieras under strategin ska vara i enlighet med strategins syfte att bistå utvecklingen av ett väl fungerande partiväsende och ett representativt demokratiskt styrelseskick i utvecklingsländer. Begreppet förändringsaktör, så som det används i strategin, får därmed förstås avse aktörer som utgör politiska partier och/eller demokratiförsvarare med en agenda som kan utvecklas till politiska partier.

I en svarspromemoria anförs vidare att Regeringskansliet i sin kontakt med Sida framhållit vikten av att under 2025 uppnå full tilldelning av det mandatbaserade bidraget. Regeringskansliet har också uttryckt att det delar myndighetens tolkning av strategin och uppmuntrat en flexibel och resultatinriktad implementering. I svarspromemorian hänvisas till ett bifogat protokoll från ett vårsamråd som ägde rum mellan UD och Sida den 12 maj

2025. Av protokollet framgår att UD framförde följande budskap om strategigenomförandet:

> Sida måste lägga de resurser som krävs för att möjliggöra att all avdelad finansiering under PAO-strategin kan utbetalas snarast möjligt.
>
> Samtidigt som UD fortsatt delar Sidas uttolkning av strategins syfte och målsättningar, uppmuntras en flexibel och resultatinriktad implementering av strategin.
>
> Sida bör i detta arbete tillse att man fullt ut tillhandahåller stöd och vägledning till PAO i enlighet med det som strategin föreskriver och uppmuntras härutöver att aktivt identifiera pragmatiska och verkningsfulla åtgärder för att hjälpa PAO att nå sina målsättningar. Detta kan inkludera möjlighet för PAO att använda medel under strategin för att anlita externt stöd.

I en svarspromemoria framhålls vidare att Sida, mot bakgrund av myndighetens dialog med de partianknutna organisationerna och Regeringskansliet i fråga om strategin, gav uttryck för att myndighetens tidigare tolkning av strategin kunde uppfattas som restriktiv. Myndigheten bedömde att det fanns utrymme att bevilja stöd avseende fler typer av demokratistärkande verksamheter än tidigare, vilket kom till uttryck i ett brev den 28 maj 2025 från myndighetens dåvarande generaldirektör till generalsekreterarna för organisationerna. I brevet framhölls bl.a. följande.

> Sidas bedömning är nu att stöd kan beviljas till verksamhet där PAOs samarbetspartner är demokratirörelser och förändringsaktörer inklusive nätverk, plattformar eller organisationer, även om de saknar uppenbar koppling till partier eller till demokratiförsvarare med en agenda som kan utvecklas till politiska partier. Vidare ser vi att strategins syfte framgent kan tolkas bredare, så att även demokratistärkande aktiviteter utan direkt koppling till, men av relevans för ett väl fungerande och demokratiskt partiväsende, ska kunna stödjas, förutsatt att de i övrigt uppfyller de krav som Sida ställer på alla biståndsfinansierade insatser.

I svarspromemorian anförs vidare att de andra partianknutna organisationerna, till skillnad från Hepatica, hade avtal med Sida som omfattar hela det mandatfördelade bidrag som de har möjlighet att få under strategiperioden. Myndighetens bredare tolkning av strategin har därför inte fått några konsekvenser för andra partianknutna organisationer än Hepatica.

Granskningsrapport från konsultbolaget Ernst & Young

Utskottet begärde vidare att få ta del av den externa granskningsrapport av stiftelsen Hepatica som hade gjorts av konsultbolaget Ernst & Young på uppdrag av Sida (daterad den 29 april 2025).

I rapporten, som fanns tillgänglig i Regeringskansliet och som överlämnades till utskottet, granskades Hepaticas interna kontroll inom följande områden: organisatorisk struktur, styrning och juridisk status, hantering av medelsflöden, redovisningspolicyer, procedurer och praxis, riskhantering, revision, rapportering och övervakning, inköpspolicyer, procedurer och praxis, antikorruption, respekt för restriktiva åtgärder samt vidareförmedling

av medel. I rapporten lämnades rekommendationer i fråga om de brister som hade identifierats.

Av en svarspromemoria framgår vidare att uppföljning av internkontrollgranskningen är en fråga för Sida. Sida har informerat Regeringskansliet om att myndigheten har begärt en åtgärdsplan av Hepatica och att myndigheten följer upp genomförandet av rekommendationerna i rapporten. Det är inte känt inom Regeringskansliet om rapporten eller dess innehåll har lett till att Sida vidtagit några åtgärder i fråga om utbetalning av medel till Hepatica.

Det framgår vidare att statssekreteraren har tagit del av rapporten. Rapporten har inte lett till några kontakter mellan statsråd, statssekreterare eller övriga i Regeringskansliet och Sida respektive Hepatica. Vid mötet mellan statssekreteraren och Hepaticas styrelse den 4 juni 2025 betonade statssekreteraren vikten av att Hepatica vidtog åtgärder i enlighet med rekommendationerna i rapporten. Vidare framgår det att varken rapporten eller dess innehåll har lett till att några åtgärder vidtagits i Regeringskansliet.

PAO-stödet under perioden 2010–2026

Utskottet hämtade även in uppgifter från Sida om vilka partiorganisationer som fick del av det särskilda demokratistödet genom partianknutna organisationer (PAO-stödet) under perioden 2010–2026.

Av uppgifterna framgår bl.a. att Hepatica fick stöd med 5,75 miljoner kronor för 2024 och med 8,5 miljoner kronor för 2025.

Utskottets ställningstagande

Sida ska som statlig förvaltningsmyndighet under regeringen följa regeringens generella styrning genom myndighetens regleringsbrev, strategier och instruktion.

Av granskningen framgår att regeringen i december 2023 beslutade om en ny strategi för särskilt demokratistöd genom svenska partianknutna organisationer (s.k. PAO) för åren 2024–2027. I strategin framhålls att den verksamhet som styrs av strategin ska bidra till att stärka och stödja uppbyggnaden av demokratiska politiska partier, demokratirörelser, förändringsaktörer eller demokratiförsvarare i organiserad form med en agenda som kan utvecklas till politiska partier. Vidare framgår det av Sidas regleringsbrev för 2024 att regeringen avsatte 159 miljoner kronor till strategin, varav 50 miljoner kronor skulle fördelas i enlighet med mandatfördelningen i riksdagen. I regleringsbrevet för budgetåret 2025 tillfördes ytterligare drygt 6,7 miljoner kronor till strategin för att möjliggöra att samtliga PAO skulle få del av det mandatfördelade bidraget i sin helhet under strategiperioden. Stiftelsen Hepatica tilldelades inte hela det mandatbaserade stödet under 2024.

Utskottet noterar att Sida vid ett samråd hösten 2024 efterfrågade ett förtydligande av hur strategin bör tolkas och att UD då vidhöll sin tolkning, att med förändringsaktör bör förstås aktörer som utgör politiska partier och/eller demokratiförsvarare med en agenda som kan utvecklas till politiska

partier. I januari 2025 efterfrågade företrädare för stiftelsen i ett mejl till statssekreteraren ett ”bredare anslag” när det gällde tolkningen av strategin. Under april–maj 2025 ställde statssekreteraren frågor till Sidas dåvarande generaldirektör om läget i hanteringen av stödet till stiftelsen. UD framhöll vid ett samtal med Sida vikten av att myndigheten gjorde vad som var möjligt inom ramen för regelverket och strategins syfte när det gällde hanteringen av stiftelsens ansökan. Den 20 maj 2025 meddelade Sidas dåvarande generaldirektör i ett brev till stiftelsen att Sida ansåg att strategins syfte framgent kan tolkas bredare så att även demokratistärkande aktiviteter utan direkt koppling till partiväsendet ska kunna stödjas, förutsatt att de krav som Sida ställer på alla biståndsfinansierade insatser i övrigt uppfylls.

Som utskottet tidigare har framhållit finns det i en fungerande statsapparat ett behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och regeringen. Genom sådana kontakter kan regeringen hållas informerad och myndigheten kan få regeringens intentioner och krav på myndigheten klarlagda. Utskottet har i sammanhanget även framhållit att det är väsentligt att de informella kontakterna 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. Departementet har framhållit att syftet med kontakterna med Sida var att följa upp regeringens styrning av myndigheten och att dels få information om myndighetens handläggning av stiftelsen Hepaticas ansökan om bidrag, dels framhålla vikten av att under 2025 kunna uppnå full tilldelning till samtliga partianknutna organisationer av det mandatbaserade stödet.

I den internkontrollgranskning av Hepatica som ett konsultbolag genomförde på uppdrag av Sida och som blev klar i april 2025 lämnades rekommendationer som gällde stiftelsens verksamhet. Det kan konstateras att uppföljningen av internkontrollgranskningen är en fråga för Sida. Det är vidare Sidas ansvar att säkerställa att organisationer som tar emot stöd lever upp till gällande regelverk för att ta emot stöd. I detta avseende är det också en självklarhet att Sida har en dialog med organisationer som är berättigade att söka stöd och ser till att vägleda dem så att de kan leva upp till regelverket. Sida har informerat Regeringskansliet om att myndigheten har begärt en åtgärdsplan av stiftelsen och att myndigheten följer upp genomförandet av rekommendationerna i rapporten. Statssekreteraren har tagit del av rapporten och vid ett möte med stiftelsens styrelse i juni 2025 betonade hon vikten av att stiftelsen vidtar åtgärder i enlighet med rekommendationerna i rapporten. Härutöver kan konstateras att det också har förekommit ytterligare kontakter mellan departementet och Sida i frågan. Utskottet framhåller vikten av att kontakter mellan departement och myndigheter inte inbegriper ifrågasättanden av bedömningar i enskilda ärenden.

Särskilda yttranden

Granskningen har föranlett följande särskilda yttranden. I rubriken anges om det särskilda yttrandet gäller ett visst avsnitt i utskottets granskning.

1. Särskilt yttrande (SD, M, KD, L)

Mats Green (M), Fredrik Lindahl (SD), Oskar Svärd (M), Mauricio Rojas (L), Ulrik Nilsson (M), Gudrun Brunegård (KD), Susanne Nordström (M), Lars Engsund (M) och Martin Westmont (SD) anför:

I konstitutionsutskottets granskningsbetänkande 2025/26:KU20 har företrädarna för oppositionen valt att lägga ett särskilt yttrande.

I yttrandet hävdar de att de förhindrats från att få vissa bedömningsunderlag och från att kunna kalla alla statsråd som önskats till utfrågning. I sak uppfattar vi att oppositionen därmed frångår utgångspunkten att hålla avstånd till frågor som rör pågående rättsliga processer för att undvika att påverka dem eller komma i konflikt med dem.

Så sent som för ett år sedan beslutade ett enigt utskott att bordlägga ett ärende av denna anledning. Det som oppositionen då ansåg rätt och riktigt tycks de således inte längre stå bakom.

Det är mycket beklagligt att oppositionen i utskottet inte längre står bakom principer för konstitutionsutskottets granskning som det fram till nu funnits enighet om. Vi som majoritet i utskottet står emellertid fast vid att granskningen ska återupptas när det finns en lagakraftvunnen dom i det aktuella ärendet. Det handlar om att värna rättsstatens ordning och de principer som under lång tid väglett konstitutionsutskottet.

Vidare tolkar vi oppositionen i utskottet som att de kritiserar att vissa statsråd i nuvarande regering inte kallats till utfrågning. Här måste upplysas om att majoriteten argumenterat för att också fråga ut statsråd från tidigare regeringar i granskningen avseende Lantmäteriet, vilket oppositionen i sin tur motsatt sig. Utskottet valde slutligen att inte utvidga kretsen som kallades.

Det ska även tilläggas att KU:s granskningar i stor omfattning sker genom skriftliga frågor till Regeringskansliet och de personer som direkt berörs av granskningarna. Möjligheten för utskottet att kalla enskilda personer är ett komplement till detta och ska inte nyttjas som någon slags sanktion eller för partipolitisk mediaexponering.

Att granskningars omfattning ges ramar i tidshorisont och omfattning är således inget ovanligt, och sker oavsett om ärendet anmälts av ledamot för riksdagens majoritet eller minoritet.

Att en opposition på olika sätt vill förmedla kritik mot sittande regering är väntat och sker löpande i många av riksdagens utskott. För konstitutionsutskottet med sin unika roll att granska regeringen ställs emellertid särskilda krav på samtliga ledamöter.

Problematiken uppstår när oppositionens ledamöter i konstitutionsutskottet distanserar sig från fokus på rättskontroll och administrativ praxis till förmån för att använda utskottet som plattform för partipolitisk kritik mot sittande regering – samtidigt som de argumenterar för att utskottet förväntas vara enigt.

En sådan utveckling riskerar att leda till att konstitutionsutskottets ställningstaganden framöver blir mer lika övriga utskott i riksdagen – där majoritetens uppfattning ger tydligt genomslag.

2. Särskilt yttrande (S, V, C, MP)

Jennie Nilsson (S), Hans Ekström (S), Mirja Räihä (S), Per-Arne Håkansson (S), Jessica Wetterling (V), Muharrem Demirok (C), Jan Riise (MP) och Peter Hedberg (S) anför:

Reglerna om konstitutionsutskottets granskning är förhållandevis få. Hur granskningsarbetet bedrivs bestäms till stor del av utskottet självt. Det åvilar utskottet att i god anda utforma arbetsformer och arbetssätt så att utskottet kan leva upp till sin uppgift som konstitutionellt kontrollorgan.

Av det parlamentariska styrelsesättet följer att vid granskning av regeringen utgör oppositionen en drivkraft. Genom åren har också utvecklats en kultur i utskottet som värnar minoritetens intresse i utredningsarbetet. Denna ordning är nödvändig för att säkerställa att granskningsärenden blir allsidigt belysta och att riksdagen har en fungerande kontrollmakt.

Under årets granskning har vid flera tillfällen majoriteten i utskottet förhindrat utredningsåtgärder som framförts av oppositionen. Det har handlat om dels att vi nekats möjligheten att få oberoende bedömningsunderlag från utskottets kansli gällande vissa granskningsärenden, dels ensidiga beslut om vilka statsråd som ska kallas till utfrågning samt i vilka ärenden de ska frågas ut. Agerandet har resulterat i att oppositionen i flera ärenden inte kunnat ställa viktiga frågor relevanta för granskningsarbetet. Vi ser med oro på utvecklingen och den väcker frågor kring utskottets arbetsformer. Socialdemokraterna har i utskottet lagt fram ett förslag till utskottsinitiativ om ett minoritetsskydd i granskningen. Enligt vår mening bör det övervägas om ett sådant skydd behöver införas under nästa valperiod.

3. Det s.k. tjänstemannauppropet inom Regeringskansliet, avsnitt 3.2 (SD, L)

Fredrik Lindahl (SD), Mauricio Rojas (L) och Martin Westmont (SD) anför:

Vi delar utskottets uppfattning att ett opolitiskt och professionellt regeringskansli är av grundläggande betydelse för den svenska statsförvaltningen. Regeringskansliets tjänstemän ska, oavsett regeringens politiska sammansättning, lojalt bistå den regering som väljarna gett mandat att styra landet.

Det aktuella brevet tillkom genom ett organiserat initiativ inom Regeringskansliet under en pågående regeringsbildning och innehöll ställningstaganden

som rörde förhållandet mellan den statliga värdegrunden, tjänstemannarollen och en tillträdande regerings politiska inriktning. Att flera chefer och andra inflytelserika tjänstemän enligt tillgängliga uppgifter var involverade i initiativet gör händelsen särskilt problematisk.

Även om granskningen inte har kunnat visa att några otillbörliga åtgärder vidtagits mot enskilda medarbetare eller att någon gynnats i sin tjänsteutövning, anser vi att händelsen borde ha föranlett ett tydligare agerande från Regeringskansliets ledning och från ansvariga statsråd. Ett sådant agerande hade kunnat undanröja tveksamheter kring Regeringskansliets opartiskhet och tydligare markera vikten av att statliga tjänstemän upprätthåller sin roll som opolitiska och lojala tjänstemän oavsett regeringens sammansättning.

Utskottet har dock valt att bedöma hanteringen av brevet från huvudsakligen arbetsrättslig synpunkt. Vi menar att bedömningen hade behövt vara bredare. Att någon markering inte gjordes från Regeringskansliets ledning och ansvariga statsråd riskerade att undergräva förtroendet för Regeringskansliets opolitiska ställning och dess förmåga att lojalt tjäna varje demokratiskt tillsatt regering. I den delen anser vi att hanteringen av brevet uppvisar brister som utskottet borde ha uppmärksammat i sin bedömning.