



Granskningsbetänkande

Inledning och sammanfattning

Konstitutionsutskottets granskning

Enligt 13 kap. 1 § regeringsformen ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för detta ändamål få ut protokollen över beslut i regeringsärenden, handlingar som hör till dessa ärenden samt regeringens övriga handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Till grund för den granskning som nu redovisas har utskottet haft tillgång till bl.a. material som har tagits fram av utskottets kansli och av Regeringskansliet. Delar av det skriftliga utredningsmaterialet redovisas i bilaga A1.1.1–A5.2.3.

För att inhämta ytterligare upplysningar har utskottet hållit ett antal offentliga utfrågningar. Uppteckningar från utfrågningarna finns i bilaga B1–B11.

I det följande lämnas först en kort beskrivning av betänkandets disposition och en sammanfattning av resultaten av den genomförda granskningen. Därefter behandlas de olika granskningsärendena i betänkandets huvudavsnitt, och sedan följer två reservationer.

Behandlade frågor

I betänkandet redovisas utskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning med anledning av särskilda anmälningar. Utskottet har tidigare under innevarande riksmöte på eget initiativ lämnat ett granskningsbetänkande som avser allmänna, administrativt inriktade frågor (bet. 2014/15:KU10).

Det aktuella betänkandet inleds med ett kapitel i vilket vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen behandlas. I det följande kapitlet behandlas olika frågor som avser handläggningen av vissa regeringsärenden. Därefter följer ett kapitel om frågor som rör regeringens ansvar för förvaltningen. Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning behandlas i det därpå följande kapitlet. I det avslutande kapitlet behandlas vissa frågor om

regeringens ansvar för statliga bolag. Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

Vissa resultat av granskningen

Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

Utskottet har granskat *regeringens ståndpunkt i fråga om kommissionens prioriteringar*. Någon skyldighet att samråda med EU-nämnden i den aktuella frågan förelåg inte. Samtidigt bör, framhåller utskottet, ståndpunkter som i och för sig inte omfattas av samrådsskyldighet ändå vara förenliga med vad som tidigare har förankrats i EU-nämnden. Det ankommer på regeringen att under konstitutionellt ansvar bedöma behovet av ny förankring med riksdagen, t.ex. för att kunna bedöma hur olika ståndpunkter förhåller sig till varandra och för att prioritera mellan dem. Utskottet klargör även att kravet på förankring i riksdagen är detsamma oavsett om tankarna eller idéerna läggs fram muntligt eller i form av skriftliga handlingar, t.ex. i form av s.k. non-papers.

Vidare har utskottet granskat *utrikesministerns information till EU:s medlemsländer om Sveriges kommande erkännande av Staten Palestina*. Utskottet konstaterar att den information som utrikesministern lämnade inte omfattats av samrådsskyldigheten. *Reservation SD*

En annan granskning gäller *klimat- och miljöministerns uttalande om extra val vid riksdagens frågestund*. I sitt ställningstagande konstaterar utskottet att ministerns inledande uttalande om extra val kunde tolkas som att regeringen vid den aktuella tidpunkten redan hade beslutat om ett extra val men att hon senare under frågestunden efter påpekande korrigerade det aktuella uttalandet.

Granskningen av *infrastrukturministerns agerande vid ett rådsmöte avseende fjärde järnvägspaketet* visar att statsrådet vid rådsmötet inte tog upp aspekten successiv marknadsöppning, vilken omfattades av den ståndpunkt som hade förankrats i EU-nämnden. Utskottet framhåller betydelsen av att en ståndpunkt som förankrats i EU-nämnden fullföljs fullt ut i rådet. Därutöver betonar utskottet vikten av att rapporter över rådsmöten på ett korrekt sätt speglar vad som förevarit.

Utskottet har granskat *regeringens beslut att utse en statlig samordnare för Bromma flygplats*. Trafikutskottets förslag till tillkännagivande om att någon förhandlingsperson inte borde tillsättas rörande frågan om att avveckla citynära flygplatser var känt inom regeringen när den fattade beslutet om att utse en statlig samordnare för Bromma flygplats. Trafikutskottets förslag och regeringens beslut rör enligt utskottets mening om inte fullt ut så i väsentliga delar samma sak. Mot den bakgrunden anser utskottet att det var olämpligt av regeringen att så tydligt föregripa riksdagens beslut genom beslutet om en samordnare. Med utgångspunkt i den konstitutionella praxis som gäller för regeringens hantering av tillkännagivanden anser utskottet att det fanns skäl för regeringen att invänta riksdagens beslut och först därefter bedöma vilket ställningstagande som kunde bli aktuellt. Utskottet menar också att viss information från Stockholms kommun borde ha dokumenterats.

Granskningen av *regeringens information till utrikesutskottet om nya utlandsmyndigheter* ger enligt utskottet inte grund för någon annan slutsats än att den information som regeringen lämnade var korrekt, och det föreligger inte några formella omständigheter som motiverar utskottet att rikta någon anmärkning mot regeringen. Samtidigt noteras att vid det aktuella informationstillfället var beredningen av frågan om att återöppna generalkonsulatet i New York uppenbarligen långt framskriden inom Regeringskansliet, vilket med fördel hade kunnat delges utrikesutskottet för att ge en så rättvisande och fullständig bild som möjligt.

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

Handläggningen av vissa regeringsärenden

Utskottet har granskat regeringens *hantering av överklagande om tillstånd till befintlig och utökad flygplatsverksamhet m.m.* Utöver vad Högsta förvaltningsdomstolen har uppmärksammat inom ramen för sin rättsprövning av det aktuella överklagandeärendet framhåller utskottet att utförliga miljökonsekvensbeskrivningar ytterligare kan förbättra beredningsunderlaget i ärenden som rör verksamheter som påverkar miljön. Utskottet konstaterar vidare att regeringen vid ett regeringssammanträde kan ta upp och avgöra ärenden ”utom listan” och att de skäl som framkommit för att avgöra det aktuella överklagandeärendet ”utom listan” är förenliga med gällande riktlinjer och med utskottets tidigare uttalanden.

När det gäller granskningen av regeringens *hantering av frågan om erkännande av Staten Palestina* ska regeringsförklaringen enligt utskottets mening ses som en allmän avsiktsförklaring som inte kan tillmätas någon rättsverkan, och de formuleringar som användes av statsministern i regeringsförklaringen kan inte i sig ges innebörden att regeringen hade tagit ställning i frågan. Utskottet hänvisar i sammanhanget till att regeringsförklaringen enligt förarbetena till riksdagsordningen är tänkt att bilda utgångspunkt för en

allmänpolitisk debatt i riksmötets inledningsskede och att det därför är önskvärt att förklaringen får en viss fyllighet. I den kommunikation som ägt rum i massmedier, på regeringens webbplats och i information till utlandsmyndigheterna efter regeringsförklaringen noterar utskottet dock upprepade hänvisningar till ”vårt kommande erkännande av Palestina” och uttalanden om att ”Sverige kommer att erkänna Palestina”, utan att någon pågående beredning e.d. nämns. Enligt utskottet borde kommunikationen på ett tydligare sätt ha speglat att det pågick en beredningsprocess och att något beslut ännu inte var fattat. Som kommunikationen nu var utformad gav den bilden av att regeringen i realiteten hade tagit ställning i frågan före Utrikesnämndens sammanträde. Det kan inte heller uteslutas att kommunikationen har lett till att erkännandefrågan av omvärlden har uppfattats som avgjord före samrådet med Utrikesnämnden. Utskottet bedömer också att det sätt på vilket frågan hanterades kan ha försämrat förutsättningarna för ett samråd med Utrikesnämnden i reell mening.

I granskningen av *anställningen av en statssekreterare i Miljödepartementet* konstaterar utskottet inledningsvis att pressmeddelandet som publicerades på regeringens webbplats om anställningen innehöll en felaktig uppgift om statssekreterarens arbetsuppgifter. Någon utredning för att klarlägga hur den felaktiga uppgiften kunde komma med i pressmeddelandet synes inte ha gjorts inom departementet, vilket enligt utskottet hade varit en lämplig åtgärd för att säkerställa att rutinerna för pressmeddelanden är adekvat utformade. Vidare noterar utskottet att det efter publiceringen av pressmeddelandet gjordes två ändringar eller rättelser. Redan 2011 påpekade utskottet att ändringar eller rättelser alltid bör ske genom att en skriftlig ändring eller rättelse fogas till det dokument där den ursprungliga uppgiften finns. Den ändring som gjordes i notisen två dagar efter publiceringen av pressmeddelandet var enligt utskottet ofullständig eftersom det inte framgick vilken sakuppgift som hade ändrats. Sedermera skedde en rättelse av den felaktiga uppgiften genom en skriftlig rättelseruta som tillfogades pressmeddelandet. Att det gick flera månader mellan pressmeddelandet och rättelsen är dock inte tillfredsställande, enligt utskottet. Av utredningen framgår att man först nu har infört rutiner inom Miljö- och energidepartementet för att korrigera felaktig information. Utskottet anser att det borde ha gjorts långt tidigare och förutsätter att även övriga departement redan har infört eller ser till att de inför motsvarande rutiner.

Utskottet har vidare granskat *beredningen i fråga om statens finansiering av Medelhavsinstitutet*. Den aviserade minskningen av bidragen till Medelhavsinstitutet i budgetpropositionen för 2015, som innebar att statens finansiering av institutet skulle avslutas, ingick i beräkningen av de utgiftsramar för 2016–2018 som regeringen föreslog att riksdagen skulle godkänna. Beredningsunderlaget som låg till grund för aviseringen bestod av viss extern information såsom institutets årsredovisningar. Även om tiden för beredning av budgetpropositionen är mer begränsad i samband med ett regeringsskifte gäller, anför utskottet, kravet på att hämta in behövliga upplysningar och

yttranden. Det har framkommit att ett upphävande av statlig finansiering skulle få långtgående konsekvenser för de berörda instituten. Mot denna bakgrund anser utskottet att den aktuella delen av budgetpropositionen inte var beredd på ett sätt som uppfyller beredningskravet i regeringsformen.

Även *beredningen av förslag om upphävande av kravet på vårdvals-system i primärvården* har granskats av utskottet. Enligt utskottets uppfattning föll lagförslaget inom Lagrådets granskningsområde och utskottet har i granskningen inte funnit att det förelegat sådana särskilda skäl som krävs för att avstå lagrådsgranskning. Sammantaget anser utskottet att regeringen inom ramen för sin beredning borde ha inhämtat Lagrådets yttrande över det aktuella förslaget. När det gäller beredningen i övrigt har Lagrådet konstaterat att regeringsformens beredningskrav inte var uppfyllt. Utskottet anser att de skäl för behovet av skyndsamhet i ärendet som regeringen har anfört inte kan anses motivera att gängse beredningsrutiner frångåtts. Regeringen har ett betydande ansvar i arbetet med att upprätthålla god kvalitet i lagstiftningen. Remissbehandling och förhandsgranskning utgör väsentliga inslag i detta arbete och för att kunna uppnå detta borde enligt utskottet remissinstanserna ha getts längre svarstid. Det remissmöte som hölls kan inte anses ha kompenserat för den korta svarstiden. Utskottet anser också att tidplanen för ärendet var orimligt kort för att remissinstansernas synpunkter skulle kunna omhändertas. Regeringen förtjänar enligt utskottet kritik för de brister som framkommit vid Lagrådets och utskottets granskning.

När det gäller regeringens beslut att *frysa produktionen i projekt E4 Förbifart Stockholm* konstaterar utskottet att regeringen vid tidpunkten för beslutet inte hade fått någon information om att Stockholms läns landsting skulle vara berett att delta i förhandlingar om sådana eventuella omfördelningar. Enligt utskottet borde regeringen som ett led i att uppfylla beredningskravet i regeringsformen ha inhämtat ett yttrande från Stockholms läns landsting inför beslutet. Vidare, det underlag som regeringen inhämtade från Trafikverket visade att en frysning skulle orsaka både kostnadsökningar och förseningar. Något som talar för att det skulle ha inneburit kostnadsökningar om man väntat med att fatta beslutet om frysning i avvaktan på ett yttrande från landstinget, för att få klarlagt om en omförhandling och därmed eventuellt också en frysning av projektet var aktuell, har inte framkommit i granskningen. Mot denna bakgrund kan enligt utskottet hanteringen av frågan inte anses ha varit förenlig med kravet på god hushållning i budgetlagen. Utskottet uttalar även att det förutsätter att man inom Regeringskansliet följer bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar. Avslutningsvis anser utskottet att det berörda statsrådet inte kan undgå kritik för hanteringen av frysningen av projektet E4 Förbifart Stockholm.

I granskningen av regeringens *handläggning av propositionen om socialavgifter för unga* uttalar utskottet att utgångspunkten måste vara att förslag till författningsmässiga kompletteringar för att genomföra riksdagens budgetbeslut bereds och lämnas till riksdagen med den skyndsamhet som krävs för genomförandet av budgetbeslutet, inklusive inkomstberäkningen. De skäl som

regeringen anfört för tidpunkten för avlämnandet av propositionen noteras av utskottet. Utskottet konstaterar att det knappast hade varit möjligt med ett tidigare ikraftträdande av lagstiftningen även om ärendet hade tagits upp på något av de regeringssammanträden som ägde rum tidigare under januari 2015. Utskottet kan i sammanhanget också konstatera att förslaget i propositionen bedömdes överensstämma med och rymmas inom den inkomstberäkning som beslutats av riksdagen.

Utskottet har även granskat *tilldelningen av anslagsmedel till Arbetsförmedlingen* efter riksdagens budgetbeslut. Av det material som redovisats i granskningsärendet framgår det inte något annat än att regeringen på det sätt som är brukligt har genomfört riksdagens beslut i aktuella delar eller bereder förordningsändringar som innebär att riksdagens beslut kommer att genomföras. Utskottet erinrar om att riksdagens budgetbeslut är den självklara utgångspunkten när regeringen beslutar om regleringsbrev och om andra åtgärder med anledning av statens budget, t.ex. förordningsändringar, och det anförs att åtgärder med anledning av budgetbeslutet bör vidtas så att det i allt väsentligt genomförs vid årets början.

Granskningen om *tilldelningen av anslagsmedel inom Regeringskansliet* ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen

Utskottet har granskat *samarbetet med Kina om programvaran Edge*. I sitt ställningstagande anförs utskottet att regeringen är ansvarig för att den interna styrningen och kontrollen i förvaltningen fungerar väl och att om det framkommer brister i dessa avseenden hos en myndighet har regeringen att följa upp frågan och vid behov vidta åtgärder. Vad som framkommit i granskningen ger dock inte anledning till något uttalande.

Inte heller granskningen av vad som föregick *Naturvårdsverkets underrättelse om kalkbrytningen på Gotland* ger anledning till något uttalande av utskottet.

Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

När det gäller frågan om *jäv för den dåvarande finansmarknadsministern i samband med beslut om landsbygdsprogram* anförs utskottet att det förutsätter att de rutiner som finns för att förebygga risken för att jäv uppkommer vid regeringsbeslut följs. Granskningen ger inte anledning till något yttrande i övrigt.

Utskottet har också granskat *finansministerns uttalanden om de offentliga finanserna*. I sitt ställningstagande konstaterar utskottet att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas. Vidare anser utskottet att det är av stor vikt att statsråd deltar i samhällsdebatten och att det är rimligt att statsråd använder de möjligheter som står till buds för att nå ut till allmänheten. Utskottet understryker att det givetvis är viktigt att finansministern vid det

aktuella tillfället hade säkerställt att hennes uttalanden grundades på uppgifter som var korrekta, och i de svar som lämnats till utskottet har uppgetts att ministerns redovisning byggde på beräkningar och prognoser som tagits fram inom Finansdepartementet.

I granskningen av *klimat- och miljöministerns uttalanden i samband med Naturvårdsverkets beslut om delegering av beslutsrätten av licensjakt på varg* anför utskottet att innehållet i ett uttalande av ministern kan uppfattas som en kritik i efterhand av Naturvårdsverkets delegationsbeslut. Utskottet konstaterar vidare att vid tidpunkten för uttalandet återstod alltså för länsstyrelserna att besluta i frågan om huruvida licensjakt skulle få bedrivas, och 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.

Utskottet har också granskat *statsministerns hantering av processen att utse statsråd tillhörande ett annat parti*. Statsministern bär enligt utskottet ansvaret för dem som utses oavsett om de kommer från det egna partiet eller inte, men hur processen ser ut i detalj kan variera från fall till fall. I det aktuella fallet visar granskningen att statsministern hade personliga samtal med var och en av de tilltänkta statsråden innan de utsågs och han såg även till att det fördes mer djupgående samtal med dem. Granskningen visar inte annat än att statsministern hanterade utseendet av statsråd på ett från konstitutionell synpunkt ändamålsenligt sätt.

Dåvarande biståndministerns agerande i samband med Sidas beviljande av ekonomiskt stöd har också granskats. Utskottets utredning visar att ministern i ett brev till en organisation informerade om att Sida behandlade bidragsansökan från organisationen och att det inte föreföll finnas några hinder mot ett positivt besked. Hon kan inte anses ha ingripit i eller påverkat Sidas bedömning av ansökan.

När det gäller *statsministerns uttalanden i samband med riksdagens budgetbeslut* vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden i fråga om uttalanden av statsråd och understryker vidare att det måste finnas utrymme för en regering att i svåra parlamentariska lägen göra nya politiska bedömningar och frånga tidigare uttalanden. Att ställa en s.k. kabinetsfråga innebär enligt utskottet inte en konstitutionell förpliktelse för regeringen att avgå vid ett voteringsnederlag. Utskottet gör ingen annan bedömning än att statsministern har handlat inom ramen för gällande ordning och på ett sätt som är förenligt med grunderna för det parlamentariska systemet. *Reservation SD*

Granskningarna av den *dåvarande miljöministerns styrning av Kemikalieinspektionen och informationen om utrikesministerns inställda resa till Israel* ger inte anledning till några uttalanden av utskottet.

Vissa frågor avseende regeringens ansvar för statliga bolag

I granskningen av *Vattenfalls satsning på kolgruvor i Brandenburg, Tyskland* noterar utskottet att Riksrevisionen i en nyligen publicerad rapport har granskat om regeringen styr Vattenfall i riktning mot att bolaget ska uppnå sitt uppdrag och sina miljörelaterade hållbarhetsmål och att frågan hur Vattenfalls brunkolsverksamhet förhåller sig till bolagets uppdrag och hållbarhetsmål därvid har uppmärksammat. Utskottet har begränsat sin granskning till frågor om regeringens kontakter med och styrning av Vattenfall vad gäller de planer som funnits på att ansöka om ytterligare kolbrytning i Vattenfalls kolgruvor i Tyskland. Utskottet konstaterar att den nämnda planeringen huvudsakligen har hanterats inom Vattenfalls löpande förvaltning i Tyskland. Vad som framkommit i granskningen ger mot den bakgrunden inte anledning till något uttalande av utskottet.

Slutligen har utskottet granskat frågor kring *Vattenfalls beslut att stoppa planer på ny kärnkraft*. I granskningen har det framkommit att Vattenfall på egen hand beslutat att tillfälligt stoppa arbetet med att utreda ersättningsreaktorer. Det har inte förekommit några kontakter mellan regeringen eller Regeringskansliet och Vattenfall i frågan inför beslutet.

Innehållsförteckning

Inledning och sammanfattning.....	1
Utskottets anmälan.....	12
1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen	13
1.1 Regeringens ståndpunkt i fråga om kommissionens prioriteringar.....	13
Ärendet.....	13
Utredning i ärendet	13
Utskottets ställningstagande.....	28
1.2 Utrikesministerns information till EU:s medlemsländer om kommande erkännande av Staten Palestina	28
Ärendet.....	28
Utredning i ärendet	29
Utskottets ställningstagande.....	41
1.3 Uttalande av klimat- och miljöministern om extra val vid riksdagens frågestund	42
Ärendet.....	42
Utredning i ärendet	42
Utskottets ställningstagande.....	48
1.4 Infrastrukturstörningens agerande vid ett rådsmöte avseende fjärde järnvägspaketet.....	48
Ärendet.....	48
Utredning i ärendet	49
Utskottets ställningstagande.....	56
1.5 Regeringens beslut att utse en statlig samordnare för Bromma flygplats	57
Ärendet.....	57
Utredning i ärendet	58
Utskottets ställningstagande.....	79
1.6 Regeringens information till utrikesutskottet om nya utlandsmyndigheter	80
Ärendet.....	80
Utredning i ärendet	80
Utskottets ställningstagande.....	86
1.7 GMO-omröstningar inom ramen för kommittologin	87
Ärendet.....	87
Utredning i ärendet	87
Utskottets ställningstagande.....	97
2 Handläggningen av vissa regeringsärenden	99
2.1 Hantering av överklagande om tillstånd till befintlig och utökad flygplatsverksamhet m.m.	99
Ärendet.....	99
Utredning i ärendet	99
Utskottets ställningstagande.....	118
2.2 Hanteringen av frågan om erkännande av Staten Palestina	119
Ärendet.....	119
Utredning i ärendet	120
Utskottets ställningstagande.....	135

2.3 Hanteringen av anställning av statssekreterare i Miljödepartementet	136
Ärendet.....	136
Utredning i ärendet	137
Utskottets ställningstagande.....	149
2.4 Beredning i fråga om statens finansiering av Medelhavsinstitutet.....	150
Ärendet.....	150
Utredning i ärendet	150
Utskottets ställningstagande.....	160
2.5 Beredningen av förslag om upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården.....	161
Ärendet.....	161
Utredning i ärendet	162
Utskottets ställningstagande.....	177
2.6 Regeringens frysning av projekt E4 Förbifart Stockholm	179
Ärendet.....	179
Utredning i ärendet	180
Utskottets ställningstagande.....	192
2.7 Handläggningen av propositionen om socialavgifter för unga.....	193
Ärendet.....	193
Utredning i ärendet	194
Utskottets ställningstagande.....	201
2.8 Tilldelningen av anslagsmedel till Arbetsförmedlingen	202
Ärendet.....	202
Utredning i ärendet	202
Utskottets ställningstagande.....	210
2.9 Tilldelningen av anslagsmedel inom Regeringskansliet	211
Ärendet.....	211
Utredning i ärendet	211
Utskottets ställningstagande.....	216
3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen.....	217
3.1 Samarbete med Kina om programvaran Edge	217
Ärendet.....	217
Utredning i ärendet	217
Utskottets ställningstagande.....	228
3.2 Naturvårdsverket om kalkbrytningen på Gotland.....	228
Ärendet.....	228
Utredning i ärendet	229
Utskottets ställningstagande.....	233
4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning.....	234
4.1 Fråga om dåvarande miljöministerns styrning av Kemikalieinspektionen	234
Ärendet.....	234
Utredning i ärendet	234
Utskottets ställningstagande.....	240
4.2 Fråga om jäv för dåvarande finansmarknadsministern i samband med beslut om landsbygdsprogram	240
Ärendet.....	240
Utredning i ärendet	241
Utskottets ställningstagande.....	250

4.3 Finansministerns uttalanden om de offentliga finanserna.....	250
Ärendet.....	250
Utredning i ärendet	251
Utskottets ställningstagande.....	256
4.4 Klimat- och miljöministerns uttalanden i samband med Naturvårdsverkets beslut om delegering av beslutsrätten av licensjakt efter varg	257
Ärendet.....	257
Utredning i ärendet	257
Utskottets ställningstagande.....	267
4.5 Statsministerns hantering av processen att utse statsråd tillhörande ett annat parti.....	268
Ärendet.....	268
Utredning i ärendet	268
Utskottets ställningstagande.....	272
4.6 Information om utrikesministerns inställda resa till Israel.....	272
Ärendet.....	272
Utredning i ärendet	272
Utskottets ställningstagande.....	277
4.7 Dåvarande biståndsministerns agerande i samband med Sidas beviljande av ekonomiskt stöd	277
Ärendet.....	277
Utredning i ärendet	278
Utskottets ställningstagande.....	284
4.8 Statsministerns uttalanden i samband med riksdagens budgetbeslut	285
Ärendet.....	285
Utredning i ärendet	285
Utskottets ställningstagande.....	291
5 Vissa frågor avseende regeringens ansvar för statliga bolag.....	292
5.1 Vattenfalls satsning på kolgruvor i Brandenburg, Tyskland...	292
Ärendet.....	292
Utredning i ärendet	293
Utskottets ställningstagande.....	332
5.2 Vattenfalls beslut att stoppa planer på ny kärnkraft.....	333
Ärendet.....	333
Utredning i ärendet	334
Utskottets ställningstagande.....	345
Reservationer	346
1. Utrikesministerns information till EU:s medlemsländer om kommande erkännande av Staten Palestina (avsnitt 1.2)	346
2. Statsministerns uttalanden i samband med riksdagens budgetbeslut (avsnitt 4.8).....	347

Utskottets anmälan

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

Stockholm den 2 juni 2015

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Maria Abrahamsson (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Patrick Reslow (M), Fredrik Eriksson (SD), Mathias Sundin (FP), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Emilia Töyrä (S), Berit Högman (S) och Lisbeth Sundén Andersson (M).

1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

1.1 Regeringens ståndpunkt i fråga om kommissionens prioriteringar

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kommit in till konstitutionsutskottet (dnr 2369–2013/14), *bilaga A1.1.1*, begärs en granskning av om dåvarande statsministern och regeringen brutit i sin samrådsskyldighet med EU-nämnden i fråga om ett s.k. non-paper.

Anmälaren hänvisar till uppgifter i medierna om att den svenska regeringen genom Statsrådsberedningen inför andra medlemsstaters representanter i EU i Bryssel presenterat Sveriges ståndpunkter om vilka prioriteringar EU-kommissionen ska göra nästa mandatperiod och hur kommissionens roll bör förändras. Denna presentation ska ha skett genom ett non-paper.

Något samråd har dock, enligt anmälaren, inte hållits i EU-nämnden om det som regeringen har presenterat som Sveriges ståndpunkter på frågor som helt uppenbart rymms inom ramen för samarbetet inom Europeiska unionen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen ligger bl.a. promemorior som har upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A1.1.2–3* och den handling som det hänvisas till i anmälan, *bilaga A1.1.4*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

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

Enligt Holmberg m.fl. har det ansetts vara av värde att det införs en bestämmelse i regeringsformen om regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor. Bestämmelsen ska markera den starka ställning som riksdagen har när det gäller dessa frågor (Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 507).

De besked som regeringen får av EU-nämnden är inte bindande (s. 507). Regeringen företräder Sverige i ministerrådet och agerar där med fullt politiskt ansvar. Enligt konstitutionsutskottet kan man dock utgå från att regeringen inte

ska företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden gett uttryck för. Konstitutionsutskottet har gjort följande uttalande om innebörden av samverkan mellan riksdagen och regeringen i EU-frågor (bet. 1994/95:KU22 s. 15):

Genom EU-nämnden får riksdagen enligt utskottets bedömning i praktiken ett reellt inflytande när det gäller Sveriges ståndpunkter vid mötena i Europeiska unionens råd. Man bör nämligen kunna utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet.

Det som sagts om innebörden av samverkan har betydelse för det politiska ansvarstagandet. Om riksdagen redan från början skulle binda regeringen med fastställda förhandlingsdirektiv, skulle regeringens politiska ansvar för agerandet i EU-förhandlingarna uttunnas avsevärt. Som uttalas i propositionen kan inte heller ett riksdagsorgans uttalanden bli bindande för hela riksdagen, och sådana uttalanden saknar formell konstitutionell betydelse. Det är, som också påpekas i propositionen, regeringen som företräder Sverige vid ministerrådets möten. Det är därigenom regeringen som har det politiska ansvaret för förhandlingarna.

EU-nämndens medverkan vid uppläggningsen av förhandlingarna påverkar således inte riksdagens möjligheter att använda de kontrollinstrument som anges i 12 kap. regeringsformen [nuvarande 13 kap. RF].

Riksdagskommittén uttalade i sitt förslag om riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RS1 s. 138) bl.a. följande om EU-nämndens ställningstaganden:

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

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

En fråga kan dock utvecklas på ett sätt som gör att regeringen bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig. Vi vill i detta sammanhang erinra om möjligheten för regeringen att söka förnyad kontakt med nämnden. Om regeringen ändock inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden skall regeringen tydligt redovisa skälen för avvikelserna i den skriftliga återrapport som skall tillställas kammarskansliet och EU-nämnden efter rådmötet. Som konstitutionsutskottet påpekat måste mycket goda skäl föreligga för att regeringen inte skall företräda nämndens ståndpunkt.

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

Konstitutionsutskottet framhöll i sitt ställningstagande i betänkandet Riksdagen i en ny tid (bet. 2005/06:KU21 s. 31 f.) att endast riksdagens kammare kan uttala sig på riksdagens vägnar. Uttalanden av utskott eller EU-nämnden eller dess ledamöter är inte bindande för hela riksdagen. Sådana meningsyttringar kan dock – i likhet med ett kammarbeslut enligt den ordning som då föreslogs för hanteringen av grön- och vitböcker – vara uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen. Utskottet påminde om att det ytterst är

regeringens uppgift att under parlamentariskt ansvar inför riksdagen ta ställning till om de meningsyttringar som kommer till uttryck vid samråd med utskott och EU-nämnden speglar rådande åsiktsförhållanden i riksdagen.

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

När det gäller samrådets innebörd konstaterade regeringen i propositionen att enligt parlamentarismens principer skulle regeringen i sitt sätt att sköta Sveriges intressen inom EU visserligen ansvara inför riksdagen (prop. 1994/95:19 s. 532 f., se även Holmberg m.fl., 3 uppl., 2012, s. 922 f.). Men riksdagens medverkan skulle bli indirekt och riksdagens kontroll utövas i efterhand. Regeringen ansåg att det inte var tillräckligt att riksdagens inflytande utövades genom kontroll i efterhand (prop. 1994/95:19 s. 533). Det var önskvärt med en ordning där riksdagen därutöver fick ett aktivt och reellt inflytande som gjorde det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige skulle inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU. Även i övrigt borde riksdagen som folkets främsta företrädare få insyn i och inflytande över den process som ledde fram till för vårt land viktiga och bindande beslut.

Enligt propositionen innebar samrådet för regeringens del en möjlighet att förankra den ståndpunkt regeringen ämnade inta vid förhandlingarna i rådet (prop. 1994/95:19 s. 561). Regeringen skulle på så sätt kunna försäkra sig om riksdagens accept av förhandlingsståndpunkten. Det var viktigt att göra klart att det formellt var regeringen som företräder Sverige vid ministerrådets möten. Även om regeringen hade skaffat sig en accept från ett riksdagsorgan som hade inrättats för detta samrådsförfarande agerade regeringen med fullt politiskt ansvar vid rådets möten. Regeringen anförde att ett riksdagsorgans uttalanden självfallet inte kunde bli bindande för hela riksdagen. Det saknade också formell konstitutionell betydelse.

Konstitutionsutskottet instämde i regeringens uppfattning om den konstitutionella innebörden av samrådet (bet. 1994/95:KU22 s. 14 f.). Utskottet erinrade om att det med nuvarande grundlagsreglering inte heller var möjligt att till något riksdagsorgan delegera uppgiften att fatta för regeringen bindande beslut (bet. 1994/95:KU22 s. 15). Genom EU-nämnden skulle riksdagen enligt utskottets bedömning i praktiken ändå få ett reellt inflytande när det gällde Sveriges ståndpunkter vid ministerrådets möten. Man borde nämligen enligt konstitutionsutskottet kunna utgå i fråga att regeringen inte skulle företräda en ståndpunkt som stod i strid med vad nämnden hade gett uttryck för.

Även konstitutionsutskottet ansåg att det var regeringen som hade det politiska ansvaret för förhandlingarna. EU-nämndens medverkan vid uppläggningen av förhandlingarna påverkade således inte riksdagens möjligheter att använda kontrollinstrumenten i 13 kap. RF (dåvarande 12 kap. RF).

Uppgifter i tidningsartiklar

Den 10 juni 2014 rapporterade Svenska Dagbladet (SvD) i en artikel med rubriken Reinfeldt hoppas att stjärnglansen smittar från ett minitoppmöte som ägde rum i Harpsund mellan Sveriges dåvarande statsminister Fredrik Reinfeldt, Storbritanniens premiärminister David Cameron, Tysklands förbundskansler Angela Merkel och Nederländernas premiärminister Mark Rutte.

I artikeln uppges det att SvD läst ett diskussionsunderlag – ett s.k. non-paper – som den svenska regeringen enligt SvD låter cirkulera i Bryssel. Det handlar om vilka prioriteringar som Sverige vill att EU-kommissionen gör nästa mandatperiod.

Enligt en artikel i SvD:s nätupplaga den 18 juni 2014 med rubriken Regeringen KU-anmälde – Förde EU-samtal över riksdagens huvud säger Fredrik Reinfeldts pressekreterare Markus Friberg att dokumentet i fråga är från i april och baserat på politik som är förankrad i EU-nämnden (se även SvD:s pappersupplaga den 19 juni 2014). Enligt Markus Friberg innehåller dokumentet inget nytt. Han säger vidare att ”det har vi haft en dialog med socialdemokraterna om”.

Non-paper

Enligt uppgift från EU-nämndens kansli inkom ett dokument med rubriken Priorities for the next European Commission – Non Paper from Sweden till EU-nämnden den 18 juni 2014 (dnr 2376-2013/14) och delades på bordet vid EU-nämndens sammanträde samma dag (bilaga A1.1.4).

Dokumentet i fråga saknar datum. Det sex sidor långa dokumentet är indelat i en A-del med rubriken Priority policy areas och en B-del med rubriken The role of the Commission.

EU-nämndens sammanträde den 18 juni 2014

Av de stenografiska uppteckningarna från EU-nämndens sammanträde den 18 juni 2014 (punkten 7, Förberedelser inför Europeiska rådet den 26–27 juni 2014, diskussionspunkt) framgår att statssekreterare Oscar Wåglund Söderström anförde följande (anförande 73):

Det är det i allra högsta grad. Europeiska rådet i juni har en diger agenda. Nämnden har fått ett utkast till slutsatser. [---]

Den diskussion om prioriteringar för det framtida Europasamarbetet som inleddes vid stats- och regeringschefernas informella middag den 27 maj kommer att fortsätta vid Europeiska rådets möte den 26–27 juni. I utkastet till slutsatser tror jag att denna punkt kallas Unionens strategiska agenda. Som ni ser i slutsatsutkastet har det inte presenterats några texter

än. Men Europeiska rådets ordförande Van Rompuy har utlovat ett bidrag inför toppmötet. Utfallet av diskussionerna väntas ingå i slutsatserna från toppmötet.

När statsministern var här inför middagen den 27 maj redogjorde han översiktligt för de svenska prioriteringarna. Han kommer förstås att förankra dem mer i detalj i EU-nämnden nästa onsdag, den 25, inför Europeiska rådet.

Jag kan säga några ord om regeringens allmänna hållning kring den här diskussionen. Det handlar om att det behövs en stark och effektiv kommission, som nu fokuserar på genomförande efter en intensiv lagstiftningsperiod, och att alla institutioners arbete måste inriktas på områden där samarbete i EU ger mervärde och konkreta resultat. Det innebär att kommissionen måste klara av att prioritera utifrån de riktlinjer som Europeiska rådet lägger fast, kanske bättre än vad man har gjort tidigare.

Det som statsministern sade tidigare var att vad EU nu behöver är en reformagenda för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och jobb. Det handlar mycket om att många medlemsländer måste fortsätta reformarbetet, vidta stora, viktiga strukturreformer och ha ordning och reda i de offentliga finanserna, men också om att man på EU-nivå utnyttjar de resurser som finns för att få till stånd en bättre tillväxt.

Här är förstås inre marknadsfrågorna helt centrala, men också att vi sluter frihandelsavtal med länder utanför EU, till exempel USA förstås men också andra länder.

Det är också viktigt, tycker regeringen, att man fokuserar arbetet på att genomföra den lagstiftning man har antagit på ekonomi- och finansområdet, en ambitiös klimat- och energipolitik – vi kommer tillbaka till det under en separat punkt här – samt de instrument som har antagits i de lagstiftningspaket som har antagits på RIF-området, rättsliga och inrikes frågor, som vi också kommer tillbaka till. Där kan man nämna det gemensamma asylsystemet som särskilt viktigt.

Man ska fortsätta att stärka EU som en global aktör, bland annat genom att utveckla det östliga partnerskapet, inte minst i ljuset av det som händer i Ukraina, och också grannskapspolitiken.

I sammanhanget är det viktigt hur institutionerna arbetar och att man fortsätter att verka för ökad öppenhet och tydligare ansvarsutkrävande, men också att man i högre grad respekterar de nationella parlamentens roll. Den diskussionen har vi ju fört på olika sätt med riksdagen. Det gäller förstås också principerna om subsidiaritet och proportionalitet.

Det är vad som kan sägas om den ganska omfattande diskussion vi väntar om den strategiska agendan.

En annan huvudfråga vid ER blir att fastställa strategiska riktlinjer på området för frihet, säkerhet och rättvisa, alltså RIF-frågor. Regeringen är positiv till nya strategiska riktlinjer på RIF-området. Tidigare program, till exempel Stockholmsprogrammet, har varit väldigt betydelsefulla. Mycket har åstadkommit på ganska kort tid. Stockholmsprogrammet antogs ju under det svenska ordförandeskapet.

Nu är det väldigt viktigt att man konsoliderar och ser till att besluten verkligen genomförs och att man inte håller på och lägger fram en massa nya lagstiftningsförslag. Då vill jag återigen särskilt nämna det gemensamma asylsystemet, som inte minst vår svenska EU-kommissionär Cecilia Malmström har jobbat väldigt hårt för att få på plats.

Här handlar det om solidaritet och ömsesidigt förtroende, att alla medlemsländer lever upp till den gemensamma lagstiftning vi har och säkerställer att asylsökande till exempel får sin ansökan prövad på ett

rättssäkert sätt var man än lämnar in den i unionen. Det är det som är solidaritet, enligt vårt sätt att se det.

Det är också viktigt, som jag sade, att medlemsländerna verkligen genomför den beslutade lagstiftning som har antagits.

Vi ser att många av de utmaningar som finns på RIF-området och som vi står inför finns i relationen med tredjeländer. Det innebär att vi behöver förbättra länken mellan EU:s interna och externa politikområden.

Sedan kommer man in lite grann på ekonomiska frågor, och där förväntas Europeiska rådet godkänna de landspecifika rekommendationerna inom ramen för den europeiska terminen. Därvid avslutar vi den fjärde terminen. Vi kommer tillbaka till det under en separat punkt.

Regelförenkling kommer att stå på dagordningen på toppmötet, och här presenterar kommissionen i dag en lägesrapport om detta arbete.

Den tredje stora punkten handlar om klimat- och energiramverket för 2030, och då ser vi toppmötet som ett viktigt tillfälle att stämma av läget i förhandlingarna inför att man ska komma överens i oktober. Regeringen tycker att det är väldigt viktigt att det kommer till stånd ett beslut senast i oktober och driver på för att de här förhandlingarna verkligen ska ta fart.

Det är också viktigt att EU kan lämna positiva budskap om sin ambitionsnivå vid FN:s klimattoppmöte. Sverige stöder den ambition som kommissionen har föreslagit, alltså 40 procents utsläppsminskningar.

Vi har också frågan, som har blivit alltmer aktuell, om trygg energiförsörjning, eller energiförsörjningstrygghet, som det kallas, och som har stark koppling till klimat- och energiramverket för 2030. Därför bör de två frågorna hanteras tillsammans och inte separat – det är väldigt viktigt. Här kan man betona betydelsen av energieffektivisering och att förnybar energi lyfts fram i slutsatserna, vilket vi också driver på för i förhandlingarna.

Marie Granlund (S) tackade statssekreteraren för redogörelsen och anförde följande (anförande 76):

Det var en ovanligt fyllig redogörelse över de ståndpunkter regeringen har. Jag önskar att de hade varit nedskrivna så att vi kunnat ta del av dem mer i sak. Eller är detta en sammanfattning av det icke-papper som nu helt plötsligt har dykt upp också i riksdagen, som regeringen först inte ville lämna ifrån sig? Eller hur ska jag uppfatta det här?

Som svar anförde statssekreteraren bl.a. följande (anförande 77):

Angående Marie Granlunds fråga: Som jag nämnde kommer statsministern att samråda om unionens strategiska prioriteringar. Det är precis det som kommer att diskuteras på Europeiska rådet nästa vecka. Det är egentligen guidelines, eller riktlinjer, för hur institutionerna bör arbeta under de kommande fem åren.

Det non-papper som Marie Granlund hänvisar till, som jag tror att nämnden har fått del av, är ett väldigt tekniskt och operativt papper, som lämnades till kommissionens tjänstemän i slutet av april i år. Det handlar inte om vilka prioriteringar unionen som sådan ska ha de kommande fem åren, utan just om vilka frågor vi tycker att kommissionen ska jobba vidare med baserat på befintlig politik och sådan politik som redan har förankrats i denna nämnd.

Går man igenom detta papper ser man att de här ståndpunkterna är väl kända och förankrade men att de är lite mer specificerade när det gäller hur man bör jobba vidare med ett antal frågor på dessa områden. Det är alltså inte nya policybeslut. Det är skillnaden. Detta är inte inspelet till unionens strategiska agenda.

Marie Granlund invände (anförande 78):

I så fall förstår jag inte varför papperet över huvud taget är här och varför ni har skickat in det, om det är på det sättet. Linjen verkar ju lite vajande från regeringens sida.

För att återgå till själva papperet har vi inte hunnit titta på det, eftersom vi fick det så pass sent. Men här finns ju en prioritering ändå. Jag antar att denna EU-nämnd har fattat ungefär 15 000 beslut, och någonstans har regeringen gjort en prioritering av dessa beslut och vilka man ska driva. Då är min fråga varför man inte har gått till EU-nämnden med det här. Som nog är väl känt har konstitutionsutskottet uttalat att även icke-papper har en vikt.

Lars Ohly (V) anförde (anförande 79):

Herr ordförande! Jag har inte heller hunnit i detalj läsa det här icke-papperet. Men det jag har hunnit skumma visar att regeringen genom det här papperet tar ett ansvar för en inriktning som Sverige kommer att följa, i vissa fall ganska långt in i framtiden.

Det är som Marie Granlund säger rimligt att bedöma att det handlar om prioriteringar, inte bara för kommissionens arbete med befintligt fattade beslut utan kommissionens arbete över huvud taget. Det är naturligtvis orimligt att man i det läget inte samråder med EU-nämnden innan ett sådant här paper produceras och skickas in.

Ordföranden anförde (anförande 80):

För att förstå det här papperet skulle jag vilja ställa en fråga. Det står priority policy areas, och så finns det ett antal så kallade bullet points under. Jag noterar att det inte är numrerade punkter. Ska man fatta detta som att det inte är någon prioritering mellan punkterna, utan man bara pekar ut ett antal prioriterade områden?

Statssekreteraren anförde följande (anförande 83):

Jag får upprepa att regeringen inte anser att detta är ny politik. De ståndpunkter som finns återgivna i papperen är alla förankrade. Papperet är i princip en bruttolista över väldigt många kända svenska ståndpunkter.

Vi har inte gjort någon rangordning i form av numrering eller något sådant, utan det är ganska väl känt och förankrat att de viktiga frågorna i EU-samarbetet för Sverige just handlar om inre marknaden, handelspolitik, ekonomiska och finansiella frågor, klimat, energi, RIF-frågor, extern politik och så vidare. Det sammanfattar rätt mycket av det som nämndens ledamöter brukar ta upp.

Beträffande arbetslösheten är ju arbetsmarknadspolitik en nationell kompetens. Det är ingenting som vi över huvud taget kan ta upp i ett sådant paper. Men det är den form av strategiska frågor som måste diskuteras på Europeiska rådet och som statsministern givetvis kommer att samråda om. Det blir möjlighet för Börje Vestlund att ta upp frågan igen. Ska det vara en prioritering i EU att till exempel aktivt arbeta mot arbetslösheten?

Många av de här åtgärderna syftar naturligtvis till detta. Ökad konkurrenskraft och mer insatser på inre marknadsområdet syftar ju till ökad tillväxt och mindre arbetslöshet. Men det är inte den formen av politik som bedrivs i EU, utan det är operativa och tekniska förslag som är väl kända.

Enligt statssekreteraren (anförande 92) var det EU-nämndens kansli och en ledamot som hade begärt ut dokumentet från Regeringskansliet. Statssekreteraren anförde vidare:

Det är inte så att vi har delgivit pappret för att aktivt söka samråd om det. Vi anser inte att vi behöver göra det eftersom det redan samråtts om de ståndpunkter som nämns där.

EU-nämndens sammanträde den 27 maj 2014

Statssekreterare Oscar Wåglund Söderström hänvisade (se anförande 73 ovan) vid EU-nämndens sammanträde den 18 juni 2014, som nämnts, till att statsministern redogjort översiktligt för de svenska prioriteringarna när statsministern var i EU-nämnden inför stats- och regeringschefernas informella middag den 27 maj 2014.

EU-nämndens sammanträde den 27 maj 2014 gällde Information och samråd inför det informella mötet mellan EU:s stats- och regeringschefer som skulle äga rum samma kväll. Statsministern anförde inledningsvis följande (anförande 2):

Herr ordförande, ledamöter av riksdagens EU-nämnd! EU:s stats- och regeringschefer träffas i kväll för ett informellt möte. Syftet med mötet är att efter Europaparlamentsvalet diskutera de utmaningar som Europa står inför liksom de institutionella förändringar som väntar. [— —]

Herr ordförande! EU är ju sakta på väg att återhämta sig från den ekonomiska kris som präglat de senaste åren. Vi ser en svag tillväxt samtidigt som man ska komma ihåg att de offentliga finanserna över lag är fortsatt svaga och arbetslösheten mycket hög i många medlemsländer.

I detta läge är det viktigt att fortsätta med reformer som skapar både jobb och tillväxt. Många medlemsländer måste fortsätta arbetet med att genomföra omfattande strukturreformer för att få bättre fungerande arbetsmarknader, välfärdssystem och utbildningsprogram – allt detta för att klara den starka globala konkurrensen från tillväxtländer i såväl Afrika och Latinamerika som Asien. Skuldnivåerna i flera medlemsländer behöver reduceras och de finansiella systemen stärkas.

Herr ordförande! Från svensk sida har vi i Europasamarbetet kontinuerligt förordat ordning och reda i de offentliga finanserna och sanering av de finansiella institutionerna, utan att skattebetalarna drabbas. Vi har också betonat vikten av att man på EU-nivå fullt ut utnyttjar de tillväxtskapande redskap som finns och som inte belastar ländernas redan tyngda offentliga finanser.

Vi har från svensk sida länge påtalat vikten av att fullt ut genomföra den inre marknaden liksom den tillväxtpotential som finns i frihandelsavtal med länder utanför EU. Samtidigt måste unionen snarast möjligt fatta beslut om ett klimatramverk för 2030 om vi ska ha en verklig chans att motverka den globala uppvärmningen.

Detta är några av de utmaningar som Europa har att hantera framöver för att kunna skapa hållbar tillväxt och jobb.

I anförande 5 anförde statsministern bl.a. vidare:

Herr ordförande! [— —]

Den uppfattning som jag kommer att föra fram är mer inriktad på att få en kommission som fortsatt har en reformorientering till stöd för jobb, att vi fortsatt får en kommission som står upp väldigt mycket för att få den inre marknaden att fungera bättre och fortsatt kommer att vara ett stöd för inre marknaden och medelstora länders möjlighet att få ett genomslag i detta samarbete. Detta är vad jag kommer att koncentrera mitt inlägg på, alltså med mer inriktning på kommissionen. Det finns också de som mycket gärna talar om att eventuellt ändra kommissionens arbetsformer och

liknande. Den typen av synpunkter kommer säkert också att framföras. Jag kommer i alla fall inte i kväll att uttrycka någon färdig uppfattning om detta.

Ordföranden avslutade med att konstatera att det finns stöd för regeringens ståndpunkt i ärendet (anförande 14).

EU-nämndens sammanträde den 25 juni 2014

Den 25 juni 2014 lämnade statsminister Fredrik Reinfeldt information till och hade samråd med EU-nämnden inför Europeiska rådets möte den 26–27 juni 2014. Statsministern nämnde inledningsvis att unionens strategiska prioriteringar för de kommande åren kommer att diskuteras vid Europeiska rådets möte. Statsministern anförde vidare bl.a. följande (anförande 2):

Jag upplever att det både i Sveriges riksdag och bland EU:s ledare finns en stor samsyn om att vi bör fokusera EU-samarbetet på jobb och tillväxt. Vi behöver utveckla samarbetet om klimat och energi. Ett gränslöst Europa förutsätter ett samarbete där alla kan känna sig trygga med öppna gränser mellan medlemsländerna. Slutligen handlar det om ett Europa med en tydlig röst i världen för fred, frihet, demokrati och mänskliga rättigheter.

Nämnden har fått del av Herman Van Rompuys förslag till EU:s så kallade strategiska dagordning för de kommande åren. Jag kommer vid toppmötet att framhålla vikten av att fortsätta reformarbetet för att skapa jobb och tillväxt i Europa. Många medlemsländer måste fortsätta att genomföra omfattande strukturreformer för att få bättre fungerande arbetsmarknader, välfärdssystem och utbildningsprogram, detta för att förbättra vår förmåga att klara den globala konkurrens som kommer från tillväxtländer i olika delar av världen.

Det är viktigt att vi fortsätter att utveckla den inre marknaden särskilt vad gäller tjänstehandeln, där många av de nya jobben växer till, och den digitala agendan, som också är i ständig utveckling. Vi behöver sluta fler frihandelsavtal med de delar av världen som står för den snabbaste tillväxten och öka takten i förhandlingarna om det strategiskt viktiga frihandelsavtalet med USA.

Vi kommer från svensk sida att förorda skrivningar som inte bara handlar om vikten av säker energiförsörjning utan som också tar sin utgångspunkt i ambitiösa klimatmål för EU. Det är viktigt att vi så snart som möjligt, senast i oktober, kan enas om ett klimat- och energiramverk inom EU som kan bli vår insats i förhandlingarna om ett internationellt klimatavtal i Paris 2015.

De senaste veckorna har spekulationer förekommit om några medlemsländers målsättning att luckra upp reglerna för skuldnivåer och budgetunderskott i stabilitets- och tillväxtpakten. Detta är något som vi från svensk sida inte ställer oss bakom. Vi har sett vad det lett till i form av ekonomisk nedgång, ökade skuldnivåer och arbetslöshet i många länder i Europa. Från svensk sida förordar vi inte heller nya kompetensöverföringar till EU-nivå på det ekonomiska området i form av vare sig nya finansiella kapaciteter eller ökad ekonomisk samordning.

Herr ordförande! Enligt fördraget ska Europeiska rådet fastställa strategiska riktlinjer för lagstiftningsprogrammet och den operativa programplaneringen för det rättsliga och inrikes samarbetet. De tidigare programmen, senast Stockholmsprogrammet, har varit betydelsefulla, och mycket har åstadkommit under relativt kort tid. Nu ser det ut att finnas stor samsyn bland medlemsstaterna om att vi bör fokusera på att genomföra det som beslutats men också underlätta det praktiska

samarbetet mellan länderna, till exempel mellan brottsbekämpande myndigheter. Respekten för länders olika rättsliga system bör vara vägledande.

Herr ordförande! Solidaritet och ömsesidigt förtroende är hörnstenar i det gemensamma europeiska asylsystemet. Alla medlemsstater måste leva upp till den gemensamma lagstiftningen. Asylsökande måste få sin ansökan prövad på ett likvärdigt sätt oavsett i vilket EU-land den behandlas. [— —]

Herr ordförande! Europeiska rådet ska avsluta den fjärde europeiska terminen genom att godkänna de landsspecifika rekommendationerna. Samråd har skett med nämnden inför behandlingen i de berörda rådskonstellationerna. Regeringen ställer sig bakom rekommendationerna, som är just rekommendationer och således inte bindande. Europeiska rådet förväntas vidare välkomna kommissionens framstegsrapport om regelförenkling. Smart lagstiftning är ytterligare ett verktyg för stärkt konkurrenskraft för svenska företag. Regeringen ställer sig bakom inriktningen att minska regelbördan för företagen samtidigt som vi värnar arbetsmiljön och arbetsrätten.

Herr ordförande! Europeiska rådets ordförande väntas rapportera om de framsteg som gjorts sedan vårt möte i mars avseende det nya ramverket för klimat och energi fram till 2030. Regeringen hade kunnat ställa sig bakom nya klimatmål redan vid mötet i mars. Men det finns som bekant flera medlemsstater som inte är redo för detta ännu. Det är många medlemsstater som nu väger klimatet mot konkurrenskraften på ett annat sätt än före den ekonomiska krisen. Sammantaget gör detta att beslutet om det nya ramverket för klimat och energi i oktober kommer att föregås av besvärliga förhandlingar. Den bördefördelningsdiskussion som sedan följer kommer också att ta tid att landa.

Tidigare granskning

Ett av konstitutionsutskottets granskningsärenden under våren 2003 avsåg omfattningen av regeringens skyldighet att samråda med riksdagen och aktualiserades av att en handling, betecknad non-paper, som innehöll förslag om ordförandeskapet i Europeiska rådet, hade lagts fram i EU-kretsen utan att förslagen behandlats i EU-nämnden.

Av en svarspromemoria från Regeringskansliet framgick att Sverige i början av november 2002 överlämnat ett paper till representanter för samtliga medlemsstater i EU, samtliga kandidatländer, ordförandeskapet i EU, rådssekretariatet och kommissionen. Skälet till överlämnandet var en diskussion mellan medlemsstaternas ambassadörer i frågan som skulle äga rum i Coreper 2 i november 2002.

Konstitutionsutskottet gjorde följande uttalande om beteckningen non-paper och skyldigheten att samråda med EU-nämnden (bet. 2002/03:KU30 s. 35 f.).

Vad avser beteckningen non-paper eller tankepapper konstaterar utskottet att den är okänd för lagstiftaren och att sådana handlingar därmed lagstiftningsmässigt inte utgör någon särskild kategori. Liksom andra handlingar omfattas de av regelverket om allmänna handlingars offentlighet. Att beteckningen i andra sammanhang kan ha ett värde är dock tydligt. I Regeringskansliets promemoria framhålls som utmärkande

att överlämnaren av ett tankepapper kan förvänta sig att mottagaren inte återoppar innehållet vid förhandlingar.

Vad sedan avser hanteringen av frågan i EU-nämnden kan konstateras att regeringen informerat nämnden om tankepapperets existens och huvudsakliga innehåll genom den kommenterade dagordningen till ministerrådsmötet den 18 och 19 november 2002, där ordförandeskapsfunktionen fanns upptagen som en diskussionspunkt. Den kommenterade dagordningen tillställdes nämnden inför dess sammanträde den 15 november 2002. Regeringen hade således fullgjort sin informationsskyldighet gentemot nämnden före det ministerrådsmöte då frågan skulle kunna komma upp, även om själva tankepapperet förelades nämnden och dess ledamöter först vid sammanträdet.

Tankepapperet hade emellertid betydligt tidigare överlämnats till företrädare för de andra medlemsstaterna och kandidatländerna samt EU:s centrala institutioner inför ett Corepermöte. Någon skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden inför Corepermöten föreligger inte. Den svenske statsministern och andra företrädare för den svenska regeringen har givetvis ett utrymme att delta i den offentliga debatten om EU:s framtidsfrågor. Utskottet har vid tidigare granskningar, som rört uttalanden av statsråd, konstaterat som en utgångspunkt att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas. Det aktuella dokumentet kan emellertid inte ses som ett allmänt inlägg i den offentliga debatten utan har haft en speciell mottagarkrets i form av de övriga medlemsstaternas regeringar inför diskussionen om ett konstitutionellt fördrag för EU. Även om beteckningen non-paper innebär att förslagsställaren inför fortsatta diskussioner inte behöver känna sig bunden av innehållet är det uppenbart att den svenska regeringen på detta vis förde fram ett förslag som saknade den förankring i nämnden som både statsministern och utrikesministern i efterhand konstaterat borde ha funnits. Statsministern konstaterade inför utskottet att förslaget mycket väl kunde bli verklighet till följd av regeringens initiativ. Det är vidare uppenbart att detta förslag utan förankring har kommit att framstå som den svenska regeringens linje. Utskottet vill i detta sammanhang understryka att det knappast kan hävdas att regeringens företrädare i diskussioner som gäller utformningen av det konstitutionella fördraget kan försvara bristande förankring och stöd i Sveriges riksdag med att det är personliga uppfattningar som man därmed för fram. Man måste kunna förutsätta, både från riksdagens och från mottagarkretsens sida, att de uppfattningar som den svenska regeringens företrädare för fram i diskussioner med de övriga medlemsstaternas företrädare inte bara är personliga uppfattningar utan faktiskt uttrycker de ståndpunkter som Sverige som medlemsstat intar. Statsministern och utrikesministern kan mot denna bakgrund inte undgå kritik för bristande samråd och förankring i denna fråga.

Utskottet granskade även s.k. non-papers under hösten 2003 (bet. 2003/04:KU10 s. 90 f.). Utskottet hänvisade inledningsvis till den granskning som gjordes under 2002/03 och anförde att det ärendet avsåg omfattningen av regeringens skyldighet att samråda med riksdagen och aktualiserades av att en handling betecknad non-paper och innehållande förslag om ordförandeskapet i EU lagts fram i EU-kretsen utan att förslagen behandlats i EU-nämnden.

Utskottet gjorde följande uttalande med anledning av den granskning som genomfördes under hösten 2003 (bet. 2003/04:KU10 s. 93):

Utskottet noterar att frågan om regeringens och Regeringskansliets hantering av non-papers eller tankepapper har två aspekter. Den ena avser

bedömningen av handlingarnas karaktär av allmän handling, den andra, som gör sig gällande inte minst i EU-sammanhang, avser behovet av förankring i riksdagen innan en sådan handling läggs fram.

Vid utskottets tidigare granskning av ärendet om ordförandeskapsfunktionen i rådet denna vår konstaterade utskottet att beteckningen non paper är okänd för lagstiftaren och att sådana handlingar därmed lagstiftningsmässigt inte utgör någon särskild kategori samt att de liksom andra handlingar omfattas av regelverket om allmänna handlingars offentlighet.

Utskottet konstaterade vidare att företrädare för den svenska regeringen givetvis har ett utrymme att delta i den offentliga debatten om EU:s framtidsfrågor. Statsråd har, hade utskottet tidigare konstaterat, i likhet med andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men vissa särskilda hänsyn kunde behöva tas.

Som utskottet konstaterade i det tidigare granskningsärendet omfattas handlingar hos myndigheter, oavsett beteckning, av regelverket om allmänna handlingars offentlighet. Beteckningen non paper har betydelse endast i förhållande till dem som handlingen riktar sig till. När det gäller att i EU-kretsen lägga fram tankar och idéer måste i princip samma krav på förankring i riksdagen anses gälla, oavsett om tankarna eller idéerna läggs fram muntligt eller i form av skriftliga handlingar, och för skriftliga handlingar oavsett deras beteckning.

Våren 2008 granskade utskottet utrikesministrarnas agerande i fråga om en europeisk Kosovostrategi (bet. 2007/08:KU20 s. 13 f.). Enligt anmälan hade utrikesministern presenterat strategin för sina kollegor i EU utan att ha förankrat den i riksdagen. Granskningen föranleddes av ett s.k. non-paper som cirkulerats i EU-kretsen i december 2007. Av en svarspromemoria från Regeringskansliet framgick att de tankar och idéer som utvecklades i det aktuella papperet – ett s.k. non-paper – var ett bidrag inför lunchen med stats- och regeringscheferna samt utrikesministrarna vid mötet i december 2007.

I sitt ställningstagande anförde utskottet bl.a. följande:

Utskottet noterar att de ändringar som senast gjordes i riksdagsordningen syftade till att öka framför allt utskottens inflytande över Sveriges agerande som medlem i Europeiska unionen. Regeringens i regeringsformen fastslagna skyldighet att informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i unionen förändrades inte i det sammanhanget.

Däremot synes klarlagt att såväl löpande samråd, som samråd inför Gaerc-mötet och Europeiska rådets möte i december 2007, har skett med EU-nämnden om elementen i strategin och de slutsatser som senare antogs. Som framhållits omfattar strategin både ståndpunkter som avser mer formella ställningstaganden i EU och ståndpunkter som medlemsstaterna frivilligt kan samordna men är suveräna att besluta om enskilt.

Enligt svarspromemorian från Utrikesdepartementet har utrikesutskottet och EU-nämnden löpande hållits informerade om diskussionerna inom EU om Kosovo, och information har lämnats vid samtliga tillfällen då beslut i form av främst slutsatstexter varit aktuella.

Konstitutionsutskottets tidigare konstaterande om statusen av s.k. nonpapers (också kallade tankepapper eller icke-papper) är avsett att klargöra att de såvitt gäller tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser följer samma regler som andra handlingar. Non-papers kan alltså vara allmänna om de uppfyller de krav som uppställs i tryckfrihetsförordningen för att anses som allmänna eller – om så inte är fallet – att

anse som inte allmänna. Om ett non-paper är att anse som allmän handling kan uppgifter i det omfattas av sekretess enligt de särskilda reglerna om sekretess. Handlingsegenskapen är inte kopplad till ordningen för regeringens samråd med riksdagen i EU-frågor. Som utskottet också uttalat tidigare gäller samma ordning för samråd inför presentation av idéer eller förslag i EU-kretsen antingen presentationen avses ske muntligen eller skriftligen i form av ett non-paper.

Enligt konstitutionsutskottets uppfattning innebär reglerna om regeringens samråd med riksdagen inte att formerna för presentation av ett bidrag till pågående diskussioner inom EU nödvändigtvis behöver förankras inom riksdagen. Utskottet noterar dock att utrikesministern hade varit förhindrad att informera riksdagens organ om avsikten att lägga fram det tankepapper om en europeisk strategi för Kosovo som han senare lade fram och att också presentera papperet.

Som återgivits ovan var ett av de bärande motiven bakom de nya reglerna i riksdagsordningen att öka utskottens inflytande, även i förhållande till EU-nämnden. Konstitutionsutskottet förutsatte vid sin beredning av ärendet att praxis och rutiner skulle utvecklas i fråga om gränsdragningen mellan utskotten och EU-nämnden. Det kan enligt utskottets mening finnas skäl att i ett senare sammanhang återkomma till vilka erfarenheter som vunnits av den nya ordningen, såväl i fråga om förhållandet mellan utskotten och EU-nämnden som i övrigt.

Promemorior från Regeringskansliet

Svarspromemoria den 12 mars 2015

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

- En redogörelse önskas för när och i vilket sammanhang detta s.k. non-paper först lades fram i EU-sammanhang. Stämmer uppgiften att det har presenterats för representanter i andra medlemsstater? Om ja, när och i vilket sammanhang?
- Har den fråga (kommissionens prioriteringar kommande mandatperiod) som togs upp i detta non-paper senare också behandlats i rådet eller Europeiska rådet?
- Är detta non-paper kopplat till något KOM-dokument?
- En redogörelse önskas för vilka bedömningar regeringen har gjort i fråga om behovet av information till eller samråd med EU-nämnden om detta non-paper.
- Statssekreteraren Oscar Wåglund Söderström gjorde i EU-nämnden den 18 juni 2014 gällande att regeringen redan samrått med EU-nämnden om de ståndpunkter som nämns i detta non-paper. En redogörelse önskas för vid vilka tillfällen och avseende vilka ståndpunkter som samråd har skett.
- Utskottet önskar även ta del av det non-paper som anmälan gäller.
- Har tidigare s.k. non-papers lagts fram i fråga om kommissionens prioriteringar och hur har i så fall dessa hanterats i förhållande till EU-nämnden?

Som svar överlämnades den 12 mars 2015 en promemoria som har upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A1.1.2). Av svarspromemorian framgår att det non-paper som granskningen rör överlämnades till kommissionens generalsekreterare vid ett möte den 28 april 2014. Det finns inga noteringar i Regeringskansliet om att papperet överlämnades till någon annan medlemsstat.

I svaret framhålls att kommissionens prioriteringar för kommande mandatperiod inte har stått på dagordningen för något möte i rådet eller Europeiska rådet. Prioriteringarna presenterades av Jean-Claude Juncker för Europaparlamentet den 27 juni 2014 i samband med att han valdes till ordförande för kommissionen. Prioriteringarna var inte kopplade till något KOM-dokument.

Såvitt känt har något motsvarande papper om kommissionens prioriteringar inte lagts fram tidigare.

Som svar på frågan om vilka bedömningar som regeringen hade gjort i fråga om behovet av information till och samråd med EU-nämnden om detta non-paper anför följande. I det aktuella fallet gjordes bedömningen att huvuddragen i de åsikter som uttrycktes i detta s.k. non-paper redan var välkända och tidigare hade varit föremål för information till eller samråd med riksdagen med hänsyn till den omfattande informationskyldighet som åligger regeringen. Vidare nämndes att frågan inte har stått på dagordningen för något möte med Europeiska unionens råd eller med Europeiska rådet. Det har inte varit aktuellt att regeringen skulle delta i något beslut om kommissionens prioriteringar för kommande mandatperiod. Det bedömdes även av det skälet att det inte fanns någon anledning att samråda med EU-nämnden om detta non-paper.

I svaret anför vidare att regeringen har ett effektivt och proaktivt söka vinna gehör hos kommissionen för svenska ståndpunkter så att den svenska synen reflekteras i de förslag som kommissionen senare lägger fram. Överlämnandet av detta non-paper var ett led i detta arbete.

Svarspromemoria den 9 april 2015

Utskottet begärde svar på ytterligare ett antal frågor genom en skrivelse till Regeringskansliet. I en svarspromemoria som har upprättats inom Statsrådsberedningen och som överlämnades till utskottet den 9 april 2015 (bilaga A1.1.3) framhålls att syftet med mötet med generalsekreteraren var en sedvanlig avstämning kring aktuella frågor. Vid mötet deltog från svensk sida statsministerns statssekreterare för utrikes frågor, en ambassadör och ett kansliråd. Det var statssekreteraren som överlämnade det non-paper som granskningen gäller.

I promemorian redogörs för tillfällena då de ståndpunkter i olika frågor som förs fram i detta non-paper har varit föremål för samråd med EU-nämnden. I svaret framhålls även att flera av dessa frågor därutöver har presenterats i faktapromemorior och att många har varit föremål för information till och

överläggningar med olika utskott. I några fall har frågorna förankrats genom propositioner, anförs det i svaret.

Av svaret framgår också att kommissionens prioriteringar inte heller har diskuterats vid något formellt eller informellt möte i rådet eller Europeiska rådet eller i anslutning till något sådant möte. Däremot diskuterades kommissionens arbetsprogram för 2015 i allmänna rådet i november och december 2014. Inför de mötena samrådde statssekreteraren med EU-nämnden den 14 november och utrikesministern samrådde med EU-nämnden den 12 december 2014.

I svaret anförs vidare att unionens strategiska dagordning för de kommande fem åren diskuterades vid en informell middag för stats- och regeringscheferna den 27 maj 2014 och antogs vid Europeiska rådets möte den 26–27 juni. Dåvarande statsministern samrådde med EU-nämnden inför dessa möten den 27 maj respektive den 25 juni 2014. EU-ministerns statssekreterare samrådde med EU-nämnden den 18 juni 2014 inför ett möte med allmänna rådet där Europeiska rådets möte förbereddes.

På frågan om det är vanligt förekommande att regeringen försöker vinna gehör hos kommissionen för svenska ståndpunkter så att den svenska synen reflekteras i förslag som kommissionen senare lägger fram, anförs i svaret att det är en del av regeringens och Regeringskansliets löpande arbete med EU-frågor att så tidigt som möjligt föra fram svenska intressen i viktiga frågor till kommissionen. Övriga medlemsländer arbetar på samma sätt. Kommunikationen med kommissionen kan ske på olika sätt. Ibland sker det genom att kommissionens öppna samråd besvaras. Ofta sker det genom möten mellan statsråd, statssekreterare eller tjänstemän och deras motparter i kommissionen. Den svenska representationen har särskilt ofta sådana kontakter. Vid sådana möten överlämnas ibland skriftliga underlag av olika slag. Det kan röra sig om redogörelser för svenska förhållanden och erfarenheter som har betydelse för den aktuella frågan eller information i frågor där det finns specifik kompetens i Sverige. Ibland överlämnas också s.k. non-papers om olika sakfrågor som kommissionen arbetar med eller väntas inleda arbete med. Detta är ett vanligt arbetssätt bland regeringarna i EU:s medlemsstater, framhålls det i svaret. Det är dock kommissionen som ensam beslutar om utformningen av sina förslag.

I den första svarspromemorian lämnades en redogörelse för regeringens information till samt samråd och överläggningar med riksdagens olika organ. Vid dessa tillfällen förankrar regeringen löpande sin politik i EU-frågor. Vid regeringens kontakter med kommissionen framförs de ståndpunkter som regeringen bedömer att det finns stöd för i riksdagen.

Som svar på en fråga om det finns några interna riktlinjer som tar upp användandet och hanteringen av non-papers i EU-arbetet hänvisas i svaret till Regeringskansliets cirkulär 2 som innehåller riktlinjer för samråd, överläggningar och information mellan regeringen och riksdagen i EU-frågor. I cirkuläret anges bl.a. att det är viktigt att Regeringskansliet uppfyller den ordning som gäller för samarbetet mellan regering och riksdag i EU-arbetet.

Det är samtidigt en förutsättning för ett framgångsrikt svenskt EU-arbete att regeringens handlingslinje tidigt förankras i riksdagen.

Utskottets ställningstagande

Frågan om kommissionens prioriteringar för den kommande mandatperioden har inte stått på dagordningen eller diskuterats vid något möte i rådet eller Europeiska rådet. Någon skyldighet för regeringen att initiera ett samråd med EU-nämnden i frågan har inte förelegat. Samtidigt noterar utskottet att de sakfrågor som regeringen lyfte fram i sin ståndpunkt över kommissionens prioriteringar vid andra tillfällen hade varit föremål för samråd i EU-nämnden. Utskottet vill framhålla att ståndpunkter som inom EU förs fram av regeringen, t.ex. i form av ett s.k. non-paper, och som i och för sig inte omfattas av samrådskyldighet ändå bör vara förenliga med vad som tidigare har förankrats i EU-nämnden. Det ankommer härvidlag på regeringen att under konstitutionellt ansvar bedöma behovet av ny förankring med riksdagen, t.ex. för att kunna bedöma hur olika ståndpunkter förhåller sig till varandra och för att prioritera mellan dem.

I fråga om s.k. non-papers vill utskottet slutligen hänvisa till vad utskottet tidigare har uttalat, nämligen att när det gäller att i EU-kretsen lägga fram tankar och idéer måste i princip samma krav på förankring i riksdagen gälla, oavsett om tankarna eller idéerna läggs fram muntligt eller i form av skriftliga handlingar, och för skriftliga handlingar oavsett deras beteckning.

1.2 Utrikesministerns information till EU:s medlemsländer om kommande erkännande av Staten Palestina

Ärendet

Anmälningarna

Till konstitutionsutskottet har inkommit två anmälningar (dnr 562-2014/15 och 775-2014/15), *bilaga A1.2.1–2*, där det begärs att konstitutionsutskottet ska granska utrikesminister Margot Wallströms handlande att lämna information om Sveriges kommande erkännande av Palestina vid eller i anslutning till mötet med rådet för utrikes frågor den 20 oktober 2014. Enligt uppgifter i olika massmedier har utrikesministern lämnat information under lunchen (artikeln Wallström trotsade EU-nämnd, som publicerades på Dagens Nyheters webbplats den 21 oktober 2015, och artikeln Wallström informerade om Palestina, som publicerades på Svenska Dagbladets webbplats den 20 oktober 2015).

Underlag för granskningen

Till grund för utskottets granskning har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A1.2.3*. Utskottet har hållit en utfrågning med utrikesminister Margot Wallström, *bilaga B6*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Regeringsförklaringen den 3 oktober 2014

I regeringsförklaringen den 3 oktober 2014 uttalade Stefan Löfven följande.

Konflikten mellan Israel och Palestina kan endast lösas genom en tvåstatslösning, framförhandlad i enlighet med folkrättens principer. Den måste garantera såväl palestiniernas som israelernas legitima krav på nationellt självbestämmande och säkerhet. En tvåstatslösning förutsätter ömsesidigt erkännande och vilja till fredlig samexistens. Därför kommer Sverige att erkänna staten Palestina.

EU-nämndens sammanträde den 17 oktober 2014

Vid en överläggning i riksdagens EU-nämnd den 17 oktober 2014 behandlades, inför rådet för utrikes frågor den 20 samma månad, en dagordningspunkt (nr 6) Fredsprocessen i Mellanöstern (MEPP)/Gaza.

Enligt den kommenterade dagordningen förväntades rådet diskutera och eventuellt anta slutsatser om fredsprocessen i Mellanöstern (Middle East Peace Process, MEPP) och situationen i Gaza i ljuset av givarkonferensen den 12 oktober i Kairo om Gaza och nya israeliska bosättningsbeslut.

I den kommenterade dagordningen angavs vidare att regeringen avsåg att informera om innehållet i regeringsförklaringen vad gäller erkännande av Palestina.

Under rubriken Regeringens ståndpunkt angavs följande i den kommenterade dagordningen.

Regeringen betonar vikten av att skapa förutsättningar för återupptagna fredsförhandlingar i syfte att uppnå en tvåstatslösning. Regeringen ser med oro på Israels fortsatt expansiva bosättningspolitik inklusive demoleringar och hot om tvångsflyttningar av människor. Regeringen anser att parterna måste lösa grundorsakerna till konflikten för att förhindra återkommande krig i Gazaområdet. Regeringen anser också att följande principer måste uppfyllas för en hållbar lösning av Gazakrisen; blockaden av Gaza måste hävas, Israels legitima säkerhetsintressen måste tas till vara – vapensmugglingen till Gaza måste upphöra – och Gaza måste tydligt och klart bli en del av den palestinska administrationen. Inompalestinsk försoning är central och regeringen stödjer enhetsregeringen och den palestinska myndighetens återinträde i Gaza till stöd för återuppbyggnad och demokratiska val under 2015. Regeringen välkomnar givarkonferensen i Kairo till stöd för Gaza där Sverige tillkännagav fortsatt stöd för att lindra nöd och möjliggöra återuppbyggnad. Målet för Sveriges och EU:s engagemang i fredsprocessen är fredlig samexistens mellan två stater, vars rätt till säkerhet och nationellt självbestämmande garanteras.

Vid EU-nämndens sammanträde anförde utrikesminister Margot Wallström (S), anförande 82.

Herr ordförande! Jag kommer att framhålla vikten av att EU bidrar till att stärka moderata palestinska krafter för en hållbar vapenvila och en inom-palestinsk försoning. Vi välkomnar slutsatserna från givarkonferensen i Kairo, särskilt budskapet om ett slut på isoleringen av Gaza och att parterna bör återuppta förhandlingarna om en tvåstatslösning. Vi vill också betona en starkt roll för EU i fredsprocessen genom att utveckla befintliga insatser och genomföra överenskommen EU-politik.

Jag tänker också informera medlemsländerna om Sveriges kommande erkännande av Palestina och skälen för det. Vi anser att tiden för en tvåstatslösning är på väg att rinna ut och att ett erkännande innebär ett politiskt stöd för återupptagna fredssamtal.

I en diskussion i nämnden framförde företrädare för oppositionspartierna invändningar mot utrikesministerns avsikt att informera medlemsländerna om Sveriges kommande erkännande av Palestina och skälen för detta och uttryckte att de anmälde avvikande mening.

Ordföranden uppmanade (i anförande 98) Karin Enström att för tydlighetens skull läsa upp den avvikande meningen.

Anförande 99 Karin Enström (M)

Regeringens hantering av erkännandet av Palestina har stora brister. Ett erkännande av en stat är en fråga av större utrikespolitisk vikt. Trots detta meddelar statsministern i regeringsförklaringen erkännandet av Palestina utan att frågan tagits upp i utrikesnämnden.

Nu avser regeringen att informera EU:s medlemsstater i rådet för utrikes frågor utan att frågan tagits upp i utrikesnämnden. Vi anser att detta inte gått rätt till och motsätter oss därför att regeringen informerar rådet för utrikes frågor. Om regeringen håller fast – uppenbarligen gör man det – vid denna avsikt vill vi från Alliansens sida anmäla en avvikande mening och få det antecknat till protokollet.

Ordföranden noterade i anförande 100 att de andra allianspartierna anslöt sig till den avvikande meningen.

I anförande 102 angav Pavel Gamov (SD) att han ville förtydliga att även Sverigedemokraterna anslöt sig till allianspartiernas avvikande mening i fallet om erkännande av Palestina.

Ordföranden konstaterade (anförande 122) att det fanns stöd för regeringens ståndpunkt men att det fanns en avvikande mening beträffande vad ministern hade för avsikt att informera om.

De stenografiska uppteckningarna från EU-nämndens sammanträde den 17 oktober 2014 lämnades för påseende med missiv adresserat till en EU-samordnare på Utrikesdepartementet (UD) och daterat den 21 oktober 2014.

Några tidigare sammanträden i EU-nämnden

Sommaren 2011 berördes frågan om erkännande av Palestina i EU-nämnden i anslutning till en diskussion under rubriken Fredsprocessen i Mellanöstern, om Palestinas status i Förenta nationerna, FN.

Vid EU-nämndens sammanträde den 17 juni 2011 uttalade Urban Ahlin (S), anförande 13, bl.a. följande.

Det är ingen tvekan om att generalförsamlingen i september står inför ett stort problem. USA kommer naturligtvis att säga nej till alla palestinska önskemål om att bli erkänd som stat och medlem av Förenta nationerna. Europeiska unionen kommer att stå inför en situation där vi är djupt splittrade mellan de länder som kommer att stödja ett erkännande av en palestinsk stat och de som kommer att följa patrull med Israel och USA.

[...]

Jag menar därför att Sverige redan nu borde vara tydligt med att vi tillhör gruppen i Europeiska unionen som, om den situationen uppstår, är för ett erkännande av den palestinska staten. Detta borde vi göra för att sätta press på Israel.

Jonas Sjöstedt (V), anförande 14, anslöt till vad Urban Ahlin sagt och anförde

Om erkännandefrågan drivs till sin spets i höst tycker jag att det är oerhört viktigt att Sverige är på den sidan som är för ett erkännande och att man markerar det tydligt både inom Europeiska unionen och utåt. Det skulle vara intressant att höra utrikesministerns syn på detta och vilka allierade vi i så fall kommer att ha.

Utrikesminister Carl Bildt (M), anförande 17, uttalade bl.a. att ”det vill säga det finns en enighet om att vi vill ha en palestinsk stat. Det har vi som bekant med mycket stor enighet uttryckt från Europeiska unionens sida”.

Vid EU-nämndens sammanträde den 15 juli 2011 konstaterade Kenneth G Forslund (S), anförande 64, ”att Socialdemokraternas uppfattning även den här veckan är att Sverige borde vara pådrivande i fråga om ett erkännande av Palestina som stat”.

Frågan återkom vid EU-nämndens sammanträde den 7 oktober 2011 under dagordningspunkt 3, Fredsprocessen i Mellanöstern. Efter att utrikesminister Carl Bildt (M), anförande 46, hänvisat till att det gjorts ett uttalande av den s.k. kvartetten i samband med de diskussioner som pågick i anslutning till FN:s generalförsamling i New York och uttalat att ”Vårt fokus är att försöka återuppta fredsförhandlingarna så snabbt som möjligt. Alldeles bortsett från allt annat är det bara det som kan leda framåt”, m.m. Vidare uttalades bl.a. följande.

Anförande 47 Jonas Sjöstedt (V)

[...] Sedan anser vi att Sverige i ministerrådet bör väcka och driva frågan om att klargöra att EU kommer att erkänna Palestina som stat – att vi uttalar oss för detta inom ramen för den process som pågår i FN. I den mån regeringen inte är för detta menar vi att vi har en avvikande mening på denna punkt.

Anförande 48 Utrikesminister Carl Bildt (M)

Inom ramen för den process som pågår ... Menar du erkännande i FN, eller vad sa du?

Anförande 49 Jonas Sjöstedt (V)

Vi vill uppmana medlemsstaterna att erkänna Palestina som stat. Det pågår en process i säkerhetsrådet och så småningom i generalförsamlingen för detta.

Anförande 50 Marie Granlund (S)

[...] Däremot hade vi velat att Sverige skulle driva frågan om att erkänna Palestina och inom EU agera för att ta ställning för ett FN-medlemskap. Där har vi alltså avvikande mening.

Anförande 51 Ulf Holm (MP)

[...] Däremot hade vi velat att Sverige skulle driva frågan om att erkänna Palestina och inom EU agera för att ta ställning för ett FN-medlemskap. Det är något vi borde driva, och därför har också vi avvikande mening på denna punkt.

Anförande 52 Utrikesminister Carl Bildt (M)

För att klargöra det hela, så att vi vet vad vi sysslar med, är vi nu i riksdagens EU-nämnd, och det visar våra ställningstaganden i Europeiska unionen. Det är möjligt att ni i dessa hänseenden är mer anhängare av överstatlighet än jag var medveten om tidigare, men jag föredrar att betrakta erkännandepolitiken som en nationell angelägenhet. Om ni vill göra den kommitté får ni ta det till prövning, men där är vi inte ännu.

FN-historien handlar egentligen inte om detta. Det handlar om medlemskap i FN, ja, och då kan man säga att av detta skulle följa medlemskap. Men inte heller detta är föremål för EU:s ställningstagande. Vi varken kan eller bör ta ställning till hur säkerhetsrådet ska hantera frågan, den ligger ju där.

Anförande 53 Marie Granlund (S)

Det som utrikesministern säger om EU är självklart riktigt, men frågan gäller vad som ska vara Sveriges röst på mötet. Där har vi möjlighet att ha en synpunkt, nämligen att vi tycker att det är tråkigt att den svenska regeringen inte aktivt driver frågan om ett medlemskap. [...]

Anförande 54 Jonas Sjöstedt (V)

[...] I en sådan situation av politisk oenighet menar jag att Sverige ska inta en tydlig politisk position i förhandlingarna. Det är i klartext vad det handlar om. Därför vidhåller vi vår avvikande mening. [...]

Anförande 56 Utrikesminister Carl Bildt (M)

Betyder den avvikande meningen att ni vill att jag ska gå till EU och kräva att EU fattar beslut om att EU ska beordra Sverige att erkänna? Det tänker jag inte göra. Det har att göra med att jag inte anser att det ligger inom EU:s kompetens, utan det avgör vi själva. [...]

Anförande 57 Ordföranden

[...] och om jag uppfattade den avvikande meningen från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet rätt är den likalydande. Den lyder ungefär så att ni menar att den svenska regeringen ska inta positionen att Palestina erkänns som stat. Med den avvikande meningen finner jag att det finns stöd för regeringens position inför de fortsatta förhandlingarna.

*Gällande ordning***Samråd med riksdagens EU-nämnd**

I 10 kap. 10 § regeringsformen anges att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker

inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten lämnas i riksdagsordningen.

Enligt Holmberg m.fl. (Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 507) har det ansetts vara av värde att det införs en bestämmelse i regeringsformen om regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor. Bestämmelsen ska markera den starka ställning som riksdagen har när det gäller dessa frågor.

De besked som regeringen får av EU-nämnden är inte bindande (Holmberg m.fl. s. 507). Regeringen företräder Sverige i ministerrådet och agerar där med fullt politiskt ansvar. Holmberg m.fl. pekar på att man enligt konstitutionsutskottet kan utgå från att regeringen inte ska företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden gett uttryck för samt att det i riksdagsstyrelsens framställning Riksdagen inför 2000-talet uttalas att praxis för samrådet har utvecklats sig på det sättet att regeringen agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter.

Det kan tilläggas att konstitutionsutskottet, angående innebörden av samverkan mellan riksdagen och regeringen i EU-frågor, uttalat följande (bet. 1994/95:KU22 s. 15).

Genom EU-nämnden får riksdagen enligt utskottets bedömning i praktiken ett reellt inflytande när det gäller Sveriges ståndpunkter vid mötena i Europeiska unionens råd. Man bör nämligen kunna utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet.

Det som sagts om innebörden av samverkan har betydelse för det politiska ansvarstagandet. Om riksdagen redan från början skulle binda regeringen med fastställda förhandlingsdirektiv, skulle regeringens politiska ansvar för agerandet i EU-förhandlingarna uttunnas avsevärt. Som uttalas i propositionen kan inte heller ett riksdagsorgans uttalanden bli bindande för hela riksdagen, och sådana uttalanden saknar formell konstitutionell betydelse. Det är, som också påpekas i propositionen, regeringen som företräder Sverige vid ministerrådets möten. Det är därigenom regeringen som har det politiska ansvaret för förhandlingarna.

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

Tilläggas kan också att Riksdagskommittén i Riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RS1 s. 138) uttalade bl.a. följande om EU-nämndens ställningstaganden.

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

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

En fråga kan dock utvecklas på ett sätt som gör att regeringen bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig. Vi vill i detta sammanhang erinra om möjligheten för regeringen att söka förnyad kontakt med nämnden. Om regeringen ändå inte agerar i enlighet med

nämndens ställningstaganden skall regeringen tydligt redovisa skälen för avvikelsen i den skriftliga återrapport som skall tillställas kammarskansliet och EU-nämnden efter rådsmötet. Som konstitutionsutskottet påpekat måste mycket goda skäl föreligga för att regeringen inte skall företräda nämndens ståndpunkt.

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

Konstitutionsutskottet har i betänkandet Riksdagen i en ny tid (bet. 2005/06:KU21 s. 31 f.) uttalat att uttalanden av utskott eller EU-nämnden eller dess ledamöter inte är bindande för hela riksdagen. Sådana meningsyttringar kan dock – i likhet med ett kammarbeslut enligt den ordning som då föreslogs för hanteringen av grön- och vitböcker – vara uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen. Utskottet påminde om att det ytterst är regeringens uppgift att under parlamentariskt ansvar inför riksdagen ta ställning till om de meningsyttringar som kommer till uttryck vid samråd med utskott och EU-nämnden speglar rådande åsiktsförhållanden i riksdagen.

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

Enligt andra stycket i nämnda paragraf ska regeringen överlägga med EU-nämnden i andra frågor om arbetet i Europeiska unionen när nämnden av särskilda skäl begär sådan överläggning.

Vidare ska regeringen rådgöra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet, enligt 7 kap. 14 § tredje stycket.

När det gäller samrådets innebörd noteras (Holmberg m.fl., 3 uppl., 2012, s. 922 f.) att enligt parlamentarismens principer skulle regeringen i sitt sätt att sköta Sveriges intressen inom EU visserligen ansvara inför riksdagen. Men riksdagens medverkan skulle bli indirekt och riksdagens kontroll utövas i efterhand. Regeringen ansåg att det inte var tillräckligt att riksdagens inflytande utövades genom kontroll i efterhand. Det var önskvärt med en ordning där riksdagen därutöver fick ett aktivt och reellt inflytande som gjorde det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige skulle inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU. Även i övrigt borde riksdagen som folkets främsta företrädare få insyn i och inflytande över den process som ledde fram till för vårt land viktiga och bindande beslut.

Enligt regeringen innebar samrådet för regeringens del en möjlighet att förankra den ståndpunkt regeringen ämnade inta vid förhandlingarna i rådet. Regeringen skulle på så sätt kunna försäkra sig om riksdagens accept av förhandlingsståndpunkten. Det var viktigt att göra klart att det formellt är regeringen som företräder Sverige vid ministerrådets möten. Även om regeringen hade skaffat sig en accept från ett riksdagsorgan som hade inrättats för detta samrådsförfarande, agerade regeringen med fullt politiskt ansvar vid rådets möten. Regeringen anförde att ett riksdagsorgans uttalanden självfallet

inte kunde bli bindande för hela riksdagen. Det saknade också formell konstitutionell betydelse.

Konstitutionsutskottet instämde i regeringens uppfattning om den konstitutionella innebörden av samrådet. Utskottet erinrade om att det med nuvarande grundlagsreglering inte heller var möjligt att till något riksdagsorgan delegera uppgiften att fatta för regeringen bindande beslut. Genom EU-nämnden skulle riksdagen enligt utskottets bedömning i praktiken ändå få ett reellt inflytande när det gällde Sveriges ståndpunkter vid ministerrådets möten. Man borde nämligen enligt KU kunna utgå ifrån att regeringen inte skulle företräda en ståndpunkt som stod i strid med vad nämnden hade gett uttryck för.

Även konstitutionsutskottet ansåg att det var regeringen som hade det politiska ansvaret för förhandlingarna. EU-nämndens medverkan vid uppläggningsen av förhandlingarna påverkade således inte riksdagens möjligheter att använda kontrollinstrumenten i 13 kap. regeringsformen.

Tidigare granskning

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

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

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

som Sverige kan eller bör bilda allianser med. Vidare kan karaktären på mandaten variera. För det första kan de vara mer eller mindre uttryckligt uttalade. Vissa delar av ett mandat kan bygga på underförstådda förutsättningar. För det andra kan mandaten vara mer eller mindre flexibla. En viss flexibilitet är en förutsättning för att Sverige ska kunna hävda sina intressen under rådets förhandlingar. Att medlemsländernas representanter inte är klavbundna av sina parlament är också en förutsättning för att beslutsfattandet i rådet ska kunna vara effektivt. Utskottet har senast i sitt yttrande 1997/98:KU9y vidhållit sin tidigare inställning att det inte är lämpligt att riksdagen binder regeringen med fastställda förhandlingsdirektiv i EU-förhandlingarna.

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

Nämnas kan också att konstitutionsutskottet erinrade om vad utskottet tidigare uttalat om att man kan utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet. Samtidigt kan situationer uppstå, t.ex. på grund av ändrade omständigheter, som innebär att regeringen kan bedöma att Sveriges intressen bäst företräds genom att den svenska ståndpunkten avviker från nämndens mandat.

Regeringen måste, anförde utskottet, ha ett visst handlingsutrymme vid rådssammanträdena. Enligt konstitutionsutskottets bedömning måste det emellertid föreligga mycket goda skäl för regeringen att göra en sådan avvikelse. Några sådana skäl hade enligt utskottet inte förelegat i det aktuella fallet.

Ett av konstitutionsutskottets granskningsärenden våren 2003 avsåg omfattningen av regeringens skyldighet att samråda med riksdagen och aktualiserades av att en handling, betecknad non-paper, som innehöll förslag om ordförandeskapet i Europeiska rådet och i rådet, hade lagts fram i EU-kretsen utan att förslaget behandlats i EU-nämnden. Utskottet uttalade bl.a. följande (bet. 2002/03:KU30 s. 36).

Utskottet har vid tidigare granskningar, som rört uttalanden av statsråd, konstaterat som en utgångspunkt att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas. Det aktuella dokumentet kan emellertid inte ses som ett allmänt inlägg i den offentliga debatten utan har haft en speciell mottagarkrets i form av de övriga medlemsstaternas regeringar inför diskussionen om ett konstitutionellt fördrag för EU. Även om beteckningen non-paper innebär att förslagsställaren inför fortsatta diskussioner inte behöver känna sig bunden av innehållet är det uppenbart att den svenska regeringen på detta vis förde fram ett förslag som saknade den förankring i nämnden som både statsministern och utrikesministern i efterhand konstaterat borde ha funnits. Statsministern konstaterade inför

utskottet att förslaget mycket väl kunde bli verklighet till följd av regeringens initiativ. Det är vidare uppenbart att detta förslag utan förankring har kommit att framstå som den svenska regeringens linje. Utskottet ville i sammanhanget understryka att det knappast kan hävdas att regeringens företrädare i diskussioner som gäller utformningen av det konstitutionella fördraget kan försvara bristande förankring och stöd i Sveriges riksdag med att det är personliga uppfattningar som man därmed för fram. Man måste kunna förutsätta, både från riksdagens och från mottagarkretsens sida, att de uppfattningar som den svenska regeringens företrädare för fram i diskussioner med de övriga medlemsstaternas företrädare inte bara är personliga uppfattningar utan faktiskt uttrycker de ståndpunkter som Sverige som medlemsstat intar.

Våren 2007 granskade utskottet justitie- och miljöministrarnas agerande i EU-nämnden (bet. 2006/07:KU20 s. 104 f.). I miljöministrarnas fall konstaterade utskottet att miljöministerrådet i fråga skulle handla om bl.a. uppföljning av en konferens, och eftersom frågan om ett EU-mål för koldioxidutsläpp inte fanns på dagordningen fanns det inga krav på samråd om detta. Utskottet noterade att miljöministern hade varit oförhindrad att till EU-nämnden kommunicera sin uppfattning om vilken ståndpunkt Sverige skulle inta i fråga om målet för koldioxidutsläpp.

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

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

Utskottet erinrar inledningsvis om att ändamålet med reglerna om samråd och information mellan regeringen och riksdagen är att riksdagen får ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige ska inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU samt även i övrigt insyn i och inflytande över den process som leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut. Det är inte tillräckligt att riksdagens inflytande utövas endast genom kontroll i efterhand.

I sina tidigare uttalanden har utskottet betonat att den grundlagsstadgade informationsskyldigheten får anses innefatta bl.a. att regeringen så tidigt och så utförligt som möjligt ska redogöra för sina ståndpunkter i EU-frågor för riksdagen. [...]

Vidare framgår av utskottets granskning att det förekom brister i regeringens information till riksdagens EU-nämnd inför samråden. I båda fallen förekom brister i regeringens underrättelser till EU-nämnden avseende huruvida de aktuella ärendena förväntades utgöra beslutspunkter i kommande rådsmöten och därmed om de omfattades av den grundlagsstadgade samrådsskyldigheten.

I en granskning våren 2013, som bl.a. omfattade samrådet och informationen om EU:s långtidsbudget 2014–2020, uttalade utskottet bl.a. (bet. 2012/13:KU20 s. 73) att ändamålet med bestämmelserna om samråd och information

mellan regeringen och riksdagen om vad som sker inom EU är att riksdagen ska få ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige ska inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU samt även i övrigt insyn i och inflytande över den process som leder fram till viktiga beslut. Det är därför av största vikt att samrådet med och informationen till EU-nämnden fungerar på ett bra sätt.

Slutligen bör nämnas att utskottet i sin granskning våren 2008 av utrikesminister Carl Bildts agerande i fråga om en europeisk Kosovostrategi (bet. 2007/08:KU20 s. 29) tagit fasta på att ledamöter i utrikesutskottet, som lämnat ett yttrande i granskningen, hade framhållit att utrikesfrågor ofta har karaktären av diffusa processer och saknar urskiljbar början och distinkt slut och att de utrikespolitiska processerna ofta efter hand tillförs nya element, vars betydelse inte alltid är omedelbart uppenbar. Utrikespolitiken har därmed en egen karaktär.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 10 februari 2015 begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 2 mars 2015 en svars-promemoria som utarbetats vid Utrikesdepartementet (bilaga A1.2.3).

Utskottet begärde en redogörelse för utrikesminister Margot Wallströms handlande att informera om Sveriges kommande erkännande av Palestina. Vilken information lämnades, i vilket sammanhang och till vem eller vilka? Hur förhåller sig detta handlande till regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser om samråd med riksdagens EU-nämnd? I promemorian från Regeringskansliet uppges följande.

Ändamålet med reglerna om samråd och information mellan regeringen och riksdagen är att riksdagen ska få ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige ska inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU samt även i övrigt få insyn i och inflytande över den process som leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut inom EU.

I sin redogörelse vid EU-nämndens möte den 17 oktober 2014 inför diskussionen vid Rådet för utrikes frågor (FAC) den 20 oktober 2014 under dagordningspunkten som behandlar fredsprocessen i Mellanöstern, informerade utrikesministern om att det fanns ett stort intresse bland utrikesministerkollegorna för den i regeringsförklaringen uttalade avsikten att erkänna Staten Palestina och det vore naturligt att en svensk utrikesminister informellt vid sidan av den formella dagordningen för rådsmötet informerade om denna svenska avsikt, i enlighet med regeringsförklaringen. Frågan om avsikten att erkänna Staten Palestina fanns inte upptagen på dagordningen för det aktuella rådsmötet. Inga rådsslutsatser om fredsprocessen i Mellanöstern eller Palestina antogs heller vid rådsmötet.

Utrikesministern betonade att informationen skulle ges utanför den ordinarie rådsdiskussionen och underströk att Sverige inte avsåg att driva frågan politiskt vid rådsmötet. Utrikesministern tydliggjorde vidare att erkännandefrågan faller under medlemsstaternas nationella kompetens.

I samband med diskussionerna under den formella dagordningspunkten om fredsprocessen i Mellanöstern berörde utrikesministern överhuvudtaget inte frågan om avsikten att erkänna Staten Palestina.

Utrikesministern ombads av den dåvarande Höge representanten för utrikesfrågor, Cathrine Ashton, att vid ministrarnas lunch informellt, utanför rådsrådets dagordning, redogöra för den svenska avsikten att erkänna Staten Palestina samt svara på eventuella frågor från ministerkollegor.

Med anledning av utskottets fråga på vilket sätt frågan om Sveriges erkännande av Palestina hörde till den aktuella dagordningspunkten vid rådet för utrikes frågor den 20 oktober 2014, angavs i promemorian från Regeringskansliet att frågan inte stod på dagordningen. Inför samrådet med EU-nämnden var utrikesministern tydlig med att frågan om avsikten att erkänna Staten Palestina inte skulle beröras i samband med den formella dagordningspunkten om fredsprocessen i Mellanöstern. Frågan ingick följaktligen inte i den för nämnden redovisade inriktningen av regeringens politik inför rådsrådet, något som uttrycktes med tydlighet också i den kommenterade dagordning som hade överlämnats inför mötet i nämnden.

När det gällde om syftet med att informera om innehållet i regeringens förklaring var att därmed bidra till diskussionen och eventuellt påverka slutsatserna om fredsprocessen i Mellanöstern som eventuellt skulle antas av rådet, uppgavs i promemorian att så inte var fallet. Avsikten var att kunna svara på eventuella frågor. Några rådsslutsatser antogs inte om Staten Palestina vid mötet.

Utfrågning med utrikesminister Margot Wallström

Utskottet höll den 16 april 2015 en utfrågning med utrikesminister Margot Wallström (bilaga B6).

I sin inledning framhöll Margot Wallström att den information som hon gav informellt faller utanför samrådsskyldigheten med nämnden. Margot Wallström uttalade också att hon följt EU-nämndens syn då hon inte tagit upp frågan innan beslut fattats men däremot svarat på frågor och informerat informellt om den nya regeringens avsikt.

Margot Wallström anförde att den tillträdande regeringens avsikt att erkänna Staten Palestina fick bred uppmärksamhet inte bara i Sverige utan också internationellt. Det fanns en nyfikenhet på hur den nya svenska regeringen resonerade kring denna fråga. Mot den bakgrunden redogjorde Margot Wallström inför EU-nämnden den 17 oktober 2014 för att hon avsåg att svara på frågor och informellt informera om regeringens avsikt i frågan vid rådet för utrikes frågor några dagar senare. Att Margot Wallström informerade nämnden berodde på att hon ville vara öppen även i frågor som inte föll under nämndens arbete vid det aktuella tillfället.

Margot Wallström anförde att den kommenterade dagordningen till EU-nämnden innehöll delar som faller under samrådsskyldigheten. Under rubriken Diskussions- eller beslutspunkt redogör regeringen för bakgrunden till den fråga som ska behandlas. Den andra delen är den text som nämnden ska ta ställning till under rubriken Regeringens ståndpunkt. Där presenterar regeringen sin politik i det aktuella ärendet. Det är alltså enbart i den senare

delen som regeringen i enlighet med regeringsformen begär samråd med nämnden.

När det gäller mötesstrukturen i rådet för utrikes frågor pekade Margot Wallström på att mötet inleds med att den preliminära dagordningen antas, varefter de s.k. A-punkterna godkänns; detta är frågor som redan är färdigbehandlade och där medlemsländerna är överens. Därefter vidtar behandlingen av de s.k. B-punkterna, frågor som framgår av dagordningen. Dessa kan vara antingen diskussions- eller beslutspunkter. De beslut som antas som B-punkter vid rådet för utrikes frågor är normalt rådsslutsatser.

Margot Wallström pekade på att frågan om regeringens avsikt att erkänna Staten Palestina inte stod på dagordningen för rådsmötet vare sig som A- eller B-punkt. Den ingick således inte i den för nämnden redovisade inriktningen av regeringens politik inför rådsmötet, varken i det muntliga samrådet eller i den kommenterade dagordningen. Inga rådsslutsatser om fredsprocessen i Mellanöstern eller Palestina antogs heller vid rådsmötet.

Margot Wallström betonade att i samband med diskussionen under den formella dagordningspunkten om fredsprocessen i Mellanöstern berörde hon över huvud taget inte frågan om den svenska avsikten att erkänna Staten Palestina.

Margot Wallström framhöll att de informella diskussionerna vid utrikesministermötena är viktiga och att det är ett sätt för utrikesministrarna att informera varandra om aktuella händelser och frågor som också ligger utanför rådets dagordning men som är av gemensamt intresse. Sådana diskussioner är viktiga också för sammanhållningen i unionen. Det stod klart att hon skulle komma att få frågor av sina ministerkollegor i samband med rådsmötet. Margot Wallström informerade därför EU-nämnden om att hon i samband med rådsmötet, då hon för första gången som ny utrikesminister skulle komma att träffa sina ministerkollegor samlat, skulle komma att redovisa vad som står i regeringsförklaringen.

Med anledning av frågor om utrikesministerns roll och om det i denna ingår att informera om utrikespolitiken och om innehållet i regeringsförklaringen, framför allt de delar som avser utrikespolitiken, uppgav Margot Wallström att det hör till hennes uppgifter, särskilt i EU-kretsen. ”Vi ses nämligen så ofta, vi umgås mycket över telefon och det sker mängder av informella kontakter mellan utrikesministrarna. Det underlättar vårt samarbete, och det underlättar möjligheterna att så småningom komma överens när vi sitter på rådssammanträdena.”

Margot Wallström uppgav att hon av den dåvarande höga representanten för utrikes frågor, Catherine Ashton, ombads att informellt vid ministrarnas lunch utanför rådets dagordning redogöra för den svenska avsikten att erkänna Staten Palestina samt svara på eventuella frågor från ministerkollegorna. ”Det som skedde var att jag svarade på en fråga under den informella lunchen. Jag tog inte upp det aktivt. Jag drev ingen fråga. Det var inget som var en samråds skyldighet för regeringen. Därmed har jag faktiskt också agerat lojalt i enlighet med vad EU-nämnden har sagt.”

Tillfrågad om detta vid utskottets utfrågning svarade Margot Wallström att hon inte känner till att någon representant för Sverige skulle ha bett att få informera, t.ex. genom att få en fråga från Catherine Ashton om beslutet att erkänna Staten Palestina vid lunchen i stället för vid rådets möte.

Margot Wallström uppgav att hon nog inte hade kunnat avböja att kommentera frågan när Catherine Ashton bad henne att säga några ord. ”Det hade upplevts som väldigt underligt. Vi träffas ju i utrikesministerkretsen också med avsikt att faktiskt lära känna varandra och att förhoppningsvis bli goda vänner. Vi anser att detta gynnar det europeiska samarbetet på alla sätt.”

Vidare uttalade Margot Wallström att alltid när man är på dessa sammanträden företräder man sitt land och sin regering. Men de informella diskussionerna under en lunch är just sådana att man tillåter sig en friare debatt och ofta icke förberedda inlägg på dessa sammanträden. Man kan aldrig träda ur sin roll att företräda sin regering och sitt land, inte ens under en informell lunch. Men det är ofta mindre förberedda och färdigskrivna inlägg.

På frågan om det i utrikesministerrådet har diskuterats om EU ska ha någon uppfattning i frågan om medlemsstaternas eventuella erkännande av Palestina och vilken betydelse erkännanden av Palestina har, svarade Margot Wallström att det naturligtvis har diskuterats tidigare i utrikesministerkretsen, och att den höga representanten Federica Mogherini helt nyligen svarat på en fråga i Europaparlamentet där hon klargjorde att detta var en nationell angelägenhet. Däremot finns en politik för Mellanöstern, och det var den som diskuterades under den formella dagordningspunkten. Men den rör inte erkännandefrågor.

Margot Wallström uppgav också att vid senare tillfällen, också under lunchsamtal, har länder redogjort för hur de t.ex. ser på erkännandefrågan och hur olika parlament diskuterar det och vart det är på väg i deras olika länder. Det är, enligt Margot Wallström, bra exempel på hur man så att säga informellt också informerar varandra. Man kan beskriva en politisk debatt som pågår i de olika medlemsländerna. Det är mycket viktigt för att förstå en atmosfär i EU-kretsen eller hur ett visst land agerar i en särskild fråga. Men det är helt tydligt för alla att detta är nationella beslut.

Utskottets ställningstagande

Utrikesminister Margot Wallström har vid en lunch i utrikesministerkretsen, i anslutning till ett rådsmöte, därtill ombedd av den dåvarande höga representanten för utrikes frågor, Catherine Ashton, lämnat information om innehållet i regeringsförklaringen såvitt gäller erkännande av Staten Palestina. Informationen lämnades vid sidan av rådets dagordning. Vid lunchen fördes minnesanteckningar.

Som utskottet har framhållit tidigare är ändamålet med bestämmelserna om samråd och information mellan regeringen och riksdagen om vad som sker inom EU, att riksdagen ska få ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige ska inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU samt i övrigt ge insyn i och

inflytande över den process som leder fram till viktiga beslut. Att ståpunkter i aktuella EU-frågor förs fram vid sidan av formella möten innebär inte att bestämmelser som syftar till att riksdagen ska få ett aktivt och reellt inflytande saknar tillämpning. Utskottet kan dock konstatera att den information som utrikesministern lämnade inte omfattats av samrådsskyldigheten. Detta förändras inte av att utrikesministern valde att ändå redovisa för EU-nämnden att hon avsåg att lämna informationen till sina utrikesministerkolleger.

1.3 Uttalande av klimat- och miljöministern om extra val vid riksdagens frågestund

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1178-2014/15), *bilaga A1.3.1*, begärs det att utskottet granskar om ett uttalande av klimat- och miljöministern tillika vice statsministern om extra val vid riksdagens frågestund den 4 december 2014 är förenligt med regeringsformens bestämmelser om extra val, regeringsärendenas avgörande och krav på saklighet.

I anmälan anges att vid den aktuella frågestunden hänvisade klimat- och miljöminister tillika vice statsminister Åsa Romson till ”det utlysta nyval som regeringen har tagit”. Denna hänvisning var enligt anmälaren inte korrekt eftersom regeringen vid det aktuella tillfället inte hade fattat något beslut om ett nyval. Med nämnda uttalande har Åsa Romson enligt anmälaren brutit mot såväl regeringsformens bokstav som anda.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Miljö- och energidepartementet, *bilaga A1.3.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Presskonferens den 3 december 2014

Den 3 december 2014 höll statsminister Stefan Löfven och utbildningsminister Gustav Fridolin en presskonferens. Vid konferensen meddelade Stefan Löfven att regeringen vid ett regeringssammanträde den 29 december 2014 kommer att fatta beslut om att utlysa ett extra val och att valet kommer att hållas den 22 mars 2015.

Riksdagens frågestund den 4 december 2014

Den 4 december 2014 var det en frågestund i riksdagen med bl.a. Åsa Romson. Av kammarens protokoll framgår att Åsa Romson vid frågestunden besvarade såväl allmänpolitiska frågor som frågor inom sitt ansvarsområde (prot.

2014/15:32, 6 §, anf. 12). På en fråga om hur ministern såg på uteblivna miljösatningar med anledning av budgetutgången i riksdagen svarade Åsa Romson bl.a. följande (anf. 26):

Jag tycker att det är tråkigt. Men det är en anledning till att jag tror att det är rätt väg för Sverige att säkerställa att folket har en möjlighet att säga någonting om budgeten i det utlysta nyval som regeringen har tagit.

Riksdagsledamoten Tuve Skånberg (KD) ställde följande fråga till Åsa Romson (anf. 73):

Herr talman! Jag vill ställa en kontrollfråga till vice statsministern.

Vice statsministern refererade i början av frågestunden till ett besked som statsministern gav i går kväll som ”det utlysta extravalet”.

Är det rätt uppfattat?

Åsa Romson besvarade frågan på följande sätt (anf. 74):

Herr talman! Det som jag refererade till var att statsministern på en presskonferens tillsammans med språkröret Gustav Fridolin aviserade att regeringen kommer att utlysa ett extraval den 29 december, och det valet ska hållas den 22 mars.

Tuve Skånberg gav följande replik (anf. 75):

Herr talman! Enligt regeringsformens 3 kap. 11 § får regeringen utlysa extra val, men tidigast tre månader efter riksdagens första sammanträde, alltså den 29 december. Då är min fråga:

Hur kan vice statsministern referera till statsministerns besked som ”det utlysta extra valet”? När beslutade regeringen om ett extra val?

Åsa Romson anförde följande (anf. 76):

Herr talman! Precis som jag sade: På en presskonferens i går, som jag tror att många såg, uttalade statsminister Stefan Löfven tillsammans med språkröret Gustav Fridolin att man var enig om att regeringen kommer att utlysa ett extra val den 29 december. Datumet för detta extraval kommer att bli den 22 mars.

Gällande ordning

Saklighetskravet

Av 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 21 uppl., 2001, s. 66). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Den yttre ramen för objektivitetsprincipen följer av 1 kap. 9 § RF medan dess närmare innehåll fås bl.a. genom uttalanden av Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) samt Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden vid dessa instansers prövning och granskning av konkreta myndighetsbeslut och myndigheters ageranden.

Konstitutionsutskottet har vid en tidigare granskning redogjort för betydelsen av saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF (bet. 2007/08:KU6 s. 14 f.). Bland annat refererades till en studie av Thomas Bull (Bull, ”Objektivitetsprincipen”, i Marcusson [red.], Offentligrättsliga principer, 2005, s. 71 f.). I studien går Thomas Bull igenom ett antal fall – från såväl domstolarna som JO och JK – där kravet på saklighet och opartiskhet kommit under rättslig prövning. Thomas Bull nämner bl.a. fall som gäller uppträdanden och uttalanden. Enligt Thomas Bull har grundlagens krav på saklighet i dessa fall medfört ett krav på hur anställda vid myndigheter uppför sig vid kontakter med allmänheten. Detta betyder enligt Thomas Bull att saklighetskravet inte bara gäller vid handläggning av ärenden och de juridiska bedömningarna kring dessa, utan även vid faktiskt handlande och ren service visavi medborgarna. Thomas Bull förklarar denna till synes vidsträckt tillämpning av 1 kap. 9 § RF med att det ytterst handlar om att upprätthålla förtroendet för den offentliga maktapparaten.¹

Frågeinstituten

Av 13 kap. 5 § RF följer att en riksdagsledamot får framställa interpellationer och frågor till ett statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen (RO).

En fråga till ett statsråd kan vara muntlig eller skriftlig, och den ska ha ett bestämt innehåll (8 kap. 5 och 8 §§ RO).

Av 8 kap. 8 § RO följer att en muntlig fråga ställs vid en frågestund som anordnas i kammaren och att frågan besvaras omedelbart av ett statsråd. Talmannen beslutar om vem som ska få ordet vid en frågestund. Talmannen får besluta om en begränsning av anförandena till högst en minut.

En fråga vid statsrådets frågestund ska antingen vara av övergripande allmänpolitiskt slag eller avse ett ämne som faller inom ett av de närvarande statsrådets ansvarsområde och gälla statsrådets tjänsteutövning (Parlamentarisk handbok, Arbetet i kammaren och utskott och interparlamentariskt samarbete, s. 25).

En frågestund anordnas i regel varje torsdag under de veckor som kammaren sammanträder (tilläggsbestämmelsen 8.8.1 RO). Regeringskansliet

¹ Här till kan nämnas Justitiekanslerns beslut 1994-09-26 (dnr 1590-94-20). En polismyndighet hade i den brottbekämpande verksamheten lämnat vilseledande information till massmedier. I beslutet uttalade JK med hänvisning till saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF att det som en generell regel för all polisverksamhet liksom för all annan myndighetsverksamhet givetvis bör gälla att uppgifter som myndigheter lämnar för publicering i medierna eller till allmänheten ska vara korrekta.

ska i god tid i förväg anmäla till Riksdagsförvaltningen vilka statsråd som kommer att närvara vid en frågestund. Enligt praxis anmäls fem statsråd till statsrådets frågestund, och ett av dem svarar på allmänpolitiska frågor (Frågeinstitutet som kontrollinstrument, En utvärdering, volym 1, Rapporter från riksdagen 2011/12:RFR6, s. 65). Med allmänpolitiska frågor avses frågor av övergripande allmänpolitiskt slag. Uttrycket övergripande allmänpolitiskt slag är ganska obestämt, men torde inte utesluta frågor som ligger utanför statsrådets tjänsteutövning (s. 31). Att dessa frågor ofta handlar om förhållanden och problem som ligger inom andra, inte närvarande statsråds ansvarsområde anses självklart och närmast avsett (s. 31 f.).

Regeringsarbetet

Av 1 kap. 6 § RF följer att regeringen styr riket. Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde (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.

Extra val

Regeringen får besluta om extra val till riksdagen mellan ordinarie val (3 kap. 11 § första stycket RF). Extra val ska hållas inom tre månader efter beslutet.

Efter val till riksdagen får regeringen inte besluta om extra val förrän tre månader har gått från den nyvalda riksdagens första sammanträde (3 kap. 11 § andra stycket RF).

Tidigare granskning

Saklighetskravet

Under våren 1995 granskade konstitutionsutskottet regeringens handläggning av information till hushållen inför folkomröstningen om svenskt medlemskap i EU (bet. 1994/95:KU30 s. 128 f.). Bland annat granskades några broschyrer som hade tagits fram av Utrikesdepartementets handelsavdelning. Utskottets majoritet ansåg att granskningen inte föranledde något uttalande från utskottet. Två ledamöter (V och MP) reserverade sig och ansåg bl.a. att de granskade broschyrerna innehöll missvisande redovisningar och att detta inneburit att det svenska folket hade vilseletts vad gäller innebörden av ett EU-medlemskap och därmed blivit påverkat att rösta i en viss riktning. Eftersom den dåvarande Europa- och utrikeshandelsministern hade haft ansvaret för innehållet i broschyrerna kunde han enligt ledamöterna inte undgå kritik.

Våren 2012 granskade utskottet efter en anmälan den dåvarande integrationsministerns publicering av myter om invandring på regeringens hemsida (bet. 2011/12:KU20 s. 154 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att det får anses legitimt att regeringen använder sin och Regeringskansliets gemensamma webbplats för att informera om regeringens politik och därmed sammanhängande samhällsfrågor (s. 161). Utskottet

hänvisade till objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF och anförde att denna princip bl.a. får anses innebära att information som utgår från det allmänna ska vara korrekt, vederhäftig och väl kontrollerad. Skulle informationen visa sig innehålla uppgifter av oriktigt eller inaktuellt slag måste enligt utskottet åtgärder vidtas som korregerar detta. Det sagda gällde enligt utskottet information av det slag som hade uppmärksammats i granskningen. Granskningen föranledde inget ytterligare uttalande från utskottet.

Frågeinstituten

Konstitutionsutskottet granskade våren 2000 bl.a. ett uttalande av den dåvarande skolministern vid riksdagens frågestund (bet. 1999/2000:KU20 s. 125 f.). Yttrandet gällde Folkbildningsrådets tilldelning av statsbidrag till en folkhögskola. I sin bedömning konstaterade utskottet bl.a. att när det gäller uttalanden som statsråd gör under riksdagens frågestund där svaren ska lämnas omedelbart bör hänsyn tas till att svaren på de frågor som framställs lämnas utan betänketid.

Våren 2005 behandlade utskottet tre anmälningar som bl.a. hade det sambandet att de alla innehöll påståenden om att statsråd skulle ha lämnat vilseledande eller oriktiga uppgifter (bet. 2004/05:KU20). I två av anmälningarna handlade det om interpellationssvar, medan den tredje anmälan avsåg svar på en skriftlig fråga. I det första ärendet (s. 45 f.) uttalade utskottet, utan att kommentera huruvida vilseledande uppgifter ansågs ha förekommit i statsrådets svar, att det är respektive statsråd som själv bestämmer hur en interpellation ska besvaras. De två andra ärendena (s. 50 f.) föranledde inte något uttalande från utskottet.

Under våren 2006 behandlade utskottet två anmälningar i vilka statsråd kritiserades för sina uppträdanden i kammaren vid besvarande av frågor (bet. 2005/06:KU20). Den ena anmälan gällde avlämnande av interpellationssvar, medan den andra anmälan avsåg svar vid muntlig frågestund.

I det första ärendet (s. 43 f.) ansåg anmälaren att den dåvarande justitieministern, i fråga om vissa interpellationer, på tvivelaktiga grunder hade undvikit att lämna fullödiga svar eller att delta i debatt. I sitt uttalande påpekade utskottet inledningsvis att det för kammarsammanträden finns bestämmelser i riksdagsordningen. Det är talmannen, fortsatte utskottet, som har att vaka över att dessa bestämmelser följs och att sammanträdena planeras så effektivt som möjligt. Utskottet upprepade sedan sitt uttalande från 2005 om att det är respektive statsråd som själv bestämmer hur en interpellation ska besvaras.

I det andra ärendet (s. 45 f.) kritiserade anmälaren den dåvarande utbildnings- och kulturministern som enligt anmälaren skulle ha underlåtit att besvara en fråga som anmälaren hade ställt samt avbrutit anmälarens andra inlägg. I sitt uttalande hänvisade utskottet till att det finns bestämmelser om ordningen vid sammanträden i kammaren och att det är talmannen som har att vaka över att dessa bestämmelser följs.

Våren 2009 behandlade utskottet en anmälan där det begärdes att utskottet skulle granska den dåvarande arbetsmarknadsministerns uppträdande vid en interpellationsdebatt då statsrådet, enligt anmälaren, hade lämnat plenisalen under pågående debatt (bet. 2008/09:KU20 s. 35 f.). Anmälaren framhöll vidare att samma statsråd även tidigare lämnat kammaren under pågående interpellationsdebatt. Utskottet erinrade inledningsvis om att interpellationsinstitutet är en viktig del av riksdagens kontrollmakt. Vidare konstaterade utskottet att bestämmelserna i riksdagsordningen hade uppfyllts eftersom statsrådet hade lämnat ett svar på interpellationen i kammaren, och att det därutöver är talmannen som har att vaka över de bestämmelser som finns om ordningen vid sammanträden i kammaren.

Hösten 2009 genomförde utskottet bl.a. en översiktlig granskning av frågeinstitutet (bet. 2009/10:KU10). Utskottet konstaterade inledningsvis att frågeinstitutet är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt och att genom regleringen av dem förankras den enskilde riksdagsledamotens rätt att fråga ett statsråd om sådant som rör dennes tjänsteutövning (s. 162 f.). Vidare påpekade utskottet att instituten fyller en viktig funktion inom det parlamentariska systemet genom de möjligheter som de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen. Vikten av att dessa institut fungerar tillfredsställande är enligt utskottet mot denna bakgrund uppenbar.

Slutligen kan nämnas utskottets granskning av den dåvarande justitieministerns uppgifter om partibidrag vid riksdagens frågestund (bet. 2011/12:KU20 s. 36 f.). Vid den aktuella frågestunden uppgav ministern som svar på en fråga att Moderata samlingspartiet (Moderaterna) inte hade tagit emot bidrag från juridiska personer sedan 1976. Utskottet konstaterade inledningsvis bl.a. att frågeinstitutet är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt och att det därför är viktigt att dessa institut fungerar tillfredsställande (s. 42). Utskottet noterade att konkreta frågor kring bidrag till Moderaterna rör förhållandena i ett politiskt parti och att den sittande talmannen har att vaka över att de frågor som ställs vid en muntlig frågestund håller sig inom ramen för vad som är ett statsråds tjänsteutövning. När justitieministern i det nu aktuella fallet fick frågor om bidrag till sitt parti var det enligt utskottet givetvis viktigt att det svar hon lämnade var korrekt. Utskottet noterade också att det i den svarspromemoria som hade upprättats inom Justitiedepartementet påpekades att det i efterhand kunde konstateras att ministerns uttryckssätt vid den aktuella frågestunden varit olyckligt.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Vilka kommentarer föranleder anmälares påstående om att Åsa Romson inte har lämnat korrekt uppgift i kammaren?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 12 mars 2015 en promemoria som upprättats inom Miljö- och energidepartementet (bilaga A1.3.2).

Av promemorian framgår bl.a. att det är riktigt att Åsa Romson i ett inledande anförande vid den aktuella frågestunden hänvisade till det utlysta nyval som regeringen tagit. Det framhålls i promemorian att Åsa Romson emellertid i ett senare anförande förtydligade att det hon refererade till var att statsministern på en presskonferens hade aviserat att regeringen skulle utlysa ett extra val den 29 december 2014. Mot bakgrund av det anförda var de uppgifter som lämnades vid riksdagens frågestund riktiga, även om det är beklagligt att det inledande anförandet skulle ha kunnat tolkas som att regeringen vid den aktuella tidpunkten hade beslutat om extra val. Uttalandet måste dock ses i sin helhet och för riksdagens ledamöter kan det inte heller ha rätt någon oklarhet i denna fråga.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller tidigare ställningstaganden om att frågeinstituten är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt och att det därför är viktigt att dessa institut fungerar tillfredsställande. När det gäller uttalanden som statsråd gör under riksdagens frågestund där svaren ska lämnas omedelbart, bör dock hänsyn tas till att svaren på de frågor som framställs lämnas utan betänketid.

När Åsa Romson vid den nu aktuella frågestunden valde att hänvisa till aviserat extra val är det givetvis viktigt att hennes uttalande är korrekt. Av utredningen framgår att Åsa Romsons inledande uttalande om extra valet kan tolkas som att regeringen vid den aktuella tidpunkten redan hade beslutat om ett extra val men att ministern senare under frågestunden efter påpekande korrigerade det aktuella uttalandet. Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

1.4 Infrastrukturministerns agerande vid ett rådsmöte avseende fjärde järnvägspaketet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1205-2014/15), *bilaga A1.4.1*, begärs det att utskottet granskar infrastrukturministerns handlande vid ett rådsmöte den 8 oktober 2014 i förhållande till det mandat som EU-nämnden lämnat.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen ligger bl.a. en promemoria som har upprättats inom Näringsdepartementet, *bilaga A1.4.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Fjärde järnvägspaketet

I januari 2013 presenterade EU-kommissionen förslag till rättsakter som ingår i vad som kallas fjärde järnvägspaketet. Riksdagen lämnade den 27 mars 2013 ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande om att förslagen om utökade befogenheter för EUA när det gäller godkännande av järnvägsfordon och utfärdande och återkallande av järnvägs-säkerhetsintyg, öppnandet av nationell persontrafik och konkurrensutsättning av avtal om allmän trafik enligt riksdagens uppfattning inte är förenliga med subsidiaritetsprincipen (utl. 2012/13:TU13 s. 18–20, rskr. 2012/13:178).

I rådet behandlas järnvägspaketet enkelt uttryckt i två delar: den ena gäller järnvägssäkerhet och driftskompatibilitet, den andra marknadsöppning. När det gäller den tekniska delen av förslaget antog rådet den 5 juni 2014 en politisk överenskommelse.

När det gäller den andra delen, den s.k. marknadsöppningsdelen, öppnade det dåvarande italienska ordförandeskapet en diskussion i juli 2014. Av den rådspromemoria som upprättades inför rådsmötet den 8 oktober 2014 framgår att flertalet medlemsstater ville skjuta på behandlingen av marknadsöppningsdelen till dess att den tekniska delen slutbehandlats. Europaparlamentet hade i ett första informellt möte med det italienska ordförandeskapet meddelat att man ville behandla paketet som helhet i kommande trepartsmöten. Några länder, Sverige och ytterligare sju medlemsstater, hade velat se en fortsatt behandling av de rättsakter som ingår i marknadsöppningsdelen.

EU-nämndens sammanträde den 3 oktober 2014

Vid rådsmötet den 8 oktober 2014 (TTE-rådet, transport) skulle en riktlinjedebatt äga rum om fjärde järnvägspaketet.

Den i rådspromemorian föreslagna svenska ståndpunkten löd:

Regeringen bör framföra erfarenheter från de senaste 25 årens reformering av den svenska järnvägssektorn. Redogörelsen bör innehålla viktiga aspekter i denna process som vertikal separering mellan infrastruktur-förvaltning och järnvägsföretag, tillåtelse för de regionala kollektivtrafik-myndigheterna att ingå avtal om allmännyttig tågtrafik samt successiv marknadsöppning för kommersiell persontrafik med tåg.

Vid EU-nämndens sammanträde den 3 oktober 2014 gjordes bl.a. följande uttalanden.

Anförande 52 Maria Granlund (S)

Det är en speciell dag i dag. Nuvarande regering har en ståndpunkt, men Socialdemokraterna med flera har en annan. Vi uppfattar det som att ståndpunkten här är mer deskriptiv, att man beskriver vad Sverige har gjort på området. Den ståndpunkten kan vi acceptera. Däremot har vi i sak en annan uppfattning, som vi framöver kommer att framföra.

Anförande 53 Johnny Skalin (SD)

Herr ordförande! Vi tycker inte att persontrafiken med nödvändighet måste konkurrensutsättas på den här nivån. Framför allt tycker vi inte att det här är en fråga för EU att behandla. Jag anmäler därför avvikande mening.

Anförande 54 Jens Holm (V)

Jag vill ansluta mig till det som Marie Granlund sade. Vi i vänsterpartiet tycker att det ska finnas ganska tydliga exempel från Sverige på det negativa med en total avreglering av järnvägstrafiken inklusive underhållet. Därför ansluter jag mig till det medskicket.

Anförande 57 Ordföranden

Jag konstaterar att det finns stöd för regeringens här redovisade inriktning. Det finns en avvikande mening från Sverigedemokraterna jämte ett medskick från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

Återrapport

I en skriftlig rapport från rådsrådet den 8 oktober 2014 uppgavs följande om Sveriges agerande vid mötet såvitt avser fjärde järnvägspaketet.

Flertalet MS (bl.a. [...] SE [...]) menade att järnvägssektorn behöver förbättras och göras mer attraktiv för passagerare och ifrågasatte om förslaget och marknadsöppning verkligen är lösningen. Delegationerna menade att det i stället är ökade investeringar som behövs och underströk att förutsättningarna är mycket olika för MS.

EU-nämndens sammanträde den 28 november 2014

Vid EU-nämndens sammanträde den 28 november 2014 inledde statsrådet Anna Johansson (S), anförande 275, när hon tillfrågades om hon ville göra någon återrapport utöver det som nämnden fått skriftligt om mötet i rådet den 8 oktober, med en anmärkning om fjärde järnvägspaketet:

Jag vill bara nämna att frågan om fjärde järnvägspaketet som var uppe diskuterades på ministerrådsrådet i oktober. Sedan dess har det skett en del förändringar i hur medlemsstaterna ställer sig till paketet, vilket framgår av handlingarna inför det här mötet. Det var den fråga som diskuterades mest vid föregående tillfälle.

Också ett par frågor [...] togs upp, men den stora tyngdpunkten låg på det fjärde järnvägspaketet.

Jessica Rosencrantz (M) ifrågasatte i anförande 276 om statsrådet hade följt det mandat hon fått av EU-nämnden. Jessica Rosencrantz hänvisade till uppgiften i rapporten om att man ifrågasatte om förslaget om marknadsöppning verkligen är lösningen samt uttalade att hon i de skriftliga ståndpunkterna som EU-nämnden fått vid tidigare sammanträde med EU-nämnden inte läste in någonting i den svenska ståndpunkten om att man skulle framföra ståndpunkten att Sverige är skeptiskt till marknadsöppning.

I anförande 277 uttalade statsrådet Anna Johansson (S) följande.

Det framfördes inte någon kritisk hållning vid rådsrådet. Däremot redogjorde jag för de erfarenheter som vi har från den svenska järnvägstrafiken där marknadsöppning har varit ett inslag. Jag sade då att det finns både goda och mindre goda erfarenheter av dessa förändringar. Det framgick inte av det 12-punktersmandat som jag fick med mig, att jag inte kunde lämna en balanserad redogörelse av de erfarenheter som har gjorts.

Jag redogjorde också för att persontrafiken på svensk järnväg har ökat kraftigt under de senaste åren och att det till stor del handlar om att den regionala tågtrafiken har ökat till följd av att de regionala huvudmännen har tagit ett allt större ansvar för tågtrafiken och byggt ut den på ett ganska omfattande sätt.

Jag uttryckte också att järnvägsmarknaderna i de olika medlemsstaterna ser väldigt olika ut. Man bör vara försiktig med att ålägga alla medlemsstater att agera på samma sätt.

När det gäller frågan om separering av infrastrukturhållare och trafikantbolag framfördes det ingen kritisk synpunkt från svenskt håll.

Jessica Rosencrantz framförde i anförande 279 att hon uppfattade det som att EU-nämnden inte givit det mandat som statsrådet sedan gav uttryck för i rådsförhandlingarna.

Gällande ordning

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

I riksdagsordningen finns reglering om EU-frågor i 7 kap. Enligt 12 § ska regeringen överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i Europeiska unionen som utskotten bestämmer. Där finns även ett minoritetsskydd, i andra stycket, som innebär att om minst fem av ledamöterna i ett utskott begär det, ska utskottet besluta att överlägga med regeringen. Utskottet får avslå en sådan begäran om en överläggning skulle fördröja frågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Utskottet ska i så fall i sitt protokoll redovisa skälen till att begäran har avslagits.

Enligt Holmberg m.fl. (Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 507) har det ansetts vara av värde att det införs en bestämmelse i regeringsformen om regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor. Bestämelsen ska markera den starka ställning som riksdagen har när det gäller dessa frågor.

De besked som regeringen får av EU-nämnden är inte bindande (Holmberg m.fl. s. 507). Regeringen företräder Sverige i ministerrådet och agerar där med fullt politiskt ansvar. I Holmberg m.fl. påpekas att man enligt konstitutionsutskottet kan utgå från att regeringen inte ska företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden gett uttryck för samt att det i riksdagsstyrelsens framställning Riksdagen inför 2000-talet uttalas att praxis för samrådet har utvecklats på det sättet att regeringen agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter.

Det kan tilläggas att konstitutionsutskottet, när det gäller innebörden av samverkan mellan riksdagen och regeringen i EU-frågor, uttalat (bet. 1994/95:KU22 s. 15) följande.

Genom EU-nämnden får riksdagen enligt utskottets bedömning i praktiken ett reellt inflytande när det gäller Sveriges ståndpunkter vid mötena i Europeiska unionens råd. Man bör nämligen kunna utgå från att regeringen

inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet.

Det som sagts om innebörden av samverkan har betydelse för det politiska ansvarstagandet. Om riksdagen redan från början skulle binda regeringen med fastställda förhandlingsdirektiv, skulle regeringens politiska ansvar för agerandet i EU-förhandlingarna uttunnas avsevärt. Som uttalas i propositionen kan inte heller ett riksdagsorgans uttalanden bli bindande för hela riksdagen, och sådana uttalanden saknar formell konstitutionell betydelse. Det är, som också påpekas i propositionen, regeringen som företräder Sverige vid ministerrådets möten. Det är därigenom regeringen som har det politiska ansvaret för förhandlingarna.

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

Tilläggsas kan också att Riksdagskommittén i Riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RS1 s. 138) uttalade bl.a. följande om EU-nämndens ställningstaganden.

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

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

En fråga kan dock utvecklas på ett sätt som gör att regeringen bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig. Vi vill i detta sammanhang erinra om möjligheten för regeringen att söka förnyad kontakt med nämnden. Om regeringen ändock inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden skall regeringen tydligt redovisa skälen för avvikelsen i den skriftliga återrapport som skall tillställas kammarskansliet och EU-nämnden efter rådmötet. Som konstitutionsutskottet påpekat måste mycket goda skäl föreligga för att regeringen inte skall företräda nämndens ståndpunkt.

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

Konstitutionsutskottet har i betänkandet Riksdagen i en ny tid (bet. 2005/06:KU21 s. 31 f.) uttalat att uttalanden av utskott eller EU-nämnden eller dess ledamöter inte är bindande för hela riksdagen. Sådana meningsyttringar kan dock – i likhet med ett kammarbeslut enligt den ordning som då föreslogs för hanteringen av grön- och vitböcker – vara uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen. Utskottet påminde om att det ytterst är regeringens uppgift att under parlamentariskt ansvar inför riksdagen ta ställning till om de meningsyttringar som kommer till uttryck vid samråd med utskott och EU-nämnden speglar rådande åsiktsförhållanden i riksdagen.

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

Enligt andra stycket i nämnda paragraf ska regeringen överlägga med EU-nämnden i andra frågor om arbetet i Europeiska unionen när nämnden av särskilda skäl begär en sådan överläggning.

Vidare ska regeringen, enligt 7 kap. 14 § tredje stycket, rådgöra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet.

När det gäller samrådets innebörd noteras (Holmberg m.fl., 3 uppl., 2012, s. 922 f.) att enligt parlamentarismens principer skulle regeringen i sitt sätt att sköta Sveriges intressen inom EU visserligen ansvara inför riksdagen. Men riksdagens medverkan skulle bli indirekt och riksdagens kontroll utövas i efterhand. Regeringen ansåg att det inte var tillräckligt att riksdagens inflytande utövades genom kontroll i efterhand. Det var önskvärt med en ordning där riksdagen därutöver fick ett aktivt och reellt inflytande som gjorde det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige skulle inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU. Även i övrigt borde riksdagen som folkets främsta företrädare få insyn i och inflytande över den process som ledde fram till för vårt land viktiga och bindande beslut.

Enligt regeringen innebar samrådet för regeringens del en möjlighet att förankra den ståndpunkt regeringen ämnade inta vid förhandlingarna i rådet. Regeringen skulle på så sätt kunna försäkra sig om riksdagens accept av förhandlingsståndpunkten. Det var viktigt att göra klart att det formellt var regeringen som företrädde Sverige vid ministerrådets möten. Även om regeringen hade skaffat sig en accept från ett riksdagsorgan som hade inrättats för detta samrådsförfarande, agerade regeringen med fullt politiskt ansvar vid rådets möten. Regeringen anförde att ett riksdagsorgans uttalanden självfallet inte kunde bli bindande för hela riksdagen. Det saknade också formell konstitutionell betydelse.

Konstitutionsutskottet instämde i regeringens uppfattning om den konstitutionella innebörden av samrådet. Utskottet erinrade om att det med nuvarande grundlagsreglering inte heller var möjligt att till något riksdagsorgan delegera uppgiften att fatta för regeringen bindande beslut. Genom EU-nämnden skulle riksdagen enligt utskottets bedömning i praktiken ändå få ett reellt inflytande när det gällde Sveriges ståndpunkter vid ministerrådets möten. Man borde nämligen enligt konstitutionsutskottet kunna utgå ifrån att regeringen inte skulle företräda en ståndpunkt som stod i strid med vad nämnden hade gett uttryck för.

Även konstitutionsutskottet ansåg att det var regeringen som hade det politiska ansvaret för förhandlingarna. EU-nämndens medverkan vid uppläggningsen av förhandlingarna påverkade således inte riksdagens möjligheter att använda kontrollinstrumenten i 13 kap. regeringsformen.

Tidigare granskning

Våren 1998 granskade konstitutionsutskottet ett statsråds hantering av en fråga i EU och hur statsrådets hantering förhöll sig till vad som förevarit i EU-nämnden (bet. 1997/98:KU25). I sitt ställningstagande inledde utskottet med

att konstatera att samråden under EU-nämndens sammanträden avslutas med att ordföranden gör sammanfattningar i syfte att klargöra opinionsläget i nämnden. Vanligtvis konstateras att statsråden inte har en majoritet av ledamöterna mot sin uppläggning. Det är möjligt för nämnden att ytterligare klargöra opinionsläget genom att anta ett skriftligt uttalande. Ordförandens sammanfattning eller EU-nämndens uttalanden är inte ett mandat i strikt mening eftersom det är regeringen som företräder Sverige vid rådets sammanträden. Internationella relationer är regeringens prerogativ. Regeringen är således ansvarig för hur landet företräds i rådet även om samråd med EU-nämnden har ägt rum inför rådssammanträdet.

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

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

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

Nämns kan också att konstitutionsutskottet erinrade om vad utskottet tidigare uttalat om att man kan utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet. Samtidigt kan situationer uppstå, t.ex. på grund av ändrade omständigheter, som innebär att regeringen kan bedöma att Sveriges intressen

bäst företräds genom att den svenska ståndpunkten avviker från nämndens mandat. Regeringen måste, anförde utskottet, ha ett visst handlingsutrymme vid rådssammanträdena. Enligt konstitutionsutskottets bedömning måste det emellertid föreligga mycket goda skäl för regeringen att göra en sådan avvikelse. Några sådana skäl hade enligt utskottet inte förelegat i det aktuella fallet.

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

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 19 februari 2015 begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 27 februari 2014 en svarspromemoria utarbetad vid Näringsdepartementet (bilaga A1.4.2).

Med anledning av utskottets begäran om en uttömmande redogörelse för vad statsrådet Anna Johansson framförde i fråga om fjärde järnvägspaketet vid rådsmötet den 8 oktober 2014, lämnades följande text.

Tack herr ordförande

Som jag nämnde tidigare så representerar jag en ny svensk regering och vi har delvis nya perspektiv på järnvägspolitiken.

I Sverige är vi förespråkare av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde där trafiken inom och mellan medlemsstaterna fungerar friktionsfritt. Järnvägstransporterna måste förbättras för att minska klimatpåverkan inom transportsystemet.

Flera av de förslag avseende avregleringar som vi diskuterar här i dag har redan genomförts i Sverige. Vi har dock blandade erfarenheter från reformeringen av svensk järnvägssektor. Resandet med tåg har ökat med 75 procent sedan början av 90-talet. Det är en god ökning, men den behöver bli ännu större för att uppnå ett hållbart transportsystem.

Vi anser att ökningen av resandet är en följd av det stora engagemang som Sveriges regioner har haft i allmännyttig tågtrafik de senaste decennierna. Även fortsatt tror vi att det är den offentligt organiserade trafiken som kommer att vara central för att åstadkomma ett ökat resande med tåg.

Tyvärr lider det svenska järnvägssystemet av kvalitetsbrister. Resenärerna tvingas alltför ofta konstatera att deras tåg är försenat.

Sverige separerade infrastrukturförvaltaren från trafikföretagen redan 1988. Sedan dess har mycket hänt som visar på en god utveckling men även på problem. Åtgärden har visserligen förbättrat kontrollen över statens medel till järnvägssektorn, men samtidigt kan vi konstatera att underhållet på järnvägsinfrastrukturen inte fungerat optimalt. Bara genom att minska trafikstörningarna kommer allmänhetens förtroende att öka. Jag menar att de åtgärder som vi i dag diskuterar i så stor utsträckning som möjligt bör vara föremål för beslut av respektive medlemsstat. Sverige har t.ex. speciella geografiska förhållanden med glest befolkade områden och

ibland snörika och stränga vintrar. Det kan därför vara komplicerat att hitta en lösning som passar för alla medlemsstater.

Tack.

I promemorian uppges att Regeringskansliet inte känner till något 12-punktmandat som statsrådet Anna Johansson enligt de stenografiska uppteckningarna från EU-nämndens sammanträde den 28 november 2015 (anförande 277) hänvisat till. Det rör sig, enligt promemorian, av allt att döma om en felsägning eller felskrivning.

Utskottet begärde vidare en resonerande analys över hur statsrådet Anna Johanssons uttalanden vid rådsmötet den 8 oktober 2014 om hur fjärde järnvägspaketet förhåller sig till den ståndpunkt som presenterades vid EU-nämndens sammanträde den 2014 och vad som förevarit där samt till att det är regeringens uppgift att under parlamentariskt ansvar inför riksdagen ta ställning till om de meningsyttringar som kommer till uttryck vid samråd med utskott och EU-nämnden speglar rådande åsiktsförhållanden i riksdagen. I promemorian från Regeringskansliet hänvisas till statsrådet Anna Johanssons uttalande vid EU-nämnden den 28 november 2014, anförande 277. Vidare uttalas att i den skriftliga rapporten från rådsmötet som Regeringskansliet översänt till riksdagen har Sveriges hållning redovisats tillsammans med flera andra medlemsstater. Regeringskansliets rapporter utgör normalt inte en ordagrann återgivning av vad olika medlemsstater har framfört. I det här fallet kunde rapporten tolkas som att infrastrukturministern ifrågasatt marknadsöppningen, något som alltså inte har skett.

Utskottets ställningstagande

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

Av redogörelsen i promemorian från Regeringskansliet för vad statsrådet Anna Johansson framförde vid rådsmötet den 8 oktober 2014 framgår att

statsrådet inte tog upp aspekten successiv marknadsöppning, vilken omfattades av den ståndpunkt som hade förankrats i EU-nämnden. Utskottet vill framhålla betydelsen av att en ståndpunkt som förankrats i EU-nämnden fullföljs fullt ut i rådet.

1.5 Regeringens beslut att utse en statlig samordnare för Bromma flygplats

Ärendet

Anmälan

I en anmälan (dnr 1423-2014/15), *bilaga A1.5.1*, begärs att utskottet granskar regeringens beslut att tillsätta en förhandlingsperson för Bromma flygplats.

I anmälan anges att regeringen i budgetpropositionen för 2015 aviserade att en statlig förhandlingsperson skulle utses för att samordna kontakter med kommuner som kan bygga bostäder på citynära flygplatsmark. Statsrådet Anna Johansson uttalade den 20 november 2014 bl.a. att regeringen har sagt att om en kommun vill lyfta frågan om att bygga bostäder på mark som i dag används för flygtrafik kan den berörda kommunen, i det här fallet Stockholm, hemställa att regeringen utser en förhandlingsperson för att underlätta dialogen mellan kommunen och andra aktörer.

Vidare anförs i anmälan att trafikutskottet den 10 december 2014 i betänkande 2014/15:TU1 föreslog ett tillkännagivande till regeringen om att någon förhandlingsperson för avveckling av citynära flygplatser inte borde tillsättas. Trots att regeringen visste att trafikutskottet föreslagit tillkännagivandet valde regeringen att bortse från detta och meddelade dagen innan omröstningen om förslaget i kammaren att en förhandlingsperson tillsatts, skriver anmälaren. I anmälan anges också att det inte tagits ett formellt beslut i kommunstyrelsen i Stockholms stad om att begära en förhandlingsperson för Bromma flygplats.

Anmälar menar att regeringen medvetet har haft för avsikt att förekomma ett riksdagsbeslut.

Underlag för granskningen

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

I ärendet höll utskottet en utfrågning den 7 april 2015 med f.d. justitierådet Marianne Eliason, docent Magnus Isberg och justitierådet Henrik Jermsten, *bilaga B1*. Syftet med utfrågningen var att belysa regeringens styrelsefunktion i relation till utredningsväsendet och riksdagens möjlighet till inflytande över detsamma.

Utskottet höll också i ärendet en offentlig utfrågning med statsrådet Mehmet Kaplan den 21 april 2015 och en offentlig utfrågning med statsminister Stefan Löfven den 24 april 2015, *bilaga B8* och *B11*.

Utredning i ärendet

Budgetpropositionen för 2015

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 s. 43) anförs att en statlig förhandlingsperson kommer att utses för att samordna kontakter med kommuner som kan bygga fler bostäder på citynära flygplatsmark.

Uttalande av statsrådet Anna Johansson

I ett uttalande av statsrådet Anna Johansson den 20 november 2014, som finns publicerat på regeringens webbplats, anförde hon följande.

Regeringen har flera prioriteringar. En av dessa är behovet av välfungerande och hållbara transporter i hela landet. En annan är behovet av ett ökat bostadsbyggande. Samtidigt är minskad klimatpåverkan från transportsektorn viktig. Regeringen har därför sagt att om en kommun vill lyfta frågan om att bygga bostäder på mark som idag används för flygtrafik, så kan berörd kommun, i det här fallet Stockholm, hemställa att regeringen utser en förhandlingsperson, vars uppgift blir att underlätta dialogen mellan kommunen och andra aktörer. Olika intressen, som bland annat behovet av fler bostäder, betydelsen av bra transporter i hela landet, minskad klimatpåverkan och regeringens mål om minskad arbetslöshet behöver utredas och vägas mot varandra.

Utifrån, bland annat, det beslutsunderlag som förhandlingspersonen sedan presenterar avser regeringen därefter behandla en eventuell framställan från berörd kommun. Någon sådan framställan från Stockholms kommun föreligger ännu inte.

Regeringsbeslut om uppdrag till en statlig samordnare för Bromma flygplats

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

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

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

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

I skälen för regeringens beslut anges att den styrande majoriteten i Stockholms kommun har uttryckt sin avsikt att hemställa hos regeringen om att förutsättningarna för att avveckla Bromma flygplats och göra marken tillgänglig för bostadsbyggande prövas. Enligt regeringens bedömning finns

därför ett behov av att tillkalla en samordnare. Uppdraget innefattar bl.a. en undersökning av möjligheterna att komma fram till en lösning som långsiktigt garanterar både tillräcklig flygkapacitet och mark för bostadsbyggnad.

Trafikutskottets förslag till tillkännagivande och riksdagens beslut om detta

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

Interpellationer

I kammaren den 10 februari 2015 (prot. 2014/15:57) svarade statsrådet Mehmet Kaplan på interpellationerna 2014/15:205 och 2014/15:206 om att återkalla beslut om statlig samordnare för Bromma flygplats.

Mehmet Kaplan anförde bl.a. följande:

Fru talman! Jessica Rosencrantz har frågat infrastrukturministern och Jan Björklund har frågat statsministern om regeringen avser att återkalla beslutet att tillsätta en statlig samordnare för Bromma flygplats. Jessica Rosencrantz har också frågat infrastrukturministern om hon har gjort ställningstagandet att beslutet att utse en samordnare är korrekt hanterat.

Arbetet inom regeringen är så fördelat att det är jag som ska svara på interpellationerna. Eftersom interpellationerna delvis behandlar samma fråga besvarar jag dem i ett sammanhang.

Frågan om hur regeringen ska behandla riksdagens tillkännagivande bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Jag noterar också att frågan om regeringens hantering av beslutet att tillsätta en samordnare är föremål för konstitutionsutskottets granskning. Jag kommer att bidra till utskottets arbete i den omfattning utskottet önskar och har inte för avsikt att förekomma den kommande granskningen.

Fru talman! Regeringen har tagit ett beslut, och en del av diskussionen här handlar om just detta regeringsbeslut. En del av det som framför allt de

som inte är interpellanter tar upp kanske inte direkt berör regeringsbeslutet utan bara indirekt.

Beslutet är att en samordnare ska tillsättas. Mitt uppdrag och mitt ansvar som statsråd är att verkställa regeringens beslut.

För närvarande finns det en anmälan till KU mot regeringen i denna fråga, vilket jag också sade i mitt svar. Vi fick också höra Helene Petersson redovisa hur KU jobbar för er som kanske inte har suttit i detta utskott.

När det gäller KU:s uppgift att kontrollera regeringens och statsrådets arbete är det en uppgift som KU alltid, oavsett politisk majoritet i riksdagen, tar mycket allvarligt på. Det händer att en majoritet i riksdagen faktiskt kan bli prickad i KU. Detta är någonting som är mycket allvarligt. Jag tycker att interpellanten Björklund tog upp det på ett mycket bra sätt.

Utöver att det är en viktig uppgift är det också någonting som vi som statsråd måste vänta in. Det är en eventuell granskning på gång. Jag vet inte hur långt den har kommit eftersom vi inte har fått någon fråga till departementet.

Det är också viktigt att notera att regeringen kommer att följa de regler och den praxis som finns för hantering av tillkännagivanden från riksdagen. Regeringens hantering av tillkännagivanden kommer att redovisas till riksdagen varje år. Det är också helt enligt sedvanlig praxis.

Svar på skriftliga frågor

Statsrådet Anna Johansson svarade den 29 oktober 2014 på en skriftlig fråga från Per Åsling (C) om hur hon ser på en nedläggning av Bromma flygplats (fr. 2014/15:29). Anna Johansson anförde i svaret följande:

Per Åsling har frågat mig hur jag ställer mig till en nedläggning av Bromma flygplats.

Inledningsvis vill jag upplysa Per Åsling om att något beslut om att avveckla Bromma eller någon annan flygplats inte har fattats. Flygplatsen är idag en del av det nationella basutbudet av flygplatser. Hur det nationella basutbudet av flygplatser är utformat avgörs av regeringen.

Regeringen har flera prioriteringar. En av dessa är behovet av välfungerande och hållbara transporter i hela landet. En annan är behovet av ett ökat bostadsbyggande. Samtidigt är minskad klimatpåverkan från transportsektorn viktig. Regeringen har därför sagt att om en kommun vill lyfta frågan om att bygga bostäder på mark som idag används för flygtrafik, så kan berörd kommun, i det här fallet Stockholm, hemställa att regeringen utser en förhandlingsperson, vars uppgift blir att underlätta dialogen mellan kommunen och andra aktörer. Olika intressen, som bland annat behovet av fler bostäder, betydelsen av bra transporter i hela landet, minskad klimatpåverkan och regeringens mål om minskad arbetslöshet behöver utredas och vägas mot varandra.

Utifrån, bland annat, det beslutsunderlag som förhandlingspersonen sedan presenterar avser regeringen därefter behandla en eventuell framställan från berörd kommun. Någon sådan framställan från Stockholms kommun föreligger ännu inte.

Statsrådet Mehmet Kaplan svarade den 25 mars 2015 på en skriftlig fråga från Edward Riedl (M) om tillsättandet av en förhandlingsperson för Bromma flygplats (fr. 2014/15:313).

I svaret på frågan anförde Mehmet Kaplan följande:

Edward Riedl har frågat infrastrukturministern om hon har för avsikt att följa riksdagens beslut där man tillkännager för regeringen att inte tillsätta en förhandlingsperson för aveckling av citynära flygplatser.

Arbetet inom regeringen är så fördelat att det är jag som ska svara på frågan.

Jag har i en interpellationsdebatt så sent som den 10 februari i år redogjort för min och regerings uppfattning. Frågan om hur regeringen ska behandla riksdagens tillkännagivande bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Jag noterar också att frågan om regeringens hantering av beslutet att tillsätta en samordnare är föremål för konstitutionsutskottets granskning och jag kommer att bidra till utskottets arbete i den omfattning utskottet önskar.

Edward Riedl (M) har också ställt en skriftlig fråga till statsrådet Mehmet Kaplan om kostnaden för förhandlingspersonen (fr. 2014/15:320). I sitt svar den 25 mars 2015 anförde Mehmet Kaplan bl.a. följande:

Regeringen har beslutat att utse en samordnare med uppdrag att pröva förutsättningarna för att utveckla flygkapacitet och öka möjligheterna till bostadsbebyggelse i Stockholmsregionen. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 20 oktober 2016. För det uppdraget finns avsatt två miljoner kronor för år 2015. Kostnader för samordnarens uppdrag för 2016 kommer att hanteras i den ordinarie budgetprocessen.

Gällande rätt

Regeringen styr riket

Av 1 kap. 6 § regeringsformen framgår att det är regeringens uppgift att styra riket, och att den gör det under ansvar inför riksdagen. Den styrande makten tillkommer således regeringen. Vad som närmare avses med den styrande makten anges dock inte i paragrafen. Enligt förarbetena får man i stället av regeringsformens olika kapitel läsa sig till innebörden av den styrande makten (prop. 1973:90 s. 230). Sålunda har regeringen ett eget normgivningsområde (8 kap. 7 § regeringsformen); den kan även efter delegation av riksdagen utfärda förordningar på andra områden (8 kap. 3–5 §§ regeringsformen). Vidare gäller att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition att användas i enlighet med vad riksdagen bestämt (9 kap. 8–9 §§ regeringsformen). Av 10 kap. regeringsformen framgår att regeringen har omfattande befogenheter i fråga om utrikespolitiken.

I en kommentar till regeringsformen (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3:e uppl. 2012, s. 70) anges att allt som ingår i den styrande makten inte är omnämnt i regeringsformen. Över huvud taget torde gälla att den styrande funktionen bör uppfattas som en restfunktion först och främst i förhållande till riksdagens funktioner.

I en annan bok om regeringsformen (Erik Holmberg och Nils Stjernquist, Vår författning, 13 uppl. reviderad av Magnus Isberg och Göran Regner, 2003, s. 127) anges också att regeringens styrande funktion ofta har definierats som en restfunktion, dvs. till den räknas alla de uppgifter som inte är lagstiftning, beskattning, budgetreglering, förvaltning eller rättskipning.

I samband med att Kommittén för översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3) behandlade frågor om utskottens initiativrätt och beredningskrav anförde kommittén bl.a. (s. 179) att arbetsfördelningen mellan regeringen och riksdagen skulle ligga fast. Det innebär att det i normalfallet är regeringen som ansvarar för att ta fram förslag till lagstiftning och statens budget och ska bereda förslag enligt regeringsformens beredningskrav. Riksdagen kan uppmana regeringen att komma med förslag, men riksdagen har inte själv en beredningsapparat för att ta fram lagstiftning och andra beslut av mer kvalificerad art. Riksdagsstyrelsen gjorde inget annat uttalande (framst. 2013/14:RS3).

Utskottet gjorde i samband med granskningen av regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004 (bet. 2005/06:KU8 s. 38) följande bedömning vad gäller regeringens styrfunktion:

Regeringens styrfunktion är konstitutionellt stadfäst. Den framgår av 1 kap. 6 § RF som säger att regeringen styr riket och att den gör det under ansvar inför riksdagen. Vad som avses med bestämmelsen att regeringen styr riket är dock inte särskilt tydliggjort, vare sig i RF eller dess förarbeten, utan den måste uttolkas i sammanhanget. Utgångspunkten vid en sådan bedömning är att den styrande funktionen utgör en restfunktion i förhållande till de funktioner som tillkommer först och främst riksdagen, kommunerna och domstolarna men även förvaltningsmyndigheterna inom det område dessa är självständiga enligt RF. I vid mening måste således regeringens styrfunktion förstås på det sättet att i den ingår alla uppgifter som är nödvändiga för styrandet av riket och som inte enligt grundlag eller lag skall utföras av något annat organ. Förvaltningsmyndigheterna är regeringens redskap och står till dess förfogande att styra riket.

Enligt 4 kap. 4 § regeringsformen får regeringen, i enlighet med bestämmelser i riksdagsordningen, väcka förslag om allt som kan komma under riksdagens prövning, om inte annat anges i regeringsformen.

Regeringsarbetet

I 7 kap. regeringsformen återfinns bestämmelser om den institutionella ramen för regeringsarbetet och om förfarandet. Bestämmelserna är avsiktligt knapphändigt utformade. Angående detta anfördes i förarbetena att regeringens arbetsformer inte borde göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar anpassning av arbetet till växlande förhållanden (prop. 1973:90 s. 179). En allmän utgångspunkt borde därför vara att man visar återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer.

Vad gäller beredningen av regeringsärenden föreskrivs i 7 kap. 1 § regeringsformen att det för denna uppgift ska finnas ett regeringskansli i vilket departement för skilda verksamhetsgrenar ingår. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen och statsministern utser bland statsråden chefer för departementen. I förarbetena anfördes att själva systemet med departement borde slås fast i grundlagen, men att man med detta i det väsentliga borde göra halt (prop. 1973:90 s. 181).

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. I den omfattning som behövs ska också sammanslutningar och enskilda få tillfälle att yttra sig. I förarbetena ansåg man att det var ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess att det som ett led i beredningen av regeringsärendena i stor utsträckning inhämtas yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar (prop. 1973:90 s. 287).

Utredningsväsendet

Utredningsväsendet berörs inte särskilt i regeringsformen. Skälet till detta är att utredningsväsendet normalt sett är ett led i beredningen av regeringsärendena, och hur detta ska gå till är en angelägenhet för regeringen. Enligt förarbetena bör det förhållandet att regeringen är slutligt ansvarig för utformningen av och innebörden av de förslag som läggs fram för riksdagen föra med sig att det ytterst är upp till regeringen att avgöra hur utredningsarbetet bör bedrivas (prop. 1973:90 s. 288). Mot bakgrund av detta får det anses följa att det ligger på regeringen att avgöra sådana frågor som om utredningen ska ske genom en särskild kommitté eller anförtros en annan från departementen fristående utredningsman och vidare att ange riktlinjer för arbetet. Av förarbetena framgår vidare att utredningar genom parlamentariskt sammansatta kommittéer är ett utomordentligt värdefullt inslag vid beredningen av lagstiftningsfrågor och andra likartade viktigare ärenden och att denna utredningsform liksom hittills bör utnyttjas i betydande omfattning.

Tillkännagivanden

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

Någon konstitutionell skyldighet för regeringen att följa ett tillkännagivande från riksdagen finns inte, konstaterade utredningen. Om regeringen inte följer ett tillkännagivande har riksdagen möjlighet att utnyttja sin normgivningsmakt eller finansmakt för att åstadkomma det resultat som tillkännagivandet syftade till. Vidare anförde utredningen att den konstitutionella praxis som vuxit fram innebär att utgångspunkten bör vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande, men om regeringen inte delar riksdagens mening i en fråga och inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål, bör den underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till varför regeringen inte har tillgodosett

tillkännagivandet bör redovisas (se bl.a. bet. 2007/08:KU21 s. 11 f.). Riksdagen har även ytterst möjligheten att avge en misstroendeförklaring mot regeringen.

Grundlagsutredningen ställde frågan om praxis för tillkännagivanden borde återspeglas i regeringsformen. Det skulle t.ex. kunna åstadkommas genom att man införde en bestämmelse om att regeringen inom den tidsgräns som ges i ett tillkännagivande ska underrätta riksdagen om vilka åtgärder som vidtagits eller som man avser att vidta med anledning av riksdagens önskemål.

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

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

Tidigare granskning

Regeringsärendenas handläggning

Hösten 2008 gjorde utskottet en granskning (bet. 2008/09:KU10) av hur beredningskravet för regeringsärenden fullgörs för en rad olika typer av regeringsärenden. Utredningsväsendet ingick inte i granskningen.

I sitt ställningstagande erinrade utskottet om att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen gäller alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut. Den ordning som där föreskrivs ska enligt utskottets mening tillmätas stor vikt. Genom att låta förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens och, i förlängningen, i vissa fall även riksdagens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt borde enligt utskottet också erinras om att beredningskravet inte är absolut. Upplysningar och yttranden ska enligt bestämmelsen i regeringsformen inhämtas i den mån det är behövligt. Vidare borde även erinras om att det i regeringsformen inte föreskrivs någon särskild form för hur upplysningar och yttranden ska hämtas in.

Granskningen gav vid handen att sättet på vilket beredningskravet uppfylls varierar stort mellan olika ärendetyper. För vissa ärendetyper begärs yttranden och upplysningar som regel in genom ett traditionellt remissförfarande, för andra är underhandskontakter med berörda myndigheter det gängse förfarandet för att hämta in yttranden och upplysningar och för ytterligare några förekommer inte att man hämtar in yttranden och upplysningar. Att sättet på vilket beredningskravet uppfylls således varierar mellan olika ärendetyper var, enligt utskottets uppfattning, naturligt med hänsyn till ärendetypernas

skiftande karaktär, och det var även förenligt med bestämmelserna i regeringsformen.

I en svarsskrivelse den 24 oktober 2008 från Regeringskansliet till utskottet beskrevs rutinerna vid beredningen av olika regeringsärenden. När det gäller beslut om kommittédirektiv och tilläggsdirektiv angavs att utkast till sådana direktiv oftast inte remitteras på sedvanligt sätt. Kontakter tas dock normalt med de berörda myndigheterna under hand. De berörda myndigheterna får i samband med delning, och ofta redan i samband med gemensam beredning, del av utkast till direktiv och lämnar synpunkter, vanligen i skriftlig form. Tiden för detta följer tiden för den gemensamma beredningen/delningen. Viktigare synpunkter som framförts muntligen dokumenteras vanligen genom minnes- eller tjänsteanteckningar. Om tilläggsdirektivet endast innebär att utredningstiden förlängs har som regel utredningen skriftligen begärt det, och då sker normalt ingen beredning utanför Regeringskansliet. I samband med framtagande av direktiv och tilläggsdirektiv förekommer ibland kontakter med berörda organisationer och andra enskilda för att fånga upp synpunkter och förslag. Viktigare synpunkter som framförts muntligt dokumenteras vanligen genom minnes- eller tjänsteanteckningar.

Utskottet ansåg i sitt ställningstagande att det inte framkommit något som gav anledning till någon invändning från utskottets sida mot de beredningsförfaranden som normalt tillämpas i Regeringskansliet. De skilda rutiner som har beskrivits för att hämta in yttranden och upplysningar i olika typer av regeringsärenden fick således anses förenliga med de krav som kan ställas på beredningen av regeringsärenden.

Utredningsväsendet

Utskottet har även granskat kommittéernas ställning gentemot regeringen (bet. 2001/02:KU20). Inledningsvis konstaterade utskottet att det statliga kommittéväsendet sedan länge anses utgöra ett inslag av grundläggande värde i svensk förvaltningstradition i beredningen av de förslag till lagstiftningsåtgärder och ärenden av annat slag som regeringen lägger fram för riksdagen (s. 202 f.). Utskottet anförde vidare att det är regeringens uppgift att avgöra hur den utredning som anses behövlig som grundval för regeringens förslag bör bedrivas. Det politiska beslut som ligger till grund för att den aktuella utredningsuppgiften bör utföras är enligt utskottet naturligtvis en utgångspunkt i dessa sammanhang. Vidare anfördes att en förutsättning för att kommittéväsendet ska kunna utgöra en grundsten i den svenska förvaltningstraditionen dock är att krav på hög kvalitet och integritet utgör ytterligare utgångspunkter för regeringens bedömning vid val av utredningsform och uppdragets utformning. Inom kommittéväsendet bör det enligt utskottet således ges utrymme för att inte bara lägga fram förslag baserade på befintlig kunskap, utan att också generera ny kunskap. Utskottet framhöll vidare att det självfallet är viktigt att en dialog upprätthålls mellan en kommitté och det ansvariga departementet, så att det finns en kunskap om hur direktiven uppfattas på respektive håll och i vad mån utredningsuppgiften kan uppfyllas

inom ramen för uppdraget. Slutligen framhöll utskottet att det i detta sammanhang dock är av väsentlig betydelse, såväl för den enskilda kommitténs möjlighet att självständigt utföra sitt uppdrag som för kommittéväsendet i stort, att kravet på integritet i kommittéernas arbete iakttas. I det aktuella granskningsärendet riktade sig anmälan mot regeringens beslut att befria en kommitté från dess uppdrag. Som bakgrund till beslutet angav regeringen att kommitténs ordförande hade bedömt att kommittén i denna del inte klarade att lämna ett betänkande som svarade mot de direktiv som regeringen hade gett. Granskningen gav inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

Samma år granskade utskottet, med anledning av en anmälan, även dåvarande kulturministerns hantering av uppdraget till en viss utredning (bet. 2001/02:KU20 s. 204 f.). I anmälan hänvisades till uppgifter i medierna om att kulturministern genom en tjänsteman försökt tvinga fram vissa lagförslag från utredningen. Kulturministern uppgav till utskottet att hon inte gett någon av sina medarbetare i uppdrag att utöva påtryckningar på utredningen. Utskottet konstaterade att det fanns motstridiga uppgifter. Utskottet framhöll sitt tidigare ställningstagande om vikten av att integritet i kommittéernas arbete iakttas. I övrigt föranledde granskningen inget uttalande från utskottets sida.

Utskottet har även granskat regeringens utseende av kommittéordförande (bet. 2004/05:KU20 s. 128 f.). I sitt ställningstagande anförde utskottet inledningsvis att en kommitté kan beskrivas som en myndighet som tillfälligt har bildats för att skaffa fram underlag för ett politiskt ställningstagande.

I sitt arbete tar kommittén fram fakta, analyserar dem och lägger fram förslag. Utskottet konstaterade på nytt att det statliga kommittéväsendet sedan länge anses utgöra ett inslag av grundläggande värde i svensk förvaltnings-tradition i beredningen av de förslag till lagstiftningsåtgärder och ärenden av annat slag som regeringen lägger fram för riksdagen. Det får anses vara regeringens uppgift att avgöra hur de utredningar som anses behövliga som underlag för regeringens förslag bör bedrivas. Det politiska beslutet om själva utredningsuppgiften är här en självklar utgångspunkt. Om kommittéväsendet ska vara av grundläggande betydelse är enligt utskottet även krav på hög kvalitet och integritet viktiga utgångspunkter för regeringens bedömning vid val av utredningsform och uppdragets utformning. Utskottet sa vidare att en grundläggande metod för regeringen att inom denna ram påverka kommittéers arbete är att i direktiv ange riktlinjer för kommittéernas arbete, bl.a. om vilken fråga som ska utredas, avgränsningar av uppdraget och när utredningen ska vara färdig. Utöver direktiv är det enligt utskottet viktigt att en dialog upprätthålls mellan departementet och kommittén för att säkerställa att arbetet bedrivs på ett sådant sätt att utredningen kan väntas komma att fylla sitt ändamål.

Utskottet konstaterade vidare att utseende av ordförande och ledamöter är ytterligare en metod för regeringen att påverka hur och med vilken inriktning kommittéer bedriver sitt arbete. Även om det i det aktuella ärendet inte var fråga om statliga tjänster, utan om statliga uppdrag, borde utseendet ske på sakliga grunder, och politisk erfarenhet får anses vara en saklig grund bland

flera andra när det i utredningsuppdraget ingår att till regeringen lägga fram förslag som innebär sådana avvägningar mellan olika intressen där politiska värderingar spelar en viktig roll.

Våren 2013 (bet. 2012/13:KU20 s. 81) granskade utskottet det lämpliga i att regeringen anlitar privata företag för utredningsuppdrag. Utskottet anförde bl.a. att som det tidigare uttalat är det upp till regeringen att avgöra hur de utredningar som anses behövliga som underlag för regeringens förslag bör bedrivas. Utskottet utgick från att regeringen tar till vara den expertis som finns hos myndigheterna och använder sig av möjligheten att ge uppdrag till dessa respektive tillsätter kommittéer när så är lämpligt.

Tillkännagivanden

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

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

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

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

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

Svarspromemoria från Näringsdepartementet

I en skrivelse till Regeringskansliet den 17 februari 2015 skickade utskottet ett antal frågor. Som svar fick utskottet den 10 mars 2015 en svarspromemoria från Näringsdepartementet (bilaga A1.5.2).

I svarspromemorian anfördes att förslaget till regeringsbeslutet den 18 december 2014 bereddes enligt sedvanliga rutiner inom Regeringskansliet.

Vidare anfördes i promemorian att trafikutskottets betänkande 2014/15:TU1 var känt inom Regeringskansliet, liksom av föredragande statsråd, inför den 18 december 2014. Förslaget till tillkännagivande i trafikutskottets betänkande

skiljer sig från det beslut som regeringen fattade den 18 december 2014. Enligt förslaget till tillkännagivande skulle riksdagen tillkänna för regeringen vad utskottet anfört om att någon förhandlingsperson rörande fråga om att avveckla citynära flygplatser inte borde tillsättas. Regeringens beslut – som inte gäller en förhandlingsperson, utan en samordnare – avser inte samtliga citynära flygplatser, utan endast Bromma flygplats. Samordnaren fick ett i huvudsak utredande uppdrag där denne skulle pröva förutsättningarna för att utveckla flygplatsbyggnaden och öka bostadsbebyggelsen i Stockholmsregionen.

I promemorian anförs vidare att samordnaren därutöver fick i uppdrag att i dialog med ett antal närmare angivna aktörer pröva möjligheten att föra över kapacitet från Bromma flygplats till andra flygplatser i Stockholmsregionen. Först om samordnarens utredning visar att detta, med beaktande av de krav som ställs i uppdraget, är möjligt ska samordnaren presentera en finansieringslösning för avvecklingen av Bromma flygplats och utbyggnad av alternativ flygkapacitet som både staten och Stockholms kommun kan acceptera.

Det anförs också i svarspromemorian att den styrande majoriteten i Stockholms kommun den 15 oktober 2014 hade uttryckt sin avsikt att hemställa hos regeringen om att förutsättningarna för att avveckla Bromma flygplats och göra marken tillgänglig för bostadsbyggande prövas. Utifrån dessa förutsättningar bereddes inom Regeringskansliet ett förslag till regeringsbeslut med ambitionen att så snart som möjligt kunna fatta beslut. Stockholms kommuns vilja till hemställan till regeringen bekräftades av den politiska ledningen i Stockholms kommun vid ett telefonsamtal med företrädare för Regeringskansliet den 17 december 2014. Så snart beslutet var färdigberett fattade regeringen den 18 december beslut i ärendet.

Vidare anförs i svarspromemorian att när statsrådet Anna Johansson den 20 november 2014 aviserade ett tillvägagångssätt var hon, mot bakgrund av den information hon hade vid det tillfället, inställd på att en framställning från Stockholms kommun skulle ha inkommit innan regeringen fattade beslut om att tillsätta en samordnare. Bedömningen gjordes dock att beslutet om att tillsätta en samordnare skulle fattas så snart beslutet var färdigberett inom Regeringskansliet.

Det anges i promemorian att en skriftlig framställning till regeringen om att tillsätta en samordnare kom in den 15 januari 2015 från Stockholms kommun.

Utfrågningar

Den 7 april 2015 höll utskottet en utfrågning med f.d. justitierådet Marianne Eliason, docent Magnus Isberg och justitierådet Henrik Jermsten (bilaga B1). Utskottet höll en offentlig utfrågning med statsrådet Mehmet Kaplan den 21 april 2015 och en offentlig utfrågning med statsminister Stefan Löfven den 24 april 2015 (bilaga B8 och B11).

Magnus Isberg

Vid utfrågningen den 7 april 2015 anförde Magnus Isberg bl.a. följande:

Inledningsvis anförde Magnus Isberg att det ämne som behandlades får sägas vara klassiskt i den konstitutionella debatten. Striden om vem som behärskar utredningsväsendet går långt tillbaka i tiden, säkert hundra år eller mer. Efter demokratins genombrott har såväl riksdagen som regeringen ansett sig ha kommandorätten över utredningarna. Man kan tycka att förhållandet mellan riksdagen och regeringen inte borde vara så komplicerat och omstritt i en parlamentarisk demokrati. I statsvetenskapen brukar man ibland säga att den parlamentariska demokratin består av en kedja av delegationer mellan medborgarna och exekutiven. Medborgarna utser genom val ett parlament som ska representera dem under en valperiod, och på grund av partifördelningen i detta parlament bildas en regering. Men delegationen från medborgarna till parlamentet och från parlamentet till regeringen fungerar tillfredsställande bara om regeringen är en majoritetsregering. I minoritetsregeringssituationer, som den vi har för närvarande, uppkommer lätt konflikter mellan regering och riksdag. I en sådan situation blir de konstitutionella reglerna viktiga. Båda parter är givetvis angelägna om att slå vakt om sina konstitutionella maktbefogenheter. Riksdagen vill inte släppa kontrollen över lagstiftningen och budgeten, och regeringen vill inte att riksdagen ska lägga sig i hur den styr riket.

Magnus Isberg anförde vidare att lagstiftningsmakten och budgetmakten är väl reglerade i regeringsformen. Där anges de befogenheterna för riksdag och regering – men knappast regeringens styrfunktion. Att ”styra riket” är ett minst sagt otydligt uttryck som Magnus Isberg menade går tillbaka på äldre grundlagars bestämning av kungens makt. Enligt 1809 års regeringsform hette det fram till parlamentarismens genomförande genom den partiella grundlagsreformen: ”Konungen äger att allena styra riket.” Det var – till skillnad från regeringen enligt 1974 års regeringsform – kungen som hade viktiga maktbefogenheter under den författningen, även om praxis så småningom utvecklades på det sättet att han inte begagnade sig av dessa maktbefogenheter. Men Kungl. Maj:t hade enligt den gamla författningen viktiga maktbefogenheter även på lagstiftningens område, och de stod kvar ända till dess att den gamla regeringsformen upphörde att gälla. Sedan kom styrningsbegreppet tillbaka i den nya regeringsformen – som ett samlingsbegrepp för regeringens maktbefogenheter, dock utan att det förklarades närmare i själva regeringsformen. Det finns däremot uttalanden i förarbeten och liknande om detta. Magnus Isberg menade att det består av olika delar. På normgivningsområdet har regeringen – förutom kompetens som riksdagen har delegerat till regeringen – en egen kompetens att utfärda verkställighetsföreskrifter, och regeringen har också den så kallade restkompetensen. Men man ska komma ihåg att riksdagen med stöd av regeringsformen kan invadera även detta område. Riksdagen kan så att säga ta över lagstiftningen även på detta område, och det är förutsett genom regeringsformen. De grundlags-skyddade maktbefogenheterna för regeringen ligger enligt den nuvarande regeringsformen utanför normgivningsområdet. Det handlar till exempel om att fatta enskilda beslut på det utrikespolitiska området, ge uppdrag till

förvaltningsmyndigheter, besluta om utnämningar och – inte att förglömma det kanske viktigaste – beslut i egenskap av högsta förvaltningsmyndighet. Dessa saker är den egentliga styrningen.

Hur ska man då se på utredningsväsendet? Magnus Isberg anförde att först och främst ska det konstateras att utredningsväsendet inte med ett ord omnämns i regeringsformen. I 7 kap. 1 § regeringsformen heter det att det ska finnas ett regeringskansli för att bereda regeringsärenden och bistå statsråden i övrigt, men det står inget om kommittéväsendet. Å andra sidan finns det inget som hindrar regeringen att tillsätta särskilda organ för beredning av regeringsärenden, till exempel sådana som i form av propositioner ska gå vidare till riksdagen för beslut. Det finns inte heller något förbud för riksdagen att tillsätta sådana organ, även om det såvitt Magnus Isberg vet aldrig har skett. Det är en konstitutionell praxis med gammal hävd att det är regeringen som har makten över utredningsväsendet.

Ska riksdagen ha rätt att begära att regeringen föranstaltar om utredningar? Magnus Isberg anförde att på den frågan är väl alla beredda att svara ja. Men nästa fråga är: Ska regeringen också vara skyldig att uppfylla sådana önskemål? Här är det svar som KU har formulerat att utgångspunkten ska vara att regeringen följer riksdagens anmodan. Regeringen ska dock ha rätt att vägra, men då måste regeringen underrätta riksdagen om sitt beslut och förklara varför den inte vill göra som riksdagen vill. Magnus Isberg ansåg att det var en vettig princip.

Vidare anförde Magnus Isberg att han möjligen skulle vilja nyansera denna princip något mot bakgrund av vad han tidigare nämnt om riksdagens och regeringens kompetensområden. Om riksdagen begär en utredning av ett problem som kan lösas bara genom lagstiftning eller budget borde regeringen bara i undantagsfall kunna motsätta sig riksdagens beslut. Redan realpolitiska överväganden talar för det: Om inte riksdagen får som den vill kan den, även om det är ovanligt, utreda frågan på egen hand och genom ett utskottsinitiativ besluta om den. Kan problemet lösas bara genom åtgärder som regeringen beslutar om själv borde utrymmet för att vägra vara större. Riksdagen bör inte genom uttalanden kunna inskränka regeringens egentliga styrfunktion. Det kan t.ex. handla om att riksdagen begär att en myndighet ska ändra sina föreskrifter i något visst hänseende.

I det aktuella granskningsärendet hade konstitutionsutskottet, såvitt Magnus Isberg förstod, ställts inför en ny situation: Ska i ett fall där riksdagen har begärt att en utredning ska avbrytas samma principer vara tillämpliga som i fall där riksdagen har begärt att en utredning ska göras? Om man tycker att det är viktigt att politiska beslut grundar sig på noggranna utredningar av handlingsmöjligheter och konsekvenser bör man tillåta att utredningsväsendet används för detta ändamål, även om en majoritet i riksdagen inte står bakom syftet med utredningen. Åter finns ett realpolitiskt skäl: Om en utredning läggs ned därför att riksdagen ogillar den kan den fortsätta inom Regeringskansliet. Hur många utredningar pågår inte i en minoritetsregerings regeringskansli som en majoritet i riksdagen inte gillar?

Vidare anförde Magnus Isberg, som svar på en fråga om i vilken mån regeringen kan styra riket om den inte har möjligheten att tillsätta en utredare, att i den mer inskränkta bemärkelsen av begreppet styra, alltså att det i första hand handlar om regeringens ansikte mot myndigheterna och förvaltningen, är det kanske möjligt att klara sig utan utredningar genom att förbereda ärendena inom Regeringskansliet. Men om vi tar med i beräkningen att regeringen förväntas lägga fram förslag till riksdagen – ett förslag är regeringen enligt regeringsformen skyldig att lägga fram, nämligen budgetpropositionen – är det svårt att se hur man skulle kunna klara sig utan att tillsätta kommittéer av olika slag. Ett skäl är att jämfört med andra länder är vårt regeringskansli ganska litet. Det har skett en decentralisering åt två håll. Dels har sådana uppgifter flyttats ned till myndigheter som regeringarna i många andra länder har, dels har utredningsfrågorna lyfts ut till särskilt tillsatta organ som vi kallar för kommittéer. På det sättet hänger systemet ihop.

Magnus Isberg anförde också vad gäller uppdragets karaktär att han hade tittat på regeringens beslut, och där framgick naturligtvis vad samordnaren ska syssla med. Men det verkar inte vara en kommitté i vanlig bemärkelse. Enligt vad som står ska inte kommittéförordningen tillämpas. Magnus Isberg trodde att det brukar stå i direktiven att den ska tillämpas. Det står slutligen att regeringen bemyndigar bostads- och stadsutvecklingsministern att utse en samordnare och besluta om en budget för uppdraget. Det är det som står om det förvaltningsmässiga. I övrigt är det ett regeringsbeslut som innehåller vad samordnaren ska göra, och Magnus Isberg menade att det är det man får gå på när man bestämmer sig.

Marianne Eliason

Vid utfrågningen den 7 april 2015 anförde Marianne Eliason bl.a. följande:

Marianne Eliason anförde att det är riktigt att man i regeringsformen inte nämner utredningsväsendet med ett ord. Däremot talar man om det i förarbetena, och där säger man att det förhållandet att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen av och innebörden i förslag som läggs fram för riksdagen bör föra med sig att det ytterst är regeringens ansvar att avgöra hur den utredning som anses behövlig som grundval för förslagen bör bedrivas. På regeringen får alltså ligga att avgöra sådana frågor som om utredning ska ske genom en särskild kommitté eller anförtros annan från departementen fristående utredare och vidare att ange de riktlinjer efter vilka arbetet i så fall ska bedrivas.

Marianne Eliason anförde att man nog är överens om att kommittéerna ligger inom området för regeringens styrande makt. Ibland brukar man uttrycka det så att regeringen förfogar över kommittéväsendet. Det hindrar dock inte att även riksdagen kan ha ett inflytande. Men riksdagens beslutsformer är lagstiftning och anslagsvillkor. Riksdagen ålägger myndigheterna vissa uppgifter i lag. I utlänningslagen sägs att Migrationsverket ska avgöra utlänningsärenden. Däremot finns det ingen möjlighet för riksdagen att direkt ge en förvaltningsmyndighet föreskriftsrätt. Det måste gå via

regeringen. Grundlagberedningen föreslog det på sin tid, men det påtalades av vissa remissinstanser att det skulle motverka en klar och konsekvent funktionsfördelning mellan regeringen och riksdagen. Däremot antyddes det i propositionen, och kanske ännu mer i de anvisningar som har funnits för propositionsskrivning, att ingenting hindrar att man i en lag anger att regeringen, eller efter regeringens bemyndigande Migrationsverket, får besluta föreskrifter.

Marianne Eliason anförde vidare att denna form har förekommit i många år, men för några år sedan satte Lagrådet ned foten i frågan och menade att detta inte var tillåtet. Lagrådet ansåg att det inte fanns något stöd i regeringsformen för att riksdagen skulle ha rätt att utse den myndighet till vilken regeringen ska kunna delegera föreskriftsrätt. Därför överensstämmer en delegationsregel bäst med regeringsformen om adressaten anses vara regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, alltså utan utpekande av någon viss förvaltningsmyndighet.

Marianne Eliason anförde vidare att bestämmelsen i 8 kap. 8 § regeringsformen klart säger att det förhållandet att regeringen får meddela föreskrifter i ett visst ämne inte hindrar riksdagen att meddela föreskrifter i samma ämne. Det är alltså klart reglerat i regeringsformen att där kan riksdagen ta över regeringens roll i denna styrande funktion. Någon motsvarighet vad gäller övriga styrande funktioner finns inte i regeringsformen, utan riksdagens möjligheter är att besluta om föreskrifter och beslut om anslag. Häromåret övervägde Förvaltningskommittén frågan om en lag om statlig förvaltning. Förslaget är inte genomfört, och Marianne Eliason visste inte hur tankarna gick. Kommittén noterade dock att det fanns en problematik vad gällde funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen. Den uttalade att det emellertid utifrån ett annat perspektiv går att hävda att en närmare lagreglering om den statliga förvaltningen skulle kunna begränsa regeringens förmåga och handlingsfrihet i dess grundlagsstadgade uppgift att styra riket. En sådan lag skulle sannolikt också komma att beröra frågor som i dag hänförs till regeringens och Regeringskansliets inre arbete. Den uppgiftsfördelning mellan statsmakterna som i dag regleras i lag och de facto etablerats skulle därmed kunna påverkas. I denna mening går det att hävda att en lagreglering av hur regeringen styr myndigheterna även handlar om maktfördelningen mellan riksdagen och regeringen.

Vidare anförde Marianne Eliason att ett tillkännagivande om att regeringen bör utreda en viss fråga är vanligt och inte konstigt. Det är regeringen som har hand om utredningsväsendet. Att riksdagen själv tillsätter utredningar förekommer väl bara när det gäller riksdagsmyndigheter. Det var ett uppmärksammat fall för några år sedan. Marianne Eliason hade till uppgift att utreda reglerna om Riksrevisionen. Riksdagen hade därutöver uppdragit åt regeringen att utreda organisationen, alltså att utse en organisationskommitté för detta. När JO avgav sitt remissvar över betänkandet om regelverket passade han på att säga att det inte var riktigt bra att regeringen skulle utse en organisationskommitté åt en myndighet under riksdagen. Det innebar att

utredningen lades ned, och det tillsattes en kommitté under riksdagen. Frånsett detta lilla undantag är det mycket vanligt och inte alls något konstigt att riksdagen ber regeringen att utreda en fråga. Det är ju regeringen som förfogar över utredningsväsendet. Även om det i det första motivuttalandet hon nämnde sägs att det ska vara regeringens ansvar att bestämma om det ska vara en parlamentarisk kommitté eller ej är det inte alls ovanligt att riksdagen uttrycker önskemål om en sådan. Inte minst från konstitutionsutskottet vad gäller grundlagsfrågor är utgångspunkten ofta att frågan bör anförtros en parlamentariskt sammansatt kommitté.

Marianne Eliason anförde vidare att det blir lite mer problematiskt när man kommer till s.k. negativa tillkännagivanden, dvs. när riksdagen säger att en fråga inte bör utredas eller att ett lagförslag inte bör läggas fram. Då begränsar riksdagen utan tvekan regeringens styrande funktion. Det är också svårt att förena med den bestämmelse som finns i 4 kap. 4 § regeringsformen om att regeringen får väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning om inte annat anges i regeringsformen. Ett tillkännagivande av detta slag innebär i praktiken att riksdagen säger att regeringen inte bör lägga fram en proposition med visst innehåll. Om man lägger en död hand på ett antal olika frågor – detta får regeringen inte utreda och här får man inte lägga fram lagförslag – försvårar man möjligheten till breda uppgörelser.

Vidare anförde Marianne Eliason att regeringen bör följa uttalanden från riksdagen, men den är inte formellt bunden att göra det. Om regeringen inte vill följa ett tillkännagivande ska den redovisa skälen för detta till riksdagen. Låter regeringen bli att följa ett tillkännagivande riskerar den en misstroende-förklaring. Det är väl den sanktion som finns i fallet.

Marianne Eliason anförde också att en del i regeringens styrande funktion är rätten att lägga fram förslag för riksdagen. Den har också ett beredningskrav på sig. I en eller annan form måste regeringen tillgodose detta beredningskrav. Ibland utför man uppgiften inom Regeringskansliet. Det varierar lite. Man får laga efter läge, och mycket avgörs av vilken fråga det är. Ibland vill man ha den parlamentariska medverkan redan från början, och då är givetvis den parlamentariskt sammansatta kommittén ett sätt att förbereda ett förslag.

Marianne Eliason anförde också att regeringen kan veta att den inte har parlamentariskt stöd i riksdagen för en fråga, men om den tillsätter en utredare som tittar på frågan ur ett vitt perspektiv kanske utredaren hittar en annan lösning än den som var tänkt från början. Det är ett sätt att förbereda ett ärende, och att eftersträva breda lösningar är väl alla alltid angelägna om. Även i ett sådant fall kan utredaren fylla en funktion. Man kan komma med kompromisser. Därför kan man nog tycka att utredningen kan ha fog för sig även i det fallet. Men man kan komma till en punkt där det kanske börjar likna trots, och då är det väl inte så bra, menade hon.

På frågor kring möjligheten för regeringen att fatta beslut om Bromma flygplats utan att gå till riksdagen svarade Marianne Eliason att hon inte vågade säga någonting, men att svaret på frågan om riksdagens beslut behövs naturligtvis är beroende av om det går emot något riksdagen tidigare har sagt,

om det behövs pengar m.m. Om Bromma flygplats läggs ned måste man väl bygga en flygplats någon annanstans i stället, antog hon, och det kommer väl att kräva anslag.

Om karaktären av samordnarens uppdrag anförde Marianne Eliason bl.a. att begreppet utredare finns i kommittéförordningen. En förhandlare är kanske primärt inte en utredare. Men det beror givetvis på vilket uppdrag man ger vederbörande, vad det är meningen att han eller hon ska göra, hur direktiven ser ut och vad vederbörande ska komma med för förslag.

Henrik Jermsten

Vid utfrågningen den 7 april 2015 anförde Henrik Jermsten bl.a. följande:

Inledningsvis anförde Henrik Jermsten att regeringens grundlagsstadgade skyldighet att styra landet inte är konkretiserad annat än genom baklängsläsning. Läser man regeringsformen hittar man en bestämmelse som säger att sådana förslag som regeringen lägger på riksdagens bord måste vara beredda. Det måste finnas ett beredningsunderlag. Det är en grundlagsreglerad faktor. Kommittéväsendet är att se som ett utflöde av kravet på beredningsunderlag även om det inte är reglerat eller ens nämns i grundlagen. Regeringen måste ta fram ett förslag, och ett sådant förslag måste remitteras. Det är ett grundlagsstadgat krav enligt 7 kap. 2 § regeringsformen. I detta ligger att sådana åtgärder som en regering avser att föreslå måste beredas på något vis. Av historiska skäl är Regeringskansliet i Sverige jämförelsevis litet. Kommittéväsendet har haft en central roll under åren, för det är genom kommittéerna man fyller på Regeringskansliet för de specifika beredningsinsatser eller utredningar som kan krävas. Det är ganska mycket hantverk med utredningsväsendet. Som redan har framkommit är riksdagen förhindrad att ägna sig åt förvaltningsuppgifter. Att driva kommittéväsendet är ganska mycket fråga om förvaltningsverksamhet. Man anställer folk och ser till att utredningarna är besatta. Från den utgångspunkten är det naturligt att utredningsväsendet av både praktiska och principiella skäl är en del av regeringens styrande uppgifter, och det råder det väl i princip samsyn om.

Vidare anförde Henrik Jermsten att när det gällde frågan om tillkännagivanden finns det en fast praxis rörande tillkännagivanden som innehåller önskemål, beställningar eller olika slags begäran från riksdagen om att regeringen ska göra något eller låta utreda något. Den formen av tillkännagivande som är aktuell nu, dvs. att riksdagen vill förbjuda regeringen att göra något i fråga om tillsättandet av en utredningsperson, är en mindre vanlig företeelse. Henrik Jermsten hade inte stött på det särskilt ofta tidigare. Hans utgångspunkt var att det finns en fast praxis för det sätt på vilket regeringen förväntas besvara tillkännagivanden. Vad som däremot kan ligga i ett tillkännagivande av det slag som nu är aktuellt är mer osäkert.

Henrik Jermsten anförde vidare att om man tillsätter någon på ett sådant sätt att kommittéförordningen blir tillämplig på denne och dennes kansli har man att göra med en utredare, oavsett vad man kallar vederbörande. Henrik Jermsten visste inte om det var avsikten i det här fallet. Men det finns reglerat

i en särskild förordning hur de här organen ska fungera. Inget hindrar dock att regeringen utser personer utan att det formellt blir fråga om särskilda utredare. Det finns exempel på alla möjliga slag av sådana funktioner. Inte minst inom utrikespolitiken förekommer det att man ger uppdrag på det sättet.

Statsrådet Mehmet Kaplan

Vid utfrågningen den 21 april 2015 anförde statsrådet Mehmet bl.a. följande:

Inledningsvis anförde Mehmet Kaplan att frågan om regeringens behandling av riksdagens tillkännagivanden debatterades i kammaren så sent som den 6 mars med anledning av en interpellation från utskottets ordförande. Mehmet Kaplan konstaterade att det inte finns någon reglering i författning av riksdagens beslut om så kallade tillkännagivanden till regeringen. Det finns inte heller någon reglering av regeringens hantering av sådana beslut. Däremot finns en sedan lång tid etablerad konstitutionell praxis om hur regeringen bör förhålla sig till riksdagens tillkännagivanden. Denna praxis innebär bl.a. att regeringen som utgångspunkt bör tillgodose ett sådant tillkännagivande. Om det visar sig finnas omständigheter som hindrar ett genomförande eller om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen måste dock regeringen kunna låta bli att vidta de åtgärder som tillkännagivandet avser. Om regeringen inte delar riksdagens mening i en fråga och inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål, innebär praxis – som konstitutionsutskottet konstaterat – att regeringen i stället bör underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till att regeringen inte har tillgodosett tillkännagivandet bör redovisas. En målsättning är givetvis att beredningsåtgärder med anledning av ett tillkännagivande från riksdagen påbörjas så snart som möjligt. Det kan dock, som konstitutionsutskottet tidigare har uttalat, inte bortses från att tillkännagivanden kan vara av sådan karaktär att de kräver ett långvarigt och omfattande utredningsarbete. Om beredningen skulle dra ut på tiden är det angeläget att regeringen lämnar fullgod information om orsakerna till beredningstidens längd till riksdagen.

Vidare anförde Mehmet Kaplan att han kunde försäkra utskottet att den nuvarande samarbetsregeringen kommer att hantera varje tillkännagivande från riksdagen enligt de regler och den praxis som finns.

Mehmet Kaplan anförde vidare att regeringen i budgetpropositionen för 2015 redovisade att en statlig förhandlare skulle komma att utses för att, om kommunerna så begär, samordna kontakter med kommuner som kan bygga fler bostäder på citynära flygplatsmark. Den 15 oktober presenterade den styrande majoriteten i Stockholms kommun en överenskommelse kring Bromma flygplats. Det framgick att man förväntade sig att regeringen skulle utse en förhandlingsperson och att man också hade vissa förväntningar på utfallet av den personens arbete. Beredningen av ärendet inom Regeringskansliet var omfattande. Varje aspekt på vad som skulle rymmas inom samordnarens uppdrag, liksom frågor om tid och former för uppdraget, blev föremål för diskussioner i flera omgångar. Inte minst interpellationer från riksdagens ledamöter gjorde regeringen starkt medveten om att varje ord i

beslutet skulle komma att granskas och tolkas utifrån olika utgångspunkter. Mehmet Kaplan ville göra utskottet uppmärksam på att planeringen för och därmed besluten om förändringar i användning av mark och vatten i Sverige är ett ansvar för kommunerna. När en kommun, i det här fallet Stockholms kommun, vill ha till stånd en förändrad markanvändning inom ett område där det finns statliga intressen har länsstyrelsen i uppdrag att bevaka de statliga intressena och i det fall det blir aktuellt motsätta sig en förändring. Att upprätthålla status quo är alltså fullt möjligt med stöd av planlagstiftningen. Nu är det inte status quo som är alternativet för Bromma flygplats. Som framgår bl.a. av uppdraget till den statliga samordnaren förväntas Stockholm växa och efterfrågan på flygplatskapacitet därmed öka. Swedavia AB, som driver Bromma flygplats, vill göra förändringar på flygplatsen för att möta förändrade krav från passagerare, flygbolag och myndigheter. Alla sådana förändringar kräver Stockholms kommuns medverkan och godkännande. Landstinget i Stockholms län planerar en utbyggnad av spårvägen förbi flygplatsen och behöver tillgång till mark som bara Stockholms kommun kan ge dem. I ett läge när Stockholms kommun uttryckligen inte vill planera för en utvecklad flygverksamhet på Bromma flygplats är det, enligt Mehmet Kaplans mening, ansvarsfullt av regeringen att försöka skapa en situation där staten tillsammans med Stockholms kommun tar fram ett gemensamt beslutsunderlag som kan accepteras av alla politiska församlingar på olika nivåer och som kan ligga till grund för framtida beslut om hur området där Bromma flygplats ligger ska utvecklas för framtiden.

Vidare anförde Mehmet Kaplan att han kunde konstatera att riksdagen enligt trafikutskottets förslag till tillkännagivande skulle tillkänna för regeringen vad utskottet anført om att någon förhandlingsperson rörande frågan om att utveckla citynära flygplatser inte borde tillsättas. Regeringens beslut, som inte gäller en förhandlingsperson utan en samordnare, avser inte samtliga citynära flygplatser utan endast Bromma flygplats. Regeringens uppdrag till samordnaren innebär inte i första hand att utveckla Bromma flygplats. Samordnaren fick ett i huvudsak utredande uppdrag där denne skulle pröva förutsättningarna för att utveckla flygkapaciteten och öka bostadsbebyggelsen i Stockholmsregionen. Samordnaren fick därutöver i uppdrag att i dialog med ett antal närmare angivna aktörer pröva möjligheten att föra över kapacitet från Bromma flygplats till andra flygplatser i Stockholmsregionen. Först om samordnarens utredning visar att detta, med beaktande av de krav som ställs i uppdraget, är möjligt ska samordnaren presentera en finansieringslösning för utvecklingen av Bromma flygplats och utbyggnad av alternativ flygkapacitet som både staten och Stockholms kommun kan acceptera.

Såvitt Mehmet Kaplan kände till finns det inga tydliga definitioner av de båda begreppen förhandlingsperson och samordnare, utan man måste nog se på det från fall till fall och utifrån vilket uppdrag som har getts. Rent allmänt innebär det för honom att en förhandlingsperson har ett uppdrag att i en förhandling uppnå ett visst resultat som uppdragsgivaren har satt upp, medan en samordnare har ett uppdrag att hitta samsyn i en viss fråga. I detta fall är

samordnaren och hans kansli anställda i Regeringskansliet för att genomföra det uppdrag som framgår av regeringens beslut. Regeringen har avsatt 2 miljoner kronor för samordnarens uppdrag under 2015. Kostnaderna för samordnarens uppdrag för nästa år kommer att hanteras i den ordinarie budgetprocessen.

Vidare uppgav Mehmet Kaplan att telefonsamtalet den 17 december 2014 ägde rum mellan infrastrukturministerns statssekreterare och finansborgarrådet i Stockholms kommun. Vid samtalet bekräftades att kommunen skulle inkomma med en hemställan om att regeringen skulle tillsätta en samordnare för Bromma flygplats. Regeringen hade arbetat med förutsättningen att en sådan hemställan skulle finnas när beslutet om en samordnare fattades. Men när beslutsdatumet närmade sig blev det uppenbart att så inte var fallet, och därför ägde telefonsamtalet rum. Någon minnesanteckning eller tjänsteanteckning som dokumenterar telefonsamtalet finns inte i den aktuella akten, vilket det enligt Mehmet Kaplan naturligtvis borde göra, och han beklagade den bristen. I det samtal som avses bekräftade kommunens företrädare att hon skulle inkomma med en hemställan. I underlaget finns det en överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Vänsterpartiet och Feministiskt initiativ om Bromma flygplats. Där framgår det vilken typ av person som man avser att be om, och telefonsamtalet torde rimligtvis handla just om upplägget. När samtalet hade ägt rum fanns det inga tvivel om att regeringens beslut kunde formuleras på ett sådant sätt att det var adekvat både för den närmast berörda kommunen, i det här fallet Stockholm, och för andra berörda kommuner och parter, så som beslutet är upplagt.

Statsminister Stefan Löfven

Vid utfrågningen den 24 april 2015 anförde statsminister Stefan Löfven bl.a. följande:

Inledningsvis anförde Stefan Löfven att Socialdepartementet ansvarade för beredningen av regeringsärendet eftersom det vid den tidpunkten innan årsskiftet var Socialdepartementet som hade ansvaret. Föredragande vid regeringsbeslutet var bostads-, stadsutvecklings- och it-minister Mehmet Kaplan, som utskottet tidigare fått möjlighet att ställa frågor till. Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2015 att en statlig förhandlingsperson skulle utses för att samordna kontakter med kommuner som kan bygga fler bostäder på citynära flygplatsmark. Den 15 oktober 2014 uttryckte den styrande majoriteten i Stockholms kommun sin avsikt att hemställa att regeringen skulle pröva förutsättningarna för att avveckla Bromma flygplats och göra marken tillgänglig för bostadsbyggande. Utifrån de förutsättningarna bereddes inom Regeringskansliet ett förslag till regeringsbeslut. Regeringen beslutade den 18 december 2014 att utse en samordnare med uppdrag att pröva förutsättningarna för att utveckla flygkapacitet och öka möjligheterna till ökat bostadsbyggande i Stockholmsregionen.

Vidare anförde Stefan Löfven att trafikutskottet den 10 december 2014 i ett betänkande hade föreslagit att riksdagen skulle tillkännage för regeringen att

någon förhandlingsperson rörande den här frågan inte borde tillsättas. Som utskottet har diskuterat i utfrågningen av de tre grundlagsexperterna är formen för det tillkännagivande som gjordes i den här frågan ovanlig. Riksdagens tillkännagivande innebär alltså att riksdagens mening är att regeringen inte ska utnämna någon till en viss typ av uppdrag. Regeringen hanterar tillkännagivandet enligt de regler och den praxis som finns. Utgångspunkten är självfallet att regeringen bör följa riksdagens tillkännagivanden. Om regeringen inte delar riksdagens mening i en fråga och inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål bör den underrätta riksdagen om detta. Även skälen till att regeringen inte har tillgodosett tillkännagivandet bör redovisas. Det finns alltså inget absolut krav på att regeringen ska följa riksdagens tillkännagivanden. Stefan Löfven uppgav att regeringen kommer att återkomma till riksdagen på sedvanligt sätt med besked om hur regeringen kommer att hantera riksdagens beslutade tillkännagivande.

Stefan Löfven anförde vidare att regeringen beslutade att utse en samordnare med uppdrag att efter en förväntad hemställan från Stockholms kommun pröva förutsättningarna för att utveckla flygkapaciteten och öka möjligheterna till bostadsbebyggelse i Stockholmsregionen. Samordnaren ska i dialog med Stockholms kommun, andra berörda kommuner, Swedavia, berörda myndigheter samt näringslivet och övriga berörda parter i detta syfte pröva möjligheten att föra över kapacitet från Bromma flygplats till andra flygplatser i Stockholmsregionen. Om utredningen visar att detta med beaktande av de krav som ställs i detta uppdrag är möjligt, ska samordnaren också presentera en finansieringslösning för avvecklingen av Bromma flygplats och utbyggnaden av alternativ flygkapacitet som både staten och Stockholms kommun kan acceptera samt ta fram en tidsplan för det fortsatta arbetet. Det är fråga om ett analysarbete som ska göras för att samordna olika intressen i denna fråga. Stockholms kommun, Stockholms läns landsting, Swedavia och staten har självfallet intressen i denna fråga. Utgångspunkten är att samordnaren ska se på möjligheten att både utöka flygkapaciteten i Stockholmsregionen och tillgodose ett viktigt behov av fler bostäder. Men med detta är inte sagt att man vet utslaget av denna samordningspersons arbete.

Stefan Löfven sa vidare att om regeringen hamnar i ett läge där man ska fatta beslut och föreslå saker kommer det att ske i enlighet med de lagar och regler som finns. Då kommer det i så fall att beredas. Oavsett vad samordnaren kommer fram till kommer eventuella förslag att beredas på det sätt som lagen och reglerna kräver.

Vad gäller innebörden av samordnarens uppdrag anförde Stefan Löfven att för regeringen är det avgörande själva uppdragets karaktär. Regeringens uppdrag till samordningspersonen skiljer sig i förhållande till det tillkännagivande som riksdagen har gett i sak. Samordnarens uppgift enligt regeringsbeslutet är just att ta hänsyn till olika intressen. Det är därför regeringen ser framför sig en mycket komplicerad situation där både flygkapacitet ska öka och bostäder behöver byggas. Det behövs betydligt fler bostäder, och det finns

många olika intressen. Av just det skälet finns det anledning att ha en samordningsperson som får avväga dessa olika intressen och se vad som är en framkomlig väg framöver. Det som tillkännagivandet handlade om var just citynära flygplatser i allmänhet. Vidare anförde Stefan Löfven att Anders Sundström har fått ett uppdrag som samordnare att titta på de olika intressen som finns i denna region både vad avser att öka flygkapaciteten och bostadsbyggandet och se hur man kan sammanväga de olika intressena, och, i nästa skede, om det är möjligt, hur man tar det vidare.

Utskottets ställningstagande

Trafikutskottet föreslog den 10 december 2014 (bet. 2014/15:TU1) att riksdagen skulle tillkännage för regeringen vad trafikutskottet anför om att någon förhandlingsperson inte borde tillsättas rörande frågan om att avveckla citynära flygplatser. Kammaren beslutade den 18 december 2014 ett tillkännagivande till regeringen enligt utskottets förslag. Tidigare samma dag beslutade regeringen ett uppdrag till en statlig samordnare för Bromma flygplats.

Av utredningen framgår att trafikutskottets betänkande var känt inom Regeringskansliet inför den 18 december 2014, liksom av det föredragande statsrådet. Trafikutskottets förslag till tillkännagivande och regeringens beslut om ett uppdrag till en statlig samordnare för Bromma flygplats rör enligt utskottets mening om inte fullt ut så i väsentliga delar samma sak. Mot den bakgrunden anser utskottet att det var olämpligt av regeringen att så tydligt föregripa riksdagens beslut genom att besluta om ett uppdrag till en statlig samordnare för Bromma flygplats. Med utgångspunkt i den sedan lång tid etablerade konstitutionella praxis som gäller för regeringens hantering av tillkännagivanden anser utskottet att det hade funnits skäl för regeringen att invänta riksdagens beslut och först därefter bedöma vilket ställningstagande som kunde bli aktuellt.

Av utredningen i ärendet framgår att Stockholms kommuns vilja att hemställa hos regeringen om en prövning av förutsättningarna för att avveckla Bromma flygplats och göra marken tillgänglig för bostadsbyggande bekräftades vid ett telefonsamtal den 17 december 2014 mellan infrastrukturministerns statssekreterare och finansborgarrådet i Stockholms kommun. Några minnesteckningar eller någon tjänsteanteckning som dokumenterar samtalet finns inte i akten. Enligt utskottets mening borde den information som regeringen fick genom telefonsamtalet ha dokumenterats.

I granskningen har aktualiserats frågeställningar kring tillkännagivanden från riksdagen. Detta särskilt rörande tillkännagivanden med innebörden att regeringen bör avstå från att vidta åtgärder, s.k. negativa tillkännagivanden. Utskottet anser att det finns anledning för utskottet att i ett annat sammanhang ta upp frågeställningar vad gäller tillkännagivanden av olika slag och hanteringen av dessa.

1.6 Regeringens information till utrikesutskottet om nya utlandsmyndigheter

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1517-2014/15), *bilaga A1.6.1*, begärs att utskottet granskar om den information om nya utlandsmyndigheter som Utrikesdepartementets kabinetssekreterare lämnade till utrikesutskottet den 19 november 2014 som ett led i utskottets budgetbehandling innebar ett åsidosättande av saklighetskravet enligt 1 kap. 9 § regeringsformen. I anmälan hänvisas till att utrikesutskottet vid sammanträdet informerades om att interna diskussioner om ekonomin pågick inom Regeringskansliet och att regeringen därför inte kunde ge mer utförlig information i fråga om utrikesförvaltningen. Enligt anmälaren svarade kabinetssekreteraren på en direkt fråga om utlandsmyndigheterna genom att läsa in till frågan en lista över ambassader och generalkonsulat som den politiska ledningen på Utrikesdepartementet ville öppna om ekonomin gjorde det möjligt, varvid bl.a. ett återöppnande av generalkonsulatet i New York nämndes. Den 21 november 2014, dagen efter justeringen av utrikesutskottets yttrande till konstitutionsutskottet över budgetpropositionen för 2015 i de delar som rör utrikesförvaltningen, gjorde statsministern ett uttalande om att ett generalkonsulat skulle öppnas i New York. Anmälaren menar att kabinetssekreteraren rimligen måste ha känt till detta vid tidpunkten för utrikesutskottets sammanträde den 19 november och att detta väcker frågor om huruvida regeringen har lämnat korrekt, relevant och fullständig information till utskottet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen ligger bl.a. en promemoria som har upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A1.6.2*. Utskottet har vidare genomfört utfrågningar med utrikesminister Margot Wallström och statsminister Stefan Löfven, *bilaga B6* och *B11*.

Utredning i ärendet

Sveriges generalkonsulat i New York

Den 23 juli 2009 beslutade regeringen att avveckla generalkonsulatet i New York. Generalkonsulatet ersattes i januari 2010 av ett s.k. honorärt generalkonsulat, dvs. under ledning av en oavlönad honorärkonsul.

Budgetpropositionen för 2015

Den 19 oktober 2014 beslutade regeringen om budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1), som överlämnades till riksdagen torsdagen den 23 oktober 2014. Inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse angavs att anslaget 4:1

Regeringskansliet m.m. ska användas för Regeringskansliets förvaltningsutgifter samt täcka utgifter för bl.a. utrikesrepresentationen och kommittéväsendet. Målet för Regeringskansliet är enligt propositionen att vara ett effektivt och kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik. När det gäller utrikesrepresentationen aviserade regeringen att den hade ambitionen att öka antalet utlandsmyndigheter med inriktning på främjandeverksamhet (s. 35 f.). I en bilaga till budgetpropositionen lämnas en förteckning över Sveriges utlandsmyndigheter per den 1 augusti 2014 (utg.omr. 1 bilaga 1).

Utrikesutskottets behandling

Inom ramen för konstitutionsutskottets behandling av ärenden rörande utgiftsområde 1 i budgetpropositionen för 2015 fick utrikesutskottet den 4 november 2014, enligt gängse förfarande, tillfälle att yttra sig i de delar som rör utrikesförvaltningen.

På utrikesutskottets föredragningslista till sammanträdet den 19 november 2014 anges som första punkt ”UD:s ekonomi m.m. Information. Kabinettssekreterare Annika Söder, UD” (föredragningslista 2014/15:9). Av utskottets protokoll från sammanträdet framgår att kabinettssekreteraren, expeditionschefen och biträdande enhetschefen för planeringsstaben vid Utrikesdepartementet lämnade information om Utrikesdepartementets ekonomi m.m. och besvarade frågor från ledamöterna (prot. 2014/15:9).

I utrikesutskottets yttrande (yttr. 2014/15:UU1y), som justerades den 20 november 2014, anförs bl.a. följande (s. 2 f.):

Kabinettssekreteraren informerade den 19 november 2014 utskottet om Utrikesdepartementets ekonomi och utrikesförvaltningens utveckling. Av denna information framgick att den ekonomiska situationen i dagsläget kan betraktas som fortsatt stabil. Under året har inga nya ambassader öppnats. Regeringen har enligt budgeten ambitionen att öka antalet utlandsmyndigheter med inriktning på främjandeverksamhet, men kunde inte ge mer utförlig information. Detta är inte tillräckligt. Utrikesutskottet måste få denna typ av information i god tid för att kunna göra informerade ställningstaganden.

Utrikesutskottet vill understryka vikten av att regeringen löpande samråder med riksdagen om den strategiska utvecklingen av Sveriges utrikesrepresentation. Att öppna och stänga en utlandsmyndighet påverkar Sveriges internationella relationer och medför kostnader. Det är därför viktigt att sådana beslut är långsiktiga och bygger på väl förankrade strategier. Utrikesutskottet påtalade vid informationstillfället att det önskar få mer detaljerad information vilket kabinettssekreteraren bejakade och utlovade att återkomma med.

Det framgick av informationen att det pågår interna diskussioner inom Regeringskansliet om ekonomin. Dessa diskussioner är inte avslutade och regeringen har inte på ett tillfredställande sätt kunnat informera utrikesutskottet om regeringens förslag till fördelning av anslaget 4.1 Regeringskansliet m.m.

Sammantaget hade dock utskottet inga invändningar mot regeringens förslag till medelstilldelning för anslaget 4.1 Regeringskansliet m.m.

Uttalande av statsministern om ett generalkonsulat i New York

Den 21 november 2014 rapporterade svenska medier, bl.a. SvD och Aftonbladet, att statsminister Stefan Löfven vid en lunch med den svensk-amerikanska handelskammaren i New York samma dag hade meddelat att Sverige åter ska öppna ett generalkonsulat i New York.

Den 22 november publicerades ett uttalande av statsministern på Regeringskansliets webbplats om att Sverige kommer att öppna ett generalkonsulat i New York. Enligt uppgifterna skulle det nya generalkonsulatet kunna öppna tidigast hösten 2015.

Gällande rätt m.m.

Utrikesförvaltningens organisation

Enligt 2–4 §§ förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet består utrikesförvaltningen av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen. Utrikesdepartementet ingår som departement i myndigheten Regeringskansliet, medan utrikesrepresentationen lyder under Regeringskansliet. Utrikesrepresentationen består av bl.a. utlandsmyndigheter, såsom ambassader och karriärkonsulat, som är fristående myndigheter.

Konstitutionsutskottet har återkommande avstyrkt motioner om utrikesförvaltningens organisation och fördelningen av resurser inom utrikesförvaltningen med hänvisning till att beslutskompetensen i de aktuella frågorna enligt regeringsformen ligger hos regeringen eller hos de myndigheter som ligger under regeringen (se t.ex. bet. 2014/15:KU1 s. 43 f.).

Skyldighet att lämna uppgift till utskott

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

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

I samband med riksdagsbehandlingen av budgetpropositionen i den del som avser utrikesförvaltningen har utrikesutskottet i sina yttranden till konstitutionsutskottet återkommande uttalat att Sveriges utrikesrepresentation är en viktig fråga för utrikes-, bistånds- och näringspolitiken och att det därför är viktigt att regeringen löpande samråder med riksdagen om den strategiska utvecklingen av Sveriges utrikesrepresentation. Utrikesutskottet har vidare

framhållit att det är viktigt att beslut av detta slag är långsiktiga och bygger på väl förankrade strategier eftersom etableringar och stängningar av utlandsmyndigheter påverkar Sveriges internationella relationer och medför stora kostnader (yttr. 2011/12:UU1y, yttr. 2002/13:UU1y, yttr. 2013/14:UU1y, yttr. 2014/15:UU1y). Även konstitutionsutskottet framhöll detta i sitt ställningstagande vid behandlingen av budgetpropositionen för 2014 (bet. 2013/14:KU1 s. 41 f.).

Saklighetskravet i regeringsformen

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. I förarbetena uttalades att kravet även gäller regeringen när den agerar som högsta förvaltningsmyndighet (prop. 1975/76:209 s. 138).

Tidigare granskning

Våren 2013 (bet. 2012/13:KU20 s. 219 f.) granskade utskottet Näringsdepartementets hantering av en begäran om att få ta del av vissa allmänna handlingar. I samband med granskningen hölls en utfrågning med den dåvarande näringsministern. Efter utfrågningen inkom en skrivelse från näringsministern till utskottet med anledning av att hon uppmärksammat att hon hade lämnat ett felaktigt svar till utskottet. Utskottet framhöll i sitt ställningstagande att det såg kritiskt på det inträffade med hänvisning till att den konstitutionella kontroll som utförs av konstitutionsutskottet förutsätter att de uppgifter som lämnas är riktiga och ger en rättvisande bild och att väsentliga fakta inte utelämnas.

Våren 2012 (bet. 2011/12:KU20 s. 36 f.) granskade utskottet den dåvarande justitieministerns uppgifter om partibidrag vid riksdagens frågestund med anledning av en anmälan om att justitieministern hade lämnat oriktiga uppgifter. Utskottet framhöll i sitt ställningstagande vikten av att frågeinstituten fungerar tillfredsställande, men noterade samtidigt att de konkreta frågor kring bidrag till Moderaterna som det aktuella ärendet avsåg rörde förhållandena i ett politiskt parti och inte statsrådets tjänsteutövning. Utskottet anförde emellertid att när justitieministern nu fick frågor om bidrag till sitt parti var det givetvis viktigt att det svar hon lämnade var korrekt.

Våren 2012 (bet. 2011/12:KU20 s. 154 f.) granskade utskottet också den dåvarande integrationsministerns publicering av myter om invandring på regeringens hemsida. I anmälan angavs bl.a. att många av de påstådda myterna inte hade något stöd i regeringens egna utredningar. I utskottets ställningstagande hänvisades till att regeringsformen genom 1 kap. 9 § fastslår en objektivitetsprincip som innebär att krav på bl.a. saklighet ska iakttas av myndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet. Utskottet framhöll att principen bl.a. får anses innebära att information som utgår från det allmänna ska vara korrekt, vederhäftig och väl kontrollerad. Skulle informationen visa sig innehålla uppgifter av oriktigt eller

inaktuellt slag måste åtgärder vidtas som korrigerar detta. Det sagda gällde enligt utskottet information av det slag som uppmärksammades i granskningen.

I granskningsbetänkandet Vissa frågor i anslutning till flodvågskatastrofen m.m. (bet. 2007/08:KU6 s. 12 f.) uttalade utskottet med anledning av två anmälningar sin uppfattning om uppgiftslämnande till konstitutionsutskottet. I anmälningarna ifrågasattes sakligheten i uppgifter som lämnats till utskottet i samband med utskottets tidigare granskning av regeringens och Regeringskansliets hantering av flodvågskatastrofen. I utskottets ställningstagande konstaterades att Regeringskansliet hade lämnat felaktiga uppgifter till utskottet under den förra granskningen. Utskottet framhöll starkt att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta. Utskottet menade att medvetet vilseledande uppgifter självfallet aldrig kan accepteras och står i strid med saklighetskravet i regeringsformen. Vidare betonades att den konstitutionella kontroll som utförs av konstitutionsutskottet förutsätter att utskottet kan lita på att uppgifter som lämnas till utskottet är riktiga och ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas. Utskottet konstaterade att det berörda statsrådet ytterst har ansvaret för att uppgiftslämnandet från Regeringskansliet till utskottet går rätt till och att statsministern som chef för hela Regeringskansliet har ett särskilt ansvar i detta avseende. Utskottet ansåg att flera åtgärder kunde vara nödvändiga för att säkerställa att de svar som lämnas till konstitutionsutskottet bygger på korrekta uppgifter, t.ex. att tydliggöra krav på dokumentation av interna beslut.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har i en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar översändes den 3 mars 2015 en promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet (bilaga A1.6.2). I svarspromemorian uppges att budgetförhandlingarna ännu pågick inom Regeringskansliet då kabinetssekreteraren informerade utrikesutskottet den 19 november 2014 och att beredningen av frågan om att åter öppna ett generalkonsulat i New York avslutades först den 21 november 2014. I svaret anförts också att kabinetssekreteraren vid mötet med utrikesutskottet redogjorde för regeringens ambition att öppna nya utlandsmyndigheter när ekonomin gjorde det möjligt, och att bl.a. generalkonsulatet i New York nämndes i det sammanhanget. I fråga om huruvida den information som kabinetssekreteraren lämnade till utrikesutskottet den 19 november 2014 kan anses ha varit korrekt, rättvisande och fullständig anfördes att den var korrekt vid tidpunkten då ärendet fortfarande var under beredning. Vidare anfördes att kabinetssekreteraren erbjöd sig att återkomma till utskottet så snart budgetramarna för utrikesförvaltningen fastställts, men att Utrikesdepartementet inte fått någon sådan kallelse. Avslutningsvis framhålls att alliansens budgetförslag som kom att antas av riksdagen inte innehöll några medel för att åter öppna ett generalkonsulat i New York, och att något sådant regeringsbeslut därför inte har fattats. I

svarspromemorian uppges att utrikesutskottet kommer att informeras i god tid innan regeringen tar ett sådant beslut.

Utfrågningar

Utskottet har i granskningen hållit offentliga utfrågningar med utrikesminister Margot Wallström och statsminister Stefan Löfven.

Utrikesminister Margot Wallström

Den 16 april 2015 höll utskottet en offentlig utfrågning med utrikesminister Margot Wallström (bilaga B6), som inledningsvis anförde att de nuvarande regeringspartiernas ambition att öppna ett generalkonsulat i New York har varit känd under en längre tid. I budgetpropositionen för 2015 föreslog regeringen att ytterligare medel skulle tillföras Regeringskansliet och Utrikesdepartementet äskade inom ramen medel för nya utlandsmyndigheter. Frågan bereddes därefter på sedvanligt sätt inom Regeringskansliet. Den 19 november 2014 redogjorde kabinetssekreteraren för utrikesutskottet att budgetförhandlingar inom Regeringskansliet fortfarande pågick och att öppnande av nya utlandsmyndigheter var en av de frågor som diskuterades. Kabinetssekreteraren redogjorde för några orter där detta kunde bli aktuellt, bl.a. ett generalkonsulat i New York. Hon erbjöd sig även att återkomma till utrikesutskottet när budgeten hade beslutats. När det gäller generalkonsulatet i New York avslutades beredningen den 21 november 2014. Samma dag aviserade statsministern i New York regeringens avsikt att återöppna generalkonsulatet.

På frågor om beredningsprocessen anförde utrikesministern bl.a. att beredningar består av en rad olika kontakter, såsom telefonsamtal, mejl, kortare möten och skriftliga utbyten av synpunkter i Regeringskansliet och att sedvanlig beredningsgång tillämpats i det aktuella ärendet. Beredningen av ärendet var ett led i det allmänna budgetarbetet och inleddes så fort man visste hur budgetramarna såg ut. Av utfrågningen framgick vidare att beredningen av generalkonsulatet i New York den 19 november 2014 hade kommit väsentligt längre än beredningen av övriga eventuella nya utlandsmyndigheter och att Utrikesdepartementet inte avslutade beredningen av öppnandet av någon annan utlandsmyndighet innan riksdagens budgetbeslut den 3 december 2014. Utrikesministern framhöll i sammanhanget att kabinetssekreterarens inbjudan till utrikesutskottet gällde ett större sammanhang, nämligen att diskutera budgeten. Vidare anförde utrikesministern att det är viktigt att regeringen informerar utrikesutskottet om utrikesförvaltningens utveckling, men att det är en uppgift för regeringen att besluta om vilka utlandsmyndigheter som ska öppnas eller stängas.

Statsminister Stefan Löfven

Den 24 april 2015 höll utskottet en offentlig utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B11). Statsministern anförde att det är en självklarhet för regeringen och företrädare för Regeringskansliet att lämna korrekt,

relevant och fullständig information till riksdagen. Det finns väl etablerade rutiner för hur regeringen fullgör sin informations- och uppgiftsskyldighet i förhållande till riksdagen och dess organ och statsministern förutsatte att de följdes också i det aktuella ärendet.

I fråga om beredningsprocessen i Regeringskansliet och den information som lämnades till utrikesutskottet i det aktuella ärendet anförde statsministern att det av Regeringskansliets skriftliga svar till konstitutionsutskottet och utfrågningen av utrikesministern framgår att kabinetssekreteraren den 19 november 2014 informerade utrikesutskottet bl.a. om att budgetförhandlingar inom Regeringskansliet pågick och att öppnandet av nya utlandsmyndigheter var en av de frågor som diskuterades. Kabinetssekreteraren nämnde att generalkonsulatet i New York var en av de beskickningar som skulle kunna komma i fråga. Det har funnits en stark ambition hos regeringen att återöppna generalkonsulatet i New York. Frågan bereddes därför i Regeringskansliet i samband med höstens budgetarbete och beredningsarbetet avslutades den 21 november. Den interna beredningen ledde till bedömningen att det fanns möjlighet att åter öppna generalkonsulatet och statsministern informerade om regeringens avsikt samma dag, den 21 november 2014, i samband med en lunch med den svensk-amerikanska handelskammaren i New York. När beskedet gavs var beredningen i ärendet avslutad. Beskedet om att beredningen hade avslutats fick statsministern av sina medarbetare, som hade fått beskedet från Utrikesdepartementet, samma dag som talet skulle hållas.

Utskottets ställningstagande

Vad som framkommit i den aktuella granskningen ger enligt utskottet inte grund för någon annan slutsats än att den information om utrikesrepresentationen som regeringen lämnade till utrikesutskottet den 19 november 2014 var korrekt. Några formella omständigheter som motiverar utskottet att rikta någon anmärkning mot regeringen i det aktuella ärendet föreligger således inte. Samtidigt noterar utskottet att beredningen av frågan om att återöppna generalkonsulatet i New York vid den aktuella tidpunkten hade kommit väsentligt längre än beredningen av övriga eventuella nya utlandsmyndigheter och att beredningen kunde avslutas kort tid efter informationstillfället. Att beredningen inom Regeringskansliet uppenbarligen var långt framskriden hade med fördel kunnat delges utrikesutskottet för att ge en så rättvisande och fullständig bild som möjligt.

1.7 GMO-omröstningar inom ramen för kommittologin

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1755-2014/15), *bilaga A1.7.1* begärs det att utskottet granskar regeringens agerande att instruera den tjänsteman som företrädde Sverige i den arbetsgrupp i Europeiska unionen som behandlar frågor om genmodifierade organismer (GMO) att lägga ned sin röst i en fråga om godkännande av nya GMO-produkter. Detta skedde enligt anmälan vid tre tillfällen: vid sammanträden med rådsarbetsgruppen i oktober, november och december 2014.

Underlag för granskningen

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

Utredning i ärendet

Bakgrund

Enligt uppgifter i massmedier hade den tjänsteman vid Livsmedelsverket som var Sveriges representant vid ett möte i EU i oktober 2014 fått instruktion att lägga ned rösten utan att ge en röstförklaring (artikeln Regeringen går emot experterna om GMO, publicerad på Sveriges Radios hemsida den 22 november 2014 och flera artiklar som hänvisar till den artikeln). Det gällde omröstningar om godkännande av tre GMO-produkter (två genmodifierade bomullsprodukter och en genmodifierad rapsprodukt). Enligt artikeln på Sveriges Radios hemsida skulle omröstningen följas upp av en ny omröstning påföljande fredag, dvs. den 28 november 2014. Experterna på EU:s myndighet för livsmedelssäkerhet (European Food Safety Authority, Efsa) hade gett klartecknen för de produkter som medlemsländerna röstade om. Tidigare har det enligt artikeln inneburit att även Sverige röstat ja till att godkänna GMO-produkterna i fråga. Tidigare har Sverige följt de rekommendationer som Efsa ger när ansökningarna om GMO-produkter behandlas, uppges det i artikeln.

I en interpellationsdebatt som ägde rum den 22 januari 2015 uppgav statsrådet Sven-Erik Bucht (S) bl.a. följande.

- GMO bedöms var för sig och från fall till fall beroende på vilka egenskaper organismen har. Regeringen grundar sina ställningstaganden på vetenskapliga bedömningar av risker för människors och djurs hälsa, för miljö och med beaktande av försiktighetsprincipen (anförande 130)
- Regeringen har att förhålla sig till både den DU-gemensamma och det nationella regelverket i frågan och kommer att utgå från den vetenskapliga bedömningen som görs av Efsa, den europeiska granskningsinstansen,

- samt yttranden från våra svenska GMO-myndigheter och de analyser som de gör. Efter detta gör regeringen en sammanvägt bedömning. Det är en generell utgångspunkt för vår politik (anförande 130)
- När det gäller instruktionen fanns det *en* instruktion: Lagg ned rösten. Det fanns ingen instruktion som löd: Du ska inte följa vetenskapliga råd. (anförande 136)
 - Svenska GMO-myndigheter granskar ansökningarna och Efsas utlåtande om ansökningar enligt det regelverk som finns. Sedan skickar man ett samlat yttrande till regeringen. Därefter gör regeringen en samlad bedömning från fall till fall beroende på de egenskaper produkten har. Det går inte att svara enkelt och generellt på frågan hur det är. I grunden ska försiktighetsprincipen beaktas. Det är självklart. Exakt hur det kommer att se ut återkommer vi till (anförande 138)
 - Regeringen har förhållit sig till det EU-gemensamma och det nationella regelverket i frågan och kommer att utgå från den vetenskapliga bedömning som görs av Efsa, den europeiska granskningsinstansen, samt yttranden från våra svenska GMO-myndigheter och den analys som de gör. Efter detta gör regeringen en sammanvägd bedömning med beaktande av försiktighetsprincipen (anförande 139)
 - Vi följer de vetenskapliga rekommendationerna hela tiden. En nedlagd röst betyder inte att man inte följer dem. En nedlagd röst betyder inte ett nej. En nedlagd röst är inte heller ett ja. En nedlagd röst innebär att vi kan formera oss på det här politikområdet med en ny regering (anf. 141).

Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa, sektionen för genetiskt modifierade organismer

De möten i EU som avses i artikeln och interpellationsdebatten är möten i Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa, sektionen för genetiskt modifierade organismer (SKLD). Även den s.k. omprövningskommittén som i och med Lissabonfördragets ikraftträdande har ersatt rådet som omprövningsinstans i kommittéförfarandet när det gäller frågor om godkännande av GMO har behandlat frågan.

SKLD har inrättats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder pekas kommittén ut för att för genetiskt modifierade organismer (GMO) utöva de genomförandebefogenheter kommissionen har enligt artiklarna 24 och 26 i fördraget om Europeiska unionen.

För beslut i SKLD i ett individuellt fall gäller det s.k. granskningsförfarandet som fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 december 2011 om fastställande av allmänna regler och

principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter, särskilt artikel 5. Beslut fattas med kvalificerad majoritet. Om kommittén säger ja ska kommissionen anta genomförandeaekten, om kommittén säger nej ska kommissionen inte anta genomförandeaekten. Om kommittén inte lämnar något yttrande, dvs. om det inte finns någon kvalificerad majoritet för eller emot förslaget, kan kommissionen välja att skicka ett ändrat förslag till kommittén eller hänvisa frågan till omprövningskommittén.

Förfarande för att hänskjuta beslut till omprövningskommittén liksom förfarandet i övrigt i den kommittén beskrivs i artikel 6 i förordning (EU) 182/2011. Även i omprövningskommittén fattas beslut med kvalificerad majoritet. Om inte heller omprövningskommittén kan uppnå kvalificerad majoritet för eller emot kommissionens förslag får kommissionen anta sitt förslag till beslut.

Instruktioner till SKLD

Instruktioner fr.o.m. den 24 januari 2005

Besluts punkter om godkännande för utsläppande på marknaden av GMO-grödor behandlas i instruktioner daterade den 2004-04-18, 2007-06-06, 2007-12-19, 2008-02-07 (i den del som gäller mötet 12 februari), 2008-07-14, 2009-06-26, 2009-07-17, 2010-02-04, 2010-11-12, 2011-01-24, 2011-11-19 och 2012-08-29.

I ett avsnitt Bakgrund och beredningsläge brukar det framgå dels att Efsa (Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet) har gjort en fullständig riskbedömning och att allmänheten därefter har haft möjlighet att komma in med synpunkter på Efsa:s riskbedömning, dels att Jordbruksverket och Livsmedelsverket har yttrat sig. I det avsnittet framgår även att Efsa föreslår bifall till t.ex. den föreslagna användningen av majs efter att ha dragit slutsatsen att den är lika säker som konventionell majs för människors och djurs hälsa och miljön. Vidare framgår att Jordbruksverket och Livsmedelsverket anser att förslaget kan stödjas; ibland kan finnas ett kortare resonemang som någon av myndigheterna fört fram.

I avsnittet Handlingslinje kan därefter följa olika varianter av följande formuleringar.

- Sverige ska därför rösta för förslaget till beslut (2007-04-18)
- Sverige instämmer i Efsa:s bedömning att det är osannolikt att den föreslagna användningen av sockerbetan skulle ge negativa effekter på människors hälsa eller miljön. Sverige ska därför rösta för förslaget till beslut (2007-04-18)
- Sverige ska rösta för kommissionens förslag att godkänna produkter som består av, innehåller eller är tillverkade av sojan MON89788 eftersom Efsa, Livsmedelsverket och Jordbruksverket har bedömt att produkten är

lika säker för människa, djur och miljö som konventionell soja (2008-09-25).

Varianter på de två senare formuleringarna är klart vanligare förekommande.

I avsnittet Handlingslinje förekommer ibland tillägg om att Sverige utan att det påverkar hur Sverige röstar kan göra tillägg eller ställa frågor.

Några ärenden har föranlett mer utförliga skrivningar. Ett ärende som kan nämnas gällde ett förslag till kommissionsbeslut om godkännande för utsläppande på marknaden av livsmedel och foder som innehåller, består av eller har producerats från den genetiskt modifierade majs 59122 (Dp. 7 i instruktion daterad 2007-06-06).

I avsnittet Bakgrund och beredningsläge framgår att ”EFSA publicerade den 30 mars 2007 den fullständiga riskbedömningen av den genetiskt modifierade majs 59122. Efsa föreslår bifall av föreslagen användning av majs efter att ha dragit slutsatsen att den är lika säker som konventionell majs för människors och djurs hälsa och miljön. Allmänheten har haft möjligheter att lämna synpunkter.” Där framgår också, i underavsnittet Spridning av majs vid spill, att ”majs är en ettårig förädlad gröda som har svårt att överleva utanför odlingslandskapet. Jordbruksverket bedömer att risken för att spillmajs skulle kunna bilda bestående populationer som försumbar”, och i underavsnittet Spridning av Bt-toxin via gödsel att ”Sammantaget talar uppgifterna Jordbruksverket har för att risken för att dyngätande insekter ska påverkas negativt av användningen av denna majs som foder är liten. Även EFSA bedömer att exponeringen av potentiellt känsliga icke målorganismer (t.ex. dyngätande insekter) för de aktuella Bt-toxinerna troligen är väldigt liten och saknar ekologisk relevans. Jordbruksverket och Livsmedelsverket anser att förslaget kan stödjas”.

I avsnittet Handlingslinje anges att Sverige ska rösta för förslaget.

En stående instruktion daterad den 11 mars 2013

En stående instruktion har upprättats till möten i Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsan – GMO-sektionen; den stående instruktionen är daterad den 11 mars 2013, *bilaga A1.7.4*.

Den stående instruktionen innehåller bl.a. ett avsnitt med rubriken Regeringens GMO-politik, som uppges redovisa några huvuddrag i regeringens GMO-politik som är av betydelse för det svenska ställningstagandet i de dagordningspunkter som omfattas av den stående instruktionen. Innehållet baseras enligt vad som anges på en i Regeringskansliet gemensambereedd promemoria daterad den 27 juli 2009. I avsnittet anges vidare att den svenska regeringen inte är för eller emot GMO som teknik utan anser att varje GMO ska bedömas var för sig från fall till fall beroende på dess egenskaper. Sveriges ställningstaganden grundas på vetenskapliga bedömningar av risker för djur och människors hälsa och för miljön. Därutöver gör ansvariga svenska myndigheter även en etisk bedömning. Sverige godkänner bara GMO-växter som är lika säkra som sina konventionella motsvarigheter.

I avsnitt 2 med rubriken Förslag om beslut om marknadsgodkännande av en GMO-gröda enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 om genetisk modifierade livsmedel och foder, sägs följande under rubriken Handlingslinje.

Under förutsättning att inga utestående oklarheter av vetenskaplig eller teknisk art återstår, att svenska myndigheter och EFSA tillstyrker ett godkännande och att ståndpunkten i övrigt bedöms vara i enlighet med innehållet i avsnittet *Regeringens GMO-politik* ovan ska Sverige rösta för ett godkännande.

Nämnas kan att det vid ett tillfälle, den 19 februari 2014, varit en e-postväxling mellan den svenska representanten i SKLD och bl.a. en företrädare för Regeringskansliet där den sistnämnda meddelat den svenska representanten att ”underlaget [för ett kommande möte] faller in under den stående instruktionen varför ingen särskild instruktion tas fram”.

När frågor om godkännande av en GMO-gröda enligt den aktuella förordningen varken bifallits eller avslagits av SKLD, och kommissionen hänskjutit frågan till omprövningskommittén, har särskilda instruktioner upprättats för möten i omprövningskommittén (2013-05-24, 2013-07-08, 2013-10-15 och 2014-02-25).

Instruktioner fr.o.m. den 23 oktober 2014

I granskningen ingår fyra instruktioner daterade 2014-10-23, 2014-11-27, 2014-12-08 och 2015-02-02, *bilaga A1.7.5–8*.

I instruktionen daterad den 23 oktober 2014 behandlas förslag om beslut om marknadsgodkännande av olika grödor i Avdelning B, p. 1–4. I avsnitten Bakgrund och beredningsläge under respektive punkt, uppges att Efsa har riskbedömt grödan och anser att den är lika säker som vanlig soja/bomull/rapsp/bomull, att Livsmedelsverket och Jordbruksverket delar Efsa:s bedömningar och att inga etiska invändningar mot produkten har identifierats. (I det första ärendet finns ett tillägg om sojas möjligheter att överleva i svensk natur, sprida sig vid spill m.m. som även återfinns i några tidigare instruktioner med näraliggande formuleringar.) I avsnittet Handlingslinje anges att ”Sverige ska lägga ned sin röst.”

I instruktionen daterad den 27 november 2014 behandlas förslag om beslut för marknadsgodkännande av olika grödor i p. 2–4. I avsnitten Bakgrund och beredningsläge finns motsvarande skrivningar som i instruktionen den 23 oktober 2014, med vissa tillägg om spridning. I avsnittet Handlingslinje anges följande.

Sverige ska lägga ned sin röst. Sverige ska vid behov lämna följande röstförklaring: Den nya regeringen diskuterar för närvarande hur den ska förhålla sig till GMO frågor.

I instruktionen daterad den 8 december 2014 finns skrivningar om Efsa, Jordbruksverket och Livsmedelsverket som motsvarar dem i instruktionen från den 23 oktober 2014. Handlingslinjen är likalydande med den i instruktionen av den 27 november 2014. Detsamma gäller instruktionen daterad den 2 februari 2015.

Överläggning i utskott m.m. i vissa andra ärenden

Nämnas kan att miljö- och jordbruksutskottet i några fall har överlagt med företrädare för regeringen om beslut i rådet om godkännande av GMO-produkter, när den berörda kommittén inte nått ett beslut (se t.ex. protokoll från utskottssammanträden 2013/14:15 § 17 och 2011/12:11 § 4).

Vidare kan nämnas att den fråga som var föremål för överläggning i miljö- och jordbruksutskottet den 23 januari 2014 (prot. 2013/14:15 § 17), behandlades i EU-nämnden den 7 februari 2014 (anf. 14–28).

Gällande ordning

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

Enligt Holmberg m.fl. (Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 507) har det ansetts vara av värde att det införs en bestämmelse i regeringsformen om regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor. Bestämelsen ska markera den starka ställning som riksdagen har när det gäller dessa frågor.

Regeringen ska överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i Europeiska unionen som utskotten bestämmer; det framgår av 7 kap. 12 § riksdagsordningen.

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

EU:s beslutsprocess utgör ramen för samrådet mellan regering och riksdag. Eftersom diskussioner förs på lägre nivåer innan frågorna kommer upp på själva råds mötet måste riksdagen bevaka också skedena före råds mötena. Detta bör ske i utskotten, t.ex. genom överläggningar med företrädare för regeringen. Det är också naturligt att frågor som visserligen kommer upp på råds mötena men som inte är avsedda att tas till beslut behandlas i kontakterna mellan utskott och regering och inte i EU-nämnden. Redan i dag hänvisar kammarkansliet alla kommissionsförslag till behörigt utskott men rutinerna för hanteringen i utskotten bör stärkas.

I syfte att stärka utskottens roll i EU-arbetet bör det således ske ett saksamråd på politisk nivå i utskotten. Utskottens ledamöter ges därmed möjlighet att framföra sina synpunkter vid överläggningar med i första hand berört statsråd. Överläggningarna behöver tidsmässigt inte ske just inför råds mötena. Den vanliga synpunkten att det är viktigt att riksdagen och utskotten kommer in tidigt i EU-processen talar snarare för att utskotten bör överlägga med regeringen innan frågorna kommer upp på ministerrådets dagordning. Redan när frågorna behandlas i rådets arbetsgrupper och i Coreper bör utskotten således ha överlagt med regeringen. Det är avgörande att utskotten identifierar viktiga frågor i ett tidigt skede av processen.

Vid dessa överläggningar kan utskottets ledamöter framföra synpunkter till företrädare för regeringen.

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

Det är viktigt att utskottens ställningstaganden får genomslag i det slutliga samrådet i EU-nämnden. Frågan om hur utskottens ledamöter kan delta i samrådet i EU-nämnden behandlas därför i nästa avsnitt. Det anförda innebär sammanfattningsvis att utskotten bör vara mer aktiva än i dag, särskilt innan frågorna hanteras på ministerrådets möten för beslut.

Konstitutionsutskottet uttalade i betänkandet Riksdagen i en ny tid (bet. 2005/06:KU21 s. 31 f.) att uttalanden av utskott eller EU-nämnden eller dess ledamöter inte är bindande för hela riksdagen. Sådana meningssyftningar kan dock – i likhet med ett kammarbeslut enligt den ordning som då föreslogs för hanteringen av grön- och vitböcker – vara uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen. Utskottet påminde om att det ytterst är regeringens uppgift att under parlamentariskt ansvar inför riksdagen ta ställning till om de meningssyftningar som kommer till uttryck vid samråd med utskott och EU-nämnden speglar rådande åsiktsförhållanden i riksdagen.

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

Givetvis är EU-nämnden, anförde utskottet vidare (s. 31 f.), oförhindrad att vid senare överläggningar med företrädare för regeringen ge uttryck för att åsiktsförhållandena inom riksdagen har förändrats, exempelvis då regeringen söker samråd för att förankra kompromisser inför beslut i rådet. Utskottet erinrade dock på nytt om att det ytterst ankommer på regeringen att under parlamentariskt ansvar inför riksdagen ta ställning till om de meningssyftningar som kommer till uttryck vid samråd med utskott och EU-nämnd speglar rådande åsiktsförhållanden i riksdagen.

Holmberg m.fl. framhåller när det gäller utskottens arbete med EU-frågor (Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 907) att det ibland kan bli aktuellt med nya överläggningar om förutsättningarna senare ändras väsentligt.

Särskilt om information och överläggning i utskott om arbetet i kommittologin

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

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

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

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

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

Konstitutionsutskottet uttalade i sitt ställningstagande att som utrikesutskottet erinrat om i sitt yttrande borde utskotten i sitt arbete med EU-frågorna också känna ansvar för kommittologin och dess verksamhet.

Tidigare granskning

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

Konstitutionsutskottet granskade hösten 2008 regeringens information till riksdagen i EU-frågor (bet. 2008/09:KU10 avsnitt 8). I sitt ställningstagande hänvisade utskottet till att det i svarspromemorior från Regeringskansliet

framgick att en regelbunden dialog äger rum bl.a. i frågor om vilken information som ska lämnas från regeringen till riksdagen samt gjorde bedömningen att en sådan dialog kan bidra till kvaliteten och relevansen i regeringens information till riksdagen i EU-frågor. Vidare framhöll utskottet bl.a. följande i sitt ställningstagande.

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

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

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 17 februari 2015 begärde utskottet viss information samt att få ut vissa handlingar. Utskottet fick den 10 mars 2015 en svarspromemoria utarbetad vid Näringsdepartementet (bilaga A1.7.2). Utskottet ställde därefter, genom en skrivelse till Regeringskansliet den 24 mars 2015, vissa följdfrågor. Den 14 april 2015 fick utskottet en svarspromemoria utarbetad vid Näringsdepartementet (bilaga A1.7.3).

I svarspromemorian den 10 mars 2015 lämnades information om den kommitté som behandlade de beslut som anmälan gäller (se ovan under rubrik Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa, sektionen för genetiskt modifierade organismer), och till promemorian fogades de instruktioner som den svenska representanten i kommittén haft sedan 2005 (se ovan under rubrik Instruktioner till SKLD).

När det gäller vilken instruktion eller vilka instruktioner som den svenska representanten i kommittén haft under tiden fram t.o.m. september 2014 samt om instruktionen eller instruktionerna varit föremål för information eller överläggning i något riksdagsutskott, uppgavs följande i promemorian av den 10 mars 2015.

Förslag till beslut om godkännande av GMO läggs fram av kommissionen. I godkännandeprocessen har Europeiska myndigheten för livsmedels-

säkerhet (EFSA) en central roll. Myndigheten inrättades genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet. Myndighetens uppgift är bland annat att bistå kommissionen och medlemsstaterna med vetenskaplig rådgivning i frågor som rör säkra livsmedel. Vid ansökningar om tillstånd för marknadsgodkännande av genetiskt modifierade livsmedel och foder i EU genomför myndigheten en vetenskaplig riskvärdering. Syftet är att identifiera eventuella risker för människors och djurs hälsa och för miljön. Under riskvärderingen kan EFSA begära kompletterande uppgifter från den sökande. Riskvärderingen resulterar i ett yttrande från EFSA om den genetiskt modifierade organismen och huruvida den kan anses vara säker ur livsmedels-, foder- och miljösynpunkt. Med utgångspunkt i yttrandet från EFSA skriver sedan kommissionen ett förslag till beslut om marknadsgodkännande. Detta förslag underställs sedan SKLD.

Sveriges handlingslinje har genomgående varit att rösta ja till import och bearbetning av GMO-produkter för livsmedel och foder, det vill säga förslag till beslut som baseras på Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder.

Dessa beslut hanteras inom ramen för kommissionens genomförandebefogenheter och har därför inte föranlett regelmässig information eller överläggning med EU-nämnden eller något riksdagsutskott. Det bör noteras att de aktuella ärendena inte innebär ställningstagande till något nytt eller förändrat regelverk. I stället är det fråga om tillämpning av ett befintligt regelverk. I de fall kommissionens förslag till beslut hänskjutits till rådet enligt den procedur som gällde till och med februari 2011 har den svenska ståndpunkten redovisats för riksdagens EU-nämnd enligt de rutiner som finns för samråd mellan regeringen och riksdagen i frågor som beslutas i Europeiska unionens råd. Detta skedde exempelvis den 16 september 2005 och senast inför jordbruks- och fiskerådets möte den 15–16 december 2011.

Med anledning av utskottets fråga om vilken eller vilka instruktioner den svenska representanten haft fr.o.m. oktober 2014 och därefter, och om instruktionen eller instruktionerna varit föremål för information eller överläggning i något riksdagsutskott, lämnades följande svar i promemorian av den 10 mars 2015.

Någon ny ståndpunkt har inte formulerats i förhållande till frågor rörande utsläppande på marknaden av GMO, vilket tydligt framgår av de bifogade instruktionerna. Vad som gjorts sedan oktober 2014 är att frågan analyserats internt inom Regeringskansliet. När regeringen landar i ett förhållningssätt till området kommer riksdagen att informeras om detta. Behovet av avstämning med riksdagen bör sättas i relation till att det inte är fråga om ställningstagande till förslag till nytt eller förändrat regelverk utan endast en fråga om tillämpning av ett befintligt regelverk.

Med anledning av utskottets fråga hur svaret att någon ny ståndpunkt inte har formulerats ska förstås, uppges i promemorian av den 14 april 2015 att medan beredningen av frågan har pågått har Sverige lagt ned sin röst. Som framgår i Näringsdepartementets promemoria av den 6 mars 2015 innebär detta inte att någon ny ståndpunkt har formulerats i förhållande till frågor rörande utsläppande på marknaden av GMO. I samma promemoria anges, med

anledning av utskottets begäran om besked om huruvida handlingslinjen ”Sverige ska lägga ned sin röst” innebär en förändring i förhållande till handlingslinjen i den stående instruktionen från den 11 mars 2013, att den nedlagda rösten inte ska tolkas som vare sig ett ja eller ett nej till den specifika produkten utan just att beredningen inte varit färdig.

På utskottets fråga angående eventuella överväganden i frågan om det fanns anledning att informera riksdagen, i den mån instruktionen fått en ny utformning fr.o.m. oktober 2014 och därefter, uppgavs i promemorian av den 10 mars 2015 att för vissa närmare angivna enskilda dagordningspunkter för omprövningskommitténs möte gjordes bedömningen att dessa ej föll under regeringens allmänna informationsskyldighet vad gäller beslut i enskilda fall med hänsyn tagen till frågans vikt. Ärendena innebär inte ett ställningstagande till nytt eller förändrat regelverk utan avser endast tillämpning av befintligt regelverk.

Med anledning av utskottets begäran av en analys över hur den eller de instruktioner som den svenska representanten haft fr.o.m. oktober 2014 och därefter förhåller sig till den av regeringen i bl.a. EU-nämnden redovisade uppfattningen, att vetenskapligt grundat riskbedömning från fall till fall ska vara grunden för godkännande av GMO, uppges i promemorian av den 10 mars 2015 från Regeringskansliet att som redan nämnts har regeringen inte formulerat någon ny ståndpunkt i förhållande till frågor rörande utsläppande på marknaden av GMO. Enligt uppgift i promemorian av den 14 april 2015 har den nuvarande regeringen inte redovisat någon ståndpunkt i EU-nämnden. Den nedlagda rösten ska inte tolkas som vare sig ett ja eller ett nej till den specifika produkten utan just att beredningen inte varit färdig.

Utskottets ställningstagande

De aktuella besluten hanteras inom ramen för kommissionens genomförandebefogenheter. Inte enbart arbetet i Europeiska unionens råd utan även den s.k. kommittologin och dess verksamhet, dvs. det system för beslutsfattande inom EU som innebär att kommissionen fattar beslut om hur EU:s politik ska genomföras, omfattas av regeringens informations- och samrådsskyldighet. Utskottet vill framhålla att inte varje beslut i någon av dessa kommittéer är av sådan natur att det finns skäl för riksdagens utskott att begära information eller överläggning. Än mindre vanligt torde det vara att det finns särskilda skäl för EU-nämnden att begära överläggning med regeringen om dessa frågor. Dock omfattar de rättsakter som en kommitté ska genomföra i vissa fall även frågor som kan bedömas vara politiskt viktiga.

I promemorian från Regeringskansliet den 10 mars 2015 uppgavs att dessa beslut hanteras inom ramen för kommissionens genomförandebefogenheter och därför inte föranlett regelmässig information eller överläggning med EU-nämnden eller något riksdagsutskott, och att i de fall kommissionens förslag till beslut hänskjutits till rådet enligt den procedur som gällde t.o.m. februari 2011 har den svenska ståndpunkten redovisats för riksdagens EU-nämnd.

Vidare uppgavs att för vissa närmare angivna enskilda dagordningspunkter för omprövningskommitténs möte gjordes bedömningen att dessa ej föll under regeringens allmänna informationsskyldighet vad gäller beslut i enskilda fall med hänsyn tagen till frågans vikt. Vidare framfördes att ärendena inte innebär ett ställningstagande till ett nytt eller förändrat regelverk utan endast avser tillämpning av befintligt regelverk.

Regeringen tillträdde den 3 oktober 2014. Regeringens handlingslinje i instruktionen den 23 oktober 2014 till Sveriges representant i ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa, sektionen för genetiskt modifierade organismer, var att Sverige skulle lägga ned sin röst. Det innebär en förändring i förhållande till Sveriges tidigare handlingslinje och, enligt utskottets uppfattning, ett i praktiken nytt ställningstagande från regeringens sida, om än av tillfälligt slag.

Enligt 7 kap. 12 § riksdagsordningen ska regeringen överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i Europeiska unionen som utskotten bestämmer. Vidare följer av 14 § andra stycket samma kapitel att regeringen även ska överlägga med EU-nämnden i frågor om arbetet i Europeiska unionen som inte ska beslutas i Europeiska unionens råd, när nämnden av särskilda skäl begär sådan överläggning. En förutsättning för detta är dock att regeringen noga beaktar behovet av att uppmärksamma utskotten och EU-nämnden på situationer när det kan finnas behov av att förankra ett politiskt viktigt nytt ställningstagande i riksdagen. Att en nytillträdd regering kan ha behov av att ompröva föregående regerings politik ändrar inte på detta förhållande. Regeringen borde således ha uppmärksammat riksdagen på att en förändring i Sveriges handlande i kommittén hade aktualiserats.

2 Handläggningen av vissa regeringsärenden

2.1 Hantering av överklagande om tillstånd till befintlig och utökad flygplatsverksamhet m.m.

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 847-2013/14), *bilaga A2.1.1*, begärs att utskottet granskar huruvida regeringens hantering av ärendet Överklagande i fråga om tillstånd enligt miljöbalken till befintlig och utökad flygplatsverksamhet m.m. vid Uppsala flygplats, Ärna uppfyller de krav som kan ställas på regeringens förvaltningsbeslut när det gäller god beredning, motivering av beslutet och information till allmänheten om kommande regeringsärenden. Anmälaren ifrågasätter regeringens beredning av ärendet och anför i fråga om motiveringen av beslutet bl.a. att regeringen inte berör de brister i miljökonsekvensbeskrivningen som miljödomstolen pekat på. Vidare ifrågasätter anmälaren regeringens placering av ärendet ”utom listan”.

En ansökan om rättsprövning av regeringens beslut i ärendet inkom till Högsta förvaltningsdomstolen den 23 december 2013. Med hänvisning till den pågående rättsprocessen beslutade konstitutionsutskottet att avvakta med granskningen i ärendet (se bet. 2013/14:KU20 s. 1). Högsta förvaltningsdomstolens dom i ärendet meddelades den 28 oktober 2014 och utskottet återupptog därefter granskningen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Miljö- och energidepartementet, *bilaga A2.1.2–3*, och en skrivelse från f.d. miljöminister Lena Ek, *bilaga A2.1.4*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Försvarsmakten har bedrivit verksamhet på Ärna flygfält sedan 1940-talet. Tillstånd till militär luftfart beviljades av koncessionsnämnden för miljöskydd 1995. Riksdagen beslutade 2001 att lägga ned flygflottiljen F16, och 2004 omklassificerades flygplatsen från flottiljflygplats till övningsflygplats.

Den 29 april 2008 ansökte Försvarsmakten hos Länsstyrelsen i Uppsala län om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken till befintlig militär och civil flygverksamhet samt ny tillkommande civil flygverksamhet vid Uppsala flygplats, Ärna. Den befintliga verksamheten utgjordes av dels militär luftfart, dels civil luftfart i form av helikopter- och flygklubsverksamhet. Sammanlagt beräknades den befintliga verksamheten omfatta 10 700 flygrörelser per år, varav den militära verksamheten bidrog med 4 300 flygrörelser per år. En

flygrörelse är en start eller landning. Den nya tillkommande flygplatsverksamheten avsåg främst kommersiell flygtrafik i linjefart och bedömdes omfatta 17 000 flygrörelser per år.

Tillståndsbeslutet och överklagandet

Den 17 mars 2010 meddelade Länsstyrelsen i Uppsala län, miljöprövningsdelegationen, Försvarsmakten tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken till befintlig och utökad flygplatsverksamhet vid Uppsala flygplats, Ärna (dnr 551-14077-07). Länsstyrelsen godkände därmed med stöd av 6 kap. 9 § miljöbalken miljökonsekvensbeskrivningen i ärendet. Vidare angav länsstyrelsen 19 villkor för verksamheten med avseende på bl.a. buller, klimat och utsläpp till luft och utsläpp till grund- och ytvatten.

Länsstyrelsens beslut överklagades till miljödomstolen vid Nacka tingsrätt av ca 430 enskilda och organisationer. Vidare överklagade Försvarsmakten och Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Uppsala kommun vissa villkor i länsstyrelsens beslut. Ett stort antal enskilda och miljöorganisationer yrkade i första hand att Försvarsmaktens ansökan skulle avslås, i andra hand att länsstyrelsens beslut skulle undanröjas och ärendet återförvisas för vidare prövning, och i tredje hand att tillståndet och vissa villkor skulle ändras. De anförde bl.a. att miljökonsekvensbeskrivningen var undermålig och inte kunde ligga till grund för beslut. I andra överklaganden yrkades i huvudsak att ingen verksamhet borde tillåtas, att inget civilflyg borde tillåtas eller att tillfällig terminalplacering på vissa platser inte borde tillåtas. Som skäl anfördes bl.a. att verksamheten kommer att medföra buller och utsläpp, att den kommer att vara i behov av kommunala bidrag och att redovisningen av alternativa platser är bristfällig. Försvarsmakten yrkade i sitt överklagande av länsstyrelsens beslut att det tillstånd som beviljats skulle ändras vad gäller begränsningen av flygrörelser efter kl. 22.00. Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Uppsala kommun yrkade på ändringar av villkoren i beslutet i fråga om begränsning av flygtider, vissa krav för att motverka buller samt utredningsvillkor när det gäller redovisningen av verksamhetens påverkan på luftkvaliteten.

Miljödomstolens yttrande

Den 18 april 2011 överlämnade miljödomstolen vid Nacka tingsrätt med eget yttrande enligt 21 kap. 7 § miljöbalken ärendet till regeringen för avgörande, eftersom det var fråga om beslut som rör Försvarsmakten. Miljödomstolen avstyrkte att tillstånd ges till kommersiellt linjeflyg och övrig utökad civil verksamhet på Ärna (mål nr M 1977-10). Miljödomstolen tillstyrkte samtidigt att tillstånd ges till militär luftfart samt övrig befintlig flygverksamhet. I sitt yttrande till regeringen anförde miljödomstolen att det överklagade beslutet borde upphävas och ansökan avslås i den del som avser kommersiell luftfart. Miljödomstolen menade att den kommersiella verksamhet som ansökan avsåg skulle bedömas som en nyetablering. Även om en samlokalisering med Försvarsmaktens verksamhet kunde innebära samordningsvinster är detta inte

ett skäl att ställa lägre krav på den kommersiella verksamheten än vad som skulle göras vid en miljöprövning av enbart en sådan verksamhet. Militär och kommersiell verksamhet måste bedömas separat, och det som anförts som eventuella ekonomiska fördelar kunde inte på ett avgörande sätt påverka bedömningen. Utredningen i målet kunde, menade domstolen, inte anses visa att det saknas bättre lokaliseringalternativ. Lokaliseringsutredningen ansågs därmed inte uppfylla gällande krav. Bristen ansågs vidare vara av sådant slag att det inte var möjligt att komplettera ansökan med en ytterligare utredning. Miljödomstolen pekade också på andra brister i miljökonsekvensbeskrivningen och ifrågasatte t.ex. den geografiska avgränsning som gjorts i ansökan.

Regeringsbeslutet

Vid regeringssammanträdet den 14 november 2013 fattade regeringen beslut i ärendet Överklagande i fråga om tillstånd enligt miljöbalken till befintlig och utökad flygplatsverksamhet m.m. vid Uppsala flygplats, Ärna (M2011/1757/Me). Regeringen beslutade att avslå överklagandena.

Av beslutet framgår att regeringen inom ramen för prövningen av överklagandena skickade länsstyrelsens beslut och mark- och miljödomstolens (tidigare miljödomstolen) yttrande på remiss till tolv instanser. Remissyttrandena sammanfattas enligt följande. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Socialstyrelsen och Generalläkaren delade mark- och miljödomstolens bedömningar och avstyrkte att tillstånd ges enligt ansökan. Transportstyrelsen, Trafikverket, Landstinget i Uppsala län, Uppsala kommun och Uppsala Vatten och Avfall AB varken tillstyrkte eller avstyrkte uttryckligen ny kommersiell linjeflygverksamhet. Fortifikationsverket och Länsstyrelsen i Uppsala län tillstyrkte att tillstånd ges. Riksantikvarieämbetet avstod från att yttra sig. Vidare framgår att ca 40 enskilda och organisationer har lämnat in skrivelser i ärendet till regeringen, varav samtliga utom två avstyrker tillstånd. Även kommunstyrelsen i Uppsala kommun har i en skrivelse uppmanat regeringen att upphäva det överklagade beslutet och avslå ansökan i den del som avser kommersiell luftfart.

I skälen för regeringens beslut hänvisas inledningsvis till riksdagens försvarspolitiska inriktningsbeslut våren 2009, som bl.a. innebär att Försvarsmakten ska kunna försvara hela Sverige. Regeringen framhåller att Ärna är klassificerad som en militär övningsflygplats och som sådan inte är tillståndspliktig enligt miljöbalken, utan att det är den tillkommande civila flygverksamheten som innebär att flygplatsen blir tillståndspliktig. Regeringen anför att Ärna är den enda rimliga lokaliseringen av den militära verksamheten utifrån de beslut som riksdagen och regeringen fattat. En alternativ lokalisering av den befintliga militära och civila verksamheten är inte aktuell. Ändamålet med lokaliseringen av ny civil flygverksamhet till den befintliga flygplatsen uppges vara att detta kan generera samordningsvinster och ett effektivare utnyttjande av gjorda samhällsinvesteringar.

Regeringen publicerade den 13 november 2013 en ärendeförteckning inför sammanträdet den 14 november. I ärendeförteckningen ingick inga ärenden från Miljödepartementet. I huvudprotokollet från regeringssammanträdet finns dock en ärendeförteckning från Miljödepartementet i de bilagda förteckningarna. I den ärendeförteckningen upptas två ärenden, varav det aktuella överklagandeärendet är det ena. Det andra ärendet rör ett kommittédirektiv (dir. 2013:101) om en översyn av myndigheterna inom miljöområdet. Av underprotokollet framgår att regeringen fattade beslut i båda ärendena vid regeringssammanträdet den 14 november 2013.

Debattartikel den 14 november 2013

Den 14 november 2013 publicerade Uppsala Nya Tidning en debattartikel av dåvarande miljöminister Lena Ek och dåvarande försvarsminister Karin Enström, där ministrarna redogjorde för regeringens beslut att tillåta utökad civil flygverksamhet vid Ärna och avslå samtliga överklaganden. Ministrarna motiverade beslutet bl.a. med att de samhällsinvesteringar som gjorts på Ärna kan utnyttjas effektivare genom samlokalisering av en utökad civil flygverksamhet med den befintliga militära flygverksamheten, och hänvisade till att ett sådant samutnyttjande redan finns på andra flygplatser. Vidare anfördes att flygplatsen även utgör en stödresurs till det civila samhället i form av en möjlig landningsplats för bl.a. ambulans- och polisflyg. Artikeln publicerades kl. 05.00 den 14 november 2013 på tidningens webbsida och i papperstidningen samma dag.

Skriftlig fråga

Den 4 december 2013 besvarade dåvarande miljöminister Lena Ek en skriftlig fråga om skälen till att ärendet Överklagande i fråga om tillstånd enligt miljöbalken till befintlig och utökad flygplatsverksamhet m.m. vid Uppsala flygplats, Ärna inte fanns med på regeringens ärendeförteckning inför regeringssammanträdet den 14 november 2013 (fr. 2013/14:145). Hon anförde följande:

I 7 kap. 3 § regeringsformen föreskrivs att regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde. Regeringsärenden ska således formellt avgöras kollektivt av regeringen vid regeringssammanträde. I mönstret för Regeringskansliets beslutsformer ingår att man skiljer på det reella avgörandet under beredningen och det formella beslutet vid regeringssammanträdet.

Inför varje regeringssammanträde upprättar departementen förteckningar över de ärenden som föreslås bli behandlade vid sammanträdet. Förteckningarna används som föredragningslistor vid regeringssammanträdet och som expeditionslistor efter regeringssammanträdet. Regeringskansliet brukar dessutom, som en serviceåtgärd, göra ärendeförteckningarna tillgängliga för allmänheten genom att de publiceras på regeringens webbplats.

Regeringen kan ta upp och avgöra även ärenden som inte förnamns i en ärendeförteckning ("utom listan"). Den möjligheten används bara i

undantagsfall, när det finns särskilda skäl. Ett sådan särskilt skäl kan vara att regeringen först velat informera berörda om sitt beslut.

Regeringsbeslutet expedierades dagen efter regeringsammansättningen varvid det blev en allmän handling.

Interpellationsdebatt

Den 9 december 2013 besvarade dåvarande miljöminister Lena Ek två interpellationer om regeringens beslut den 14 november 2013 att tillåta civil linjetrafik på Uppsala flygplats, Ärna. I interpellation 2013/14:129 ställdes frågor om varför det saknades en bedömning av miljöeffekterna av en flygplatslokalisering till Uppsala i regeringens beslut och på vilken grund regeringen tillbakavisat mark- och miljödomstolens rekommendation att avstyrka kommersiell flygverksamhet, samt hur det ska tolkas att Försvarsmakten undantas från kravet på att redovisa alternativ lokalisering av ny kommersiell flygfart när detta krav ställs på andra aktörer. Vidare efterfrågades storleken på de ekonomiska samordningsvinsterna för Försvarsmakten av ett utökat kommersiellt flyg på Ärna. I interpellation 2013/14:30 efterfrågades vilka konkreta åtgärder statsrådet avsåg att vidta för att regeringens beslut att tillåta civil flygtrafik vid Ärna inte ska bidra till ökad negativ påverkan på miljön och klimatet.

I interpellationsdebatten anförde Lena Ek inledningsvis bl.a. följande:

Ärna är den enda rimliga lokaliseringen av den befintliga militära verksamheten utifrån de beslut som riksdag och regering har fattat. Genom att upplåta Ärna även för kommersiell linjeflygfart kan bansystemet och andra anläggningar på flygplatsen användas på ett för samhället sammantaget mer effektivt sätt. En samlokalisering av militär och civil flygverksamhet på Ärna kan ge stora samordningsvinster. Samutnyttjande av detta slag finns redan på Ronneby och Luleå Kallax, vilka båda är militära flygplatser upplåtna för civil flygtrafik. På motsvarande sätt är Visby en civil flygplats upplåten även för militär trafik.

Om en kommersiell linjeflygfart etableras på Ärna kan redan gjorda infrastrukturinvesteringar utnyttjas av både försvaret och en civil operatör. Det innebär också att staten kan dela kostnaderna med en privat aktör. Regeringen har haft att väga olika allmänna intressen mot varandra. De samordnings fördelar som Försvarsmakten anför har vägt mycket tungt. Vid en samlad bedömning har regeringen funnit att överklagandena bör avslås vilket innebär att miljöprövningsdelegationens tillstånd och villkor gäller. Det är nu upp till regionala och lokala aktörer att i samverkan med ansvariga myndigheter följa upp att verksamheten bedrivs på ett ur miljösynpunkt godtagbart sätt.

Jag är övertygad om att våra tillstånds- och tillsynsmyndigheter hanterar frågorna i enlighet med miljöbalkens krav och på ett sätt som tillgodoser alla berörda intressen. Jag finner därför i nuläget ingen anledning att vidta några ytterligare åtgärder (prot. 2013/14:42 anf. 85).

På uppföljande frågor om hur regeringen motiverar sitt beslut att tillåta kommersiellt linjeflyg på Ärna ur miljösynpunkt trots att miljödomstolen gjort en helt annan bedömning och trots Uppsala kommunstyrelsens hemställan till regeringen om att inte medge etableringen, anförde den dåvarande miljöministern bl.a. följande:

I en regering behöver man väga in faktorer från olika delar av samhället. Reglerna om miljökontroll i och runt Ärna finns i det tillstånd som givits. I tillståndsbeslutet föreskrivs 19 villkor. Utöver det första så kallade allmänna villkoret handlar fyra villkor om buller, fyra om klimat och utsläpp till luft, sju om utsläpp till yt- och grundvatten och tre om kontroll.

När regeringen fattar beslut tittar vi naturligtvis på de grundläggande 19 miljövillkoren, som jag har redogjort för, den kontroll som finns och det som ska göras utöver detta.

Försvarsmaktens argument väger alltid väldigt tungt i sådana här sammanhang. Är Försvarsmakten inblandad i ett tillståndsärende ska det med automatik hänvisas till regeringen för att man ska kunna göra en sammanvägning mellan olika former av riksintressen och andra intressen (anf. 89).

Vidare anförde Lena Ek följande:

Samtidigt är det viktigt att Ärna kan fungera, eftersom det handlar om försvarets incidentberedskap, transportflyg och helikopterverksamhet samt att flygplatsen ska kunna användas vid beredskapshöjning. Flygplatsen är en stödresurs till det civila samhället i form av möjlig landningsplats för ambulans- och polisflyg och bas för Akademiska sjukhusets intensivvårdshelikopter.

I det sammanhanget tycker jag också att det är viktigt att flygplatsen ska kunna användas vid insatser för att skydda kritisk infrastruktur vid transporter med polisens nationella insatsstyrka, till exempel till kärnkraftsanläggningen i Forsmark. Det är ett av de viktiga argument som har förts fram av Försvarsmakten och som jag upplever att många människor i regionen runt Forsmark har efterfrågat besked om (anf. 93).

I fråga om miljövillkoren framhöll hon vidare:

När regeringen inte föreskriver nya villkor innebär det att de 19 villkor som är förelagda är de som gäller. Det förutsätter jag att interpellanterna också är medvetna om, så att de inte sprider någon annan uppfattning.

När det gäller klimat och utsläpp i luft framgår det att tillståndet baseras på villkor som innebär att en handlingsplan för att minska utsläppen från de egna marktransporterna ska upprättas. Det ska vara startavgifter som gynnar flygplan som släpper ut mindre kväveoxider och kolväten, liknande de avgiftssystem som finns på civila flygplatser.

När det gäller utsläpp i vatten föreskrivs att Försvarsmakten ska göra utredningar och undersöka vad som släpps ut i Fyrisån, och en bedömning ska göras av länsstyrelsen, som sedan ska föreskriva villkor så att det fungerar utan att människor ska behöva vara oroliga. Försvarsmakten ska också utreda och ta fram förslag på hur uppsamling av avsningsmedel ska gå till. Länsstyrelsen har att föreskriva villkor om detta.

När det gäller miljöfarliga ämnen framgår det av tillståndet att det är förenat med villkor om hur kemiska produkter ska hanteras, oljefällor anläggas och möjligheter finnas att samla upp föroreningar i samband med olycka eller annan incident så att det inte blir utsläpp till vatten. Det föreskrivs också om skyldighet att undvika kemiska produkter som kan medföra risker för människors hälsa eller miljö om det går att substituera eller ersätta med bättre produkter.

Så kan man fortsätta att gå igenom de olika tillstånden.

Jag vill också påpeka att den allmänna generella regeln naturligtvis gäller, att den som förorsakar skada eller har orsakat en skada på miljön också är ansvarig för att skadan avhjälpas.

På det viset är sammantagen miljöhänsyn tillgodosedd i detta beslut, men sammanvägt mellan miljöhänsyn, de villkor som finns och det som föreskrivs Försvarsmakten, som också ska gälla civilflyg, kommunens och regionens möjlighet att använda sina instrument i detta sammanhang och Försvarsmaktens behov av att trygga verksamheten vid Ärna (anf. 93).

Under debatten framhöll en av interpellanterna problemen med att ärendet inte funnits med på regeringens ärendeförteckning och att Uppsalaborna fått del av beslutet genom en debattartikel av miljöministern och försvarsministern samma dag som beslutet skulle fattas (anf. 88 och 92). Som svar på detta uppgav Lena Ek att ”den här frågan följer precis samma hanteringsordning som många andra frågor. Det är inga konstigheter i det” (anf. 93).

Ansökan om rättsprövning av regeringens beslut

Den 23 december 2013 ansökte enskilda och miljöorganisationer om rättsprövning av regeringens beslut att tillåta befintlig och utökad flygplatsverksamhet vid Uppsala flygplats, Ärna. I ansökan yrkades att regeringens beslut tills vidare inte skulle gälla och att Högsta förvaltningsdomstolen skulle upphäva regeringens beslut enligt 7 § lagen (2006:34) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, den s.k. rättsprövningslagen. Det anfördes att regeringens beslut stred mot 20 § förvaltningslagen (1986:223) om motivering av beslut, att försvarsmakten var fel sökande i ärendet med hänvisning till 9 kap. 6 § miljöbalken, att regeringen fattat beslut på undermåligt beslutsunderlag och att beslutet stred mot bl.a. lokaliseringsbestämmelserna i 2 kap. 6 § miljöbalken.

Högsta förvaltningsdomstolens dom

I Högsta förvaltningsdomstolens avgörande av den 28 oktober 2014 (mål nr 7891-13) förklaras att regeringens beslut i det aktuella ärendet ska stå fast.

Inom ramen för domstolens rättsprövning fick regeringen tillfälle att yttra sig och anförde då att den i sitt beslut inte funnit anledning att ifrågasätta att Försvarsmakten i egenskap av nuvarande flygplatshållare och verksamhetsutövare stod som sökande av tillstånd enligt miljöbalken i det aktuella ärendet. Vidare uppgav regeringen att den i beslutet hade redovisat de skäl som bestämt utgången av ärendet. Inledningsvis framhöll regeringen att de miljöfarliga verksamheter som tillställs regeringen för prövning generellt sett har en betydande miljöpåverkan samtidigt som motstridiga intressen måste vägas samman för att nå ett slutligt ställningstagande. Regeringen pekade på att länsstyrelsen i sin tillståndsprövning gjorde en granskning av miljöeffekter och miljörisker som redovisas i tillståndsbeslutet, att vissa villkor och provisoriska föreskrifter gäller för tillståndet med hänsyn till verksamhetens miljöpåverkan och att möjlighet att fastställa ytterligare villkor överläts åt tillsynsmyndigheten. När det gäller lokaliseringsfrågan uppgav regeringen att Uppsala flygplats, Ärna är den enda rimliga lokaliseringen av den befintliga militära verksamheten utifrån de beslut som riksdagen och regeringen har fattat och att en breddad användning av redan gjord infrastrukturinvestering är

önskvärd och lämplig från samhällsekonomisk synpunkt. Sammanfattningsvis menade regeringen att vad sökandena anfört inte utgjorde skäl till någon annan bedömning än den som gjordes i regeringens beslut den 14 november 2013.

I skälen för domstolens avgörande framhålls i fråga om regeringens motivering i beslutet att den är mycket kortfattad och att flera betydande invändningar mot det sökta tillståndet inte bemöts särskilt. I regeringens yttrande i målet har dock vissa kompletterande upplysningar lämnats. Domstolen konstaterar mot den bakgrunden att även om det kunde finnas anledning att anse att regeringens beslut borde ha haft en mer utförlig och klar motivering har beslutet inte sådana brister att det finns skäl att upphäva det på den grunden. När det gäller sökandenas invändningar i fråga om valet av plats för den utökade civila verksamheten framhåller domstolen att det i förarbetena till den aktuella bestämmelsen i miljöbalken uttalas att försvarspolitiska, militärstrategiska och ekonomiska skäl kan medföra att den befintliga lokaliseringen och den ändrade verksamheten är det enda rimliga alternativet utifrån de beslut som riksdagen och regeringen har fattat (prop. 1997/98:45 del 2 s. 63). Domstolen konstaterar att det i ärendet enbart finns en summarisk redovisning i fråga om möjligheten till en alternativ placering av den utökade civila flygverksamheten. Enligt domstolens bedömning kan det emellertid med hänsyn till det försvarsintresse som gör sig gällande i ärendet inte ställas några högre krav på redovisningen av alternativa placeringar.

När det gäller invändningarna mot den miljökonsekvensbeskrivning som upprättats konstaterar domstolen att de negativa effekter som de sökande hänvisar till i allt väsentligt har redovisats i ärendet. Domstolen framhåller också att de tillämpliga bestämmelserna är mycket allmänt hållna och ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. Domstolen anser därmed inte att miljökonsekvensbeskrivningen har sådana brister att den inte kan godtas eller att regeringens bedömning av lokaliseringen av den nya verksamheten står i strid med miljöbalken. Slutligen anför domstolen att det i övrigt i målet inte har framkommit att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som finns i tillståndsärendet eller att det vid handläggningen förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet eller att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel.

I en skrivelse till Miljödepartementet den 21 oktober 2014 hemställde miljöorganisationer och enskilda att den då nytilträdde regeringen också skulle yttra sig i målet. Regeringen meddelade den 20 november 2014 sitt beslut att inte vidta någon åtgärd med anledning av skrivelsen med hänvisning till att Högsta förvaltningsdomstolen avslutat sin prövning genom dom meddelad den 28 oktober 2014.

Gällande ordning

Överlämnande av mål i mark- och miljödomstolen till regeringen

I 21 kap. miljöbalken finns bestämmelser om mål i mark- och miljödomstolen. Av 21 kap. 7 § andra stycket följer att om mark- och miljödomstolen finner att ett mål rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 §, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Är det fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten ska domstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringens avgörande. Av förarbetena (prop. 1997/98:45 del 2 s. 235) framgår att det endast är mål där miljöintresset står mot annat allmänt intresse som ska överlämnas. Utgångspunkten bör vara att bedömningen av ärendet verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida. Frågor som rör försvaret är allmänt av denna natur.

Rättsprövning av regeringsbeslut

Enligt 1 § rättsprövningslagen får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna av den 4 november 1950 (Europakonventionen). Även en sådan miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får enligt 2 § rättsprövningslagen ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor av den 25 juni 1998 (Århuskonventionen). Högsta förvaltningsdomstolen prövar ansökningar om rättsprövning. Enligt 7 § rättsprövningslagen ska domstolen upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Högsta förvaltningsdomstolen ska vid behov återförvisa ärendet till regeringen. Om regeringens beslut inte upphävs står det fast.

I enlighet med förarbetena till införandet av rättsprövningsinstitutet innefattar rättsprövning frågor om rättsenlighet och rättstillämpning, men också den faktabedömning och bevisvärdering som ligger till grund för rättstillämpningen och frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Vidare omfattar prövningen om det förekommit något sådant fel i själva förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet, t.ex. när beslutet påstås ha tillkommit i strid mot vissa regler i förvaltningslagen. Om de tillämpade rättsreglerna är utformade så att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, dvs. att den administrativa prövningen kan utfalla på mer än ett sätt utan att något av besluten kan sägas strida mot bestämmelserna, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten. Det framhålls att domstolen

bör vara försiktig med att utsträcka rättsprövningen till att omfatta de bedömningar som myndigheter gör inom ramen för sina befogenheter att välja mellan flera lagligen tänkbara beslut. Domstolsprövningen ska inte avse politiska lämplighetsfrågor utan regeringen ska som politiskt organ kunna styra utvecklingen på vissa områden genom att pröva förvaltningsärenden (prop. 1987/88:69 s. 23 f. och s. 234).

Beredning av regeringsbeslut

I 7 kap. 2 § regeringsformen uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. I motiven framhålls att inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). Det ansågs därför naturligt att låta ordningen med remisser från regeringen komma till uttryck i regeringsformen. Varken av bestämmelserna i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår dock närmare hur ett remissförfarande bör gå till. En allmän utgångspunkt för regleringen i regeringsformen har varit att visa återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer i grundlag (prop. 1973:90 s. 287 f.). Det faller i slutändan på regeringen att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det är nödvändigt att kommuner, organisationer och enskilda får tillfälle att yttra sig (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

I förvaltningslagen finns regler om förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. Regeringen är inte en förvaltningsmyndighet i lagens mening, men det har ansetts viktigt att regeringens behandling av förvaltningsärenden följer de principer som förvaltningslagen ger uttryck för. I Statsrådsberedningens handbok Gula boken – Beslut och protokoll hos regeringen anförs att ett par av dessa principer, nämligen objektivitets- och kommunikationsprinciperna, för övrigt har en viss motsvarighet i regeringsformens allmänna regler om saklighet och opartiskhet och hur regeringsärenden ska beredas (SB PM 2012:2 s. 47).

Samrådsformer i Regeringskansliet

När det gäller regeringens och Regeringskansliets interna beredning framhålls i Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1 rev. 2013) att det är genom de samrådsförfaranden som behandlas i promemorian – gemensam beredning, allmän beredning och delning – som principen om kollektivt beslutsfattande får ett reellt innehåll och alla statsråd ges möjligheter att utöva det inflytande i regeringsärendena som deras ansvar motiverar.

De formella reglerna om gemensam beredning finns i 13 och 15 §§ förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Där föreskrivs att ett ärende som rör flera departements verksamhetsområden ska handläggas inom det departement till vilket det huvudsakligen hör och beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Vem som har ansvaret för att föreskriven beredning kommer till stånd regleras i 25 § tredje stycket och 28 § tredje stycket. Som regel vilar ansvaret för gemensam beredning på huvudmännen. I Gula boken anförs att det normalt inte är svårt att avgöra vilka som ska delta i gemensam beredning och att man i tveksamma fall bör ta de kontakter som behövs för att reda ut detta. I promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet beskrivs förfarandet vid gemensam beredning. Enligt promemorian inleds gemensam beredning så tidigt som möjligt. Den gemensamma beredningen måste alltid äga rum i så god tid före beslutet att de berörda statsråden har en reell möjlighet att föra fram sina synpunkter och påverka ärendets beredning och avgörande. Hur den gemensamma beredningen ska gå till rent praktiskt – om samrådet ska ske muntligen eller skriftligen, i vilken utsträckning och på vilket sätt träffade överenskommelser ska dokumenteras etc. – får enligt promemorian avgöras från fall till fall. För förvaltningsärenden gäller dock att en uppgift om den gemensamma beredningen ska antecknas på utkastet till regeringsbeslutet. Det får inte råda någon oklarhet om vad som har överenskommits, t.ex. om att det verkligen rör sig om gemensam beredning och inte någon annan samrådsform eller en förfrågan. Vidare anförs i promemorian att den gemensamma beredningen aldrig är avslutad förrän alla i samrådsretsen är överens. Om enighet inte kan uppnås vid kontakter mellan tjänstemän måste diskussionerna föras upp på politisk nivå.

I omfattande eller principiellt viktiga frågor kan allmän beredning hållas, varvid samtliga statsråd som inte har förhinder deltar. Enligt promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet anmäler det föredragande statsrådet de ärenden som han eller hon vill ta upp på allmän beredning till Statsrådsberedningen. Efter klartecken därifrån krävs ett godkännande från Finansdepartementets budgetavdelning för att ett ärende ska tas upp för allmän beredning.

Det förfarande som kallas delning innebär enligt promemorian om samrådsformer i Regeringskansliet följande. Innan regeringen beslutar om bl.a. propositioner, skrivelser till riksdagen och kommittédirektiv eller utfärdar lagar ger det departement som bereder ett sådant ärende övriga departement tillfälle att lämna synpunkter på det utkast som har upprättats. Delningen fyller enligt promemorian en viktig informativ funktion för departementen. Vidare framhålls att en delning så gott som alltid måste föregås av kontakter med andra berörda departement. Man kan enligt promemorian inte inskränka sig till enbart delning om sakfrågan berör fler departement än det egna. Delning kan således inte ske förrän eventuell gemensam beredning har avslutats. Delning ska enligt huvudregeln ske i sådan tid att de mottagande departementen har minst fem arbetsdagar på sig för att granska texten och lämna synpunkter. Om det finns skäl för det kan dock undantagsvis en förkortad delningstid medges. Delningen sker enligt en särskild lista som

Statsrådsberedningen ställer samman och som ses över fortlöpande. I vissa fall måste man dock dela även med andra än dem som är upptagna i den s.k. delningslistan. När det gäller propositioner, skrivelser till riksdagen, lagrådsremisser, förordningar och kommittédirektiv måste man invänta svar och klartecken från följande delningsmottagare innan ärendet tas upp på ett regeringssammanträde: en kontaktperson eller statssekreterare på något av Statsrådsberedningens samordningskanslier, Statsrådsberedningens granskningskansli och Finansdepartementets budgetavdelning.

Motivering av regeringsbeslut

I 20 § förvaltningslagen finns särskilda bestämmelser om motivering av beslut. Om ett ärende avser myndighetsutövning mot någon enskild ska ett beslut i vilket myndigheten avgör ärendet innehålla de skäl som har bestämt utgången. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen eller om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen. Om skälen har utelämnats bör myndigheten på begäran av en part om möjligt upplysa honom eller henne om dem i efterhand. I en kommentar till förvaltningslagen anges att motiveringskravet syftar till att garantera att ärendena prövas omsorgsfullt, sakligt och enhetligt. Motiveringar gör det lättare för parter och andra att förstå besluten, kontrollera att de är riktiga och bedöma om det kan löna sig att överklaga. Även för de domstolar och andra myndigheter som prövar beslut efter överklagande är det viktigt att dessa innehåller ordentliga motiveringar (Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen, 3 uppl., 2010, s. 231). I fråga om vad en motivering ska innehålla framhålls i lagkommentaren att den alltjämt gällande formuleringen är uttryck för en kompromiss mellan de olika synpunkter i frågan som fördes fram under förarbetena till den tidigare förvaltningslagen (s. 236).

I propositionen förklarade departementschefen att han med den valda formuleringen – att beslutet ska innehålla ”de skäl som har bestämt utgången” av ärendet – avsåg att markera att lagen i princip inte ställde upp något krav på att besluten skulle innehålla detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärendena och vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden bedömts rättsligen av myndigheten. Det är ”de springande punkterna” som ska komma fram i motiveringen. Enligt departementschefen borde därför motiveringen i ett stort antal fall kunna göras kort (prop. 1971:30 s. 493). Saken kom inte i något nytt läge i samband med 1986 års reform av förvaltningslagen. I lagkommentaren konstateras att det alltså är hjärtpunkterna i skälen som ska redovisas i beslutet och att de må avse faktabedömning, rättstillämpning eller användning av skönsbefogenheter. Beslutet måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär. Medan en beslutsmotivering i okomplicerade ärenden kan lämnas i några korta meningar, kan den i invecklade fall behöva göras mer utförlig (s. 237). Enligt kommentaren är det inte möjligt att i allmänna ordalag ange

hur långt kravet på motivering ska sträckas i det enskilda fallet, men vissa hållpunkter nämns. Ett elementärt krav är enligt kommentaren att myndigheterna i sina beslut anger vilka föreskrifter som de grundar sina avgöranden på. Vidare framhålls att det finns ett nära samband mellan beslutsmotivering och kommunikation, dvs. att vad som behöver sägas i en myndighets slutliga beslut till stor del beror på vad som redan är känt för parten. Innebär beslutet endast ett fastställande av ett tidigare, preliminärt beslut som parten fått del av, kan motiveringen ofta inskränkas till en hänvisning till det föregående beslutet och till att inget nytt kommit fram som gett anledning att frågå detta.

I fråga om motivering i högre instans anförs i kommentaren att om ett överklagat beslut är tillfredsställande motiverat, minskar behovet av beslutsmotivering i högre instans. Kommer överinstansen till samma resultat som den lägre, bör den högre instansen emellanåt kunna nöja sig med att återge och fastställa det överklagade beslutet. En egen motivering av överinstansen kan emellertid vara nödvändig om utgången blir en annan än i den lägre instansen eller om avgörandet är av principiell karaktär. Enligt lagkommentaren inställer sig särskilda problem när en myndighets beslut grundas väsentligen på värdeomdömen eller skönsmässiga överväganden. Problemen gäller svårigheten att på ett någorlunda kortfattat och meningsfyllt sätt återge och för parten förklara hur myndigheten resonerat. Även i sådana fall måste det emellertid finnas något objektivt konstaterbart skäl som bestämt utgången, framhåller författarna. Myndigheten bör då också i en motivering kunna redovisa någon eller några omständigheter som den fäst avgörande vikt vid, även om beslutet är ett rent skälighetsavgörande (s. 238 f.).

I Gula boken finns ett avsnitt om utformningen av de olika delarna i beslut i regeringsärenden. När det gäller skälen för beslutet anförs att behovet av att skapa garantier för en omsorgsfull och saklig prövning och en fast och enhetlig praxis i olika ärendegrupper gör att regeringsbeslut ofta bör förses med ett skälavsnitt. Vidare hänvisas till formulärsamlingen för exempel på hur skälen för beslut kan skrivas i en del vanliga ärendetyper.

Ärendeförteckningar, beslut och protokoll vid regeringssammanträden

I 7 kap. 3–6 §§ regeringsformen finns bestämmelser om regeringssammanträdena. Enligt 3 § avgörs regeringsärenden av regeringen vid regeringssammanträden. I 4 § sägs att statsministern kallar övriga statsråd till regeringssammanträden och är ordförande vid sammanträdet. Minst fem statsråd ska delta i ett regeringssammanträde. Vidare föreskrivs i 5 § att departementschefen är föredragande vid regeringssammanträden i ärende 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. Enligt 6 § förs protokoll vid regeringssammanträden. Skiljaktiga meningar ska antecknas i protokollet.

I Gula boken finns en redogörelse för ärendeförteckningar och protokoll vid regeringssammanträden (s. 36 f.). Enligt handboken upprättar

departementen inför varje regeringssammanträde förteckningar över de ärenden som föreslås bli behandlade vid sammanträdet. När det gäller användningen av ärendeförteckningarna anges följande. Syftet med ärendeförteckningarna är i första hand att de ska fungera som föredragningslistor vid regeringssammanträdet, dvs. de är förslag till dagordning. Att ett ärende finns med i förteckningarna behöver således inte innebära att det blir behandlat vid regeringssammanträdet. Omvänt gäller att regeringen även kan ta upp och avgöra ärenden som inte finns med i någon ärendeförteckning. Ärendeförteckningarna kan också användas vid den kontroll som görs inför regeringssammanträden för att undvika att statsråd deltar i behandlingen av regeringsärenden som de kan vara jäviga i. Ärendeförteckningar inför ordinarie regeringssammanträden görs tillgängliga för allmänheten genom att de publiceras på regeringens webbplats. Efter regeringssammanträdet används ärendeförteckningarna som utkast till delar av protokollet vid regeringssammanträdet.

När det gäller möjligheten att ta upp och avgöra ärenden som inte har förämnats i en ärendeförteckning anges i Gula boken att detta endast bör göras i undantagsfall när det finns skäl för det. Ett skäl kan vara att ett brådskande ärende aktualiseras eller blir färdigberett i ett sent skede av förberedelserna inför ett regeringssammanträde. Ett annat att ärendet är av sådan art att en förämnelsen skulle kunna ge upphov till spekulationer och rykten, som gör det avsevärt svårare att genomföra beslutet, eller medföra någon annan nackdel (s. 40).

Regler om regeringsprotokollen finns i förordningen (2007:725) om beslut och protokoll hos regeringen. Enligt förordningen ska beslut vid regeringssammanträden expedieras, dvs. skickas till den som tagit initiativ till respektive ärende och andra berörda, om besluten gäller något annat än förhållandena inom Regeringskansliet eller kommittéväsendet (2 §). För varje sådant beslut vid ett regeringssammanträde som inte ska expedieras ska det finnas en handling som innehåller beslutet i original (9 §). Protokollet vid ett regeringssammanträde ska bestå av ett huvudprotokoll och ett underprotokoll för varje departement. Underprotokollet för varje departement delas in i två serier, serie A och serie B. De delar av underprotokollet som innehåller uppgifter för vilka sekretess kan gälla bildar serie B. Övriga delar bildar serie A (10 §). Huvudprotokollet förs gemensamt för alla departement som har ärenden uppe vid regeringssammanträdet och ska bl.a. innehålla en förteckning över de ärenden som handläggs vid sammanträdet och för varje ärende en uppgift om vilket statsråd som är föredragande (11 §). Underprotokollet ska för varje ärende återge det beslut som expedierats enligt 2 § eller som finns i ett koncept enligt 9 § samt eventuella skiljaktiga meningar (12 §). Förteckningarna i bilagorna till huvudprotokollet bygger på de ärendeförteckningar som departementen har upprättat inför regeringssammanträdet. Efter sammanträdet görs de ändringar och tillägg i förteckningarna som regeringens ställningstaganden vid sammanträdet ger anledning till. De kompletterade förteckningarna blir sedan bilagor till huvudprotokollet.

Protokollet ska återge de beslut som har expedierats. Expedieringen av besluten går därmed före färdigställandet av protokollet (Gula boken s. 41 f.).

I fråga om arbetet i samband med ett regeringssammanträde anges i Gula boken att ärendeförteckningar sammanställs dagarna före sammanträdet i de departement som ska ta upp ärenden vid sammanträdet. Förteckningarna distribueras inom Regeringskansliet på det sätt som Statsrådsberedningen närmare anger. Med hänvisning till vad konstitutionsutskottet uttalat anges vidare att det när regeringssammanträdet avslutas inte bör råda någon oklarhet om vilka beslut som har fattats vid sammanträdet. Det säkraste sättet att förebygga oklarheter i beslutsfattandet är enligt handboken att endast behandla färdigberedda ärenden vid regeringssammanträdena. Så snart regeringssammanträdet är avslutat underrättar protokollföraren departementens kontaktpersoner om vad som beslutades vid sammanträdet. Först därefter kan departementen offentliggöra uppgifter om besluten. I handboken framhålls att regeringen enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer, så länge den inte har offentliggjort sitt beslut, alltid har rätt att stoppa expedieringen av beslutet och avgöra ärendet vid ett nytt regeringssammanträde (s. 44 f.). I Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet anges i fråga om offentliggörande av regeringsbeslut att ett regeringsbeslut blir offentligt när det expedieras efter regeringssammanträdet. Vidare anges att det står regeringen fritt att redan före expedieringen ge till känna innehållet i fattade beslut, t.ex. vid en presskonferens eller i ett pressmeddelande (s. 22).

Tidigare granskningar

Beredning av regeringsärenden

Utskottet har tidigare vid flera tillfällen granskat frågor om beredningen av regeringsärenden. Hösten 2008 (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.) genomförde utskottet en granskning av hur beredningskravet enligt regeringsformen fullgörs för en rad olika typer av regeringsärenden. Syftet med granskningen var att klargöra och bedöma rutinerna i Regeringskansliets arbete. Inom ramen för granskningen gjordes en genomgång av utskottets tidigare granskningar av beredningskravet och en sammanställning av de uttalanden som gjorts om krav som ställs på beredningen av regeringsärenden. I fråga om förvaltningsärenden framhölls utifrån resultaten av genomgången att det är av vikt att behövliga upplysningar och yttranden hämtas in från berörda myndigheter vid beredningen, samtidigt som remissförfarandet i överklagandeärenden inte får följa rutinemässiga mönster eller ske på ett sätt som är oförenligt med kravet på skyndsamhet (s. 59 f.).

I utskottets ställningstagande erinrades inledningsvis om att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen gäller alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut. Den ordning som där föreskrivs ska, ansåg utskottet, tillmätas stor vikt. Genom att låta förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på

regeringens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt erinrade utskottet om att beredningskravet inte är absolut utan att upplysningar och yttranden enligt regeringsformen ska hämtas in i den mån det behövs. Vidare erinrade utskottet om att det i regeringsformen inte föreskrivs någon särskild form för hur upplysningar och yttranden ska hämtas in. Granskningen visade att sättet på vilket beredningskravet uppfylldes varierar stort mellan olika ärendetyper, vilket utskottet ansåg var naturligt med hänsyn till ärendenas skiftande karaktär och förenligt med regeringsformens bestämmelser. Enligt utskottets bedömning gav det som framkommit i granskningen inte anledning till någon invändning från utskottets sida mot de beredningsförfaranden som normalt tillämpas i Regeringskansliet, utan de skilda rutinerna för att hämta in yttranden och upplysningar i olika typer av regeringsärenden fick enligt utskottets mening anses förenliga med de krav som kan ställas på beredningen av regeringsärenden. Likväl ansåg utskottet att det kunde finnas anledning att framhålla vikten av god planering för att undvika tidsnöd med t.ex. förkortad remissomgång som följd.

Hösten 2009 (bet. 2009/10:KU10 s. 32 f.) fortsatte utskottet sin granskning av beredningen av regeringsärenden med en genomgång av närmare 100 ärenden som gällde beslut om bl.a. förordningar, bidrag och dispenser. I utskottets ställningstagande konstaterades att utskottet återkommande har pekat på vikten av en god beredning och att det är av vikt att förberedelsearbetet är gediget och tillräckligt, men också att beredningskravet i regeringsformen inte innebär att det inför alla regeringsbeslut krävs att upplysningar ska hämtas in från myndigheter, organisationer och enskilda utan att detta ska ske i den mån det behövs. Utskottet underströk vidare vikten av en omsorgsfull dokumentation av berednings- och beslutsunderlag som en förutsättning för en efterföljande kontroll och för att uppnå den öppenhet och spårbarhet som eftersträvas.

Motivering av regeringsbeslut

I samband med utskottets granskning av regeringsprotokollen hösten 1998 (bet. 1998/99:KU10 s. 62 f.) anmärkte utskottet bl.a. på brister i motiveringen av beslut. Det rörde sig om beslut i Socialdepartementet som innefattade myndighetsutövning mot enskilda i ärenden som hade fullföljts genom överklagande till regeringen. Utskottet konstaterade att regeringsbesluten i några fall hade utformats så att beslutsmotiveringen hänvisade till en myndighetsförfattning eller myndighetsyttranden, vars innehåll inte återgetts i eller kunde utläsas av regeringsbeslutet eller någon bilaga till det. Enligt utskottets bedömning skulle besluten i dessa fall ha vunnit i formellt hänseende på en utformning som låtit skälen för regeringens ställningstaganden framträda klarare.

Beslut i ärenden ”utom listan”

Hösten 2002 (bet. 2002/03:KU10 s. 24 f.) granskade utskottet förekomsten av beslut i regeringsärenden ”utom listan” (dvs. att ärendena inte fanns upptagna i någon ärendeförteckning), regeringens skäl för att ärendena i förekommande fall skulle ligga ”utom listan” och tidpunkten för offentliggörande av regeringens beslut i dessa fall. I ställningstagandet konstaterade utskottet inledningsvis i fråga om granskningen av beslut i regeringsärenden ”utom listan” att granskningen hade varit inriktad på företeelsen i dess egentliga mening, dvs. hade avsett regeringsärenden som hade behandlats vid ett regeringssammanträde utan att de hade funnits med på den ärendeförteckning som inför sammanträdet gjorts tillgänglig för allmänheten. Utskottet noterade att ärendeförteckningarna inför regeringssammanträdena förutom att utgöra föredragningslistor vid sammanträdet används för att informera allmänheten om vilka ärenden som avses bli behandlade vid regeringssammanträdet, och att Regeringskansliet omedelbart efter sammanträdet brukar ge besked om utgången i regeringsärendena där det är möjligt. Utskottet menade att dessa serviceåtgärder är av stort värde för allmänhetens möjligheter att inom en rimlig tid och på ett lättillgängligt sätt få information om regeringens beslut i enskilda ärenden och att skapa sig en bild av regeringens arbete i ett vidare perspektiv.

Vidare anförde utskottet att det utifrån en konstitutionell utgångspunkt är betänkligt om regeringens beslutsfattande i ärenden ”utom listan” ofta leder till oklara beslutsituationer. Utskottet ville därför, i likhet med vad Statsrådsberedningen uttalat i sin handbok Gula boken, framhålla att det efter regeringssammanträdet alltid bör stå klart om regeringen har beslutat i ett ärende eller inte och vad regeringen har beslutat. En praxis som tillåter att det efter regeringssammanträdet klaras ut om regeringen har beslutat i ett ärende eller vad regeringen har beslutat skulle inte stå i god överensstämmelse med bestämmelsen i 7 kap. 3 § regeringsformen om att regeringsärendena ska avgöras av regeringen vid regeringssammanträden. De konstitutionellt betänkliga situationer som således kan uppstå i samband med regeringsbeslut i ärenden ”utom listan” innebär, menade utskottet, att en sådan beslutsordning endast bör användas i undantagsfall. För detta talar också det stora värdet från informationssynpunkt av att de ärenden som avses avgöras vid regeringssammanträdet finns med på förteckningen inför sammanträdet.

Utskottet konstaterade att andelen ärenden som, såvitt kunnat utrönas i granskningen, hade avgjorts av regeringen ”utom listan” under 2001 utgjorde mindre än 3 procent av den totala mängden regeringsbeslut under året. Utskottet konstaterade att detta talade för att ordningen med beslut i ärenden ”utom listan” endast används i undantagsfall, men att mängden i sig dock inte kan vara avgörande för att bedöma att det är fråga om undantagsfall. Från konstitutionell synpunkt är det viktigt att det i det enskilda ärendet faktiskt har funnits skäl att behandla det som ett undantagsfall, menade utskottet. När det gällde den kategori av ärenden som beslutats ”utom listan” med hänvisning till att de var brådskande och hade blivit färdigberedda efter det att

ärendeförteckningen inför sammanträdet hade lämnats för publicering, konstaterade utskottet att det utifrån det befintliga underlaget var svårt att bedöma om det i dessa fall fanns skäl att undanta ärendena från de ordinarie rutinerna. I fråga om den kategori av ärenden där regeringen av särskilt skäl hade bestämt att ärendet inte skulle finnas med på ärendeförteckningen inför regeringssammanträdet, kunde utskottet konstatera att skälet i allmänhet hade varit att regeringen ville informera berörda personer innan beslutet blev allmänt känt eller att information skulle ges vid ett särskilt tillfälle. Regeringens beslut hade i en majoritet av fallen ändå offentliggjorts omedelbart eller någon dag efter regeringssammanträdet. I flertalet fall var skälet till att behandla ärendet "utom listan" att det föredragande statsrådet skulle ge en samlad information om beslutet vid ett framträdande i samband med ett besök, en presskonferens eller liknande. Eftersom beslutsordningen med ärenden "utom listan" endast bör användas i verkliga undantagsfall och eftersom berörda parter och allmänheten har ett berättigat intresse av att så snart det är möjligt få del av färdiga regeringsbeslut, framhöll utskottet att de skäl som åberopas för att avvika från ordinarie rutiner bör ha en viss tyngd.

Skivelser från Regeringskansliet m.m.

Promemorior från Miljö- och energidepartementet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 15 januari 2015 begärde utskottet svar på vissa frågor. Den 5 februari inkom en svarspromemoria från Miljö- och energidepartementet (bilaga A2.1.2).

På utskottets frågor om beredningen av ärendet framhålls i huvudsak följande i svarspromemorian. Regeringen valde att inhämta yttranden dels från remissinstanserna i den tidigare tillståndsprövningen vid Länsstyrelsen i Uppsala län, dels från ytterligare sju remissinstanser. Därutöver hade Försvarsmakten redan tidigare på eget initiativ skickat in ett bemötande av mark- och miljödomstolens yttrande. Mark- och miljödomstolens yttrande, remissvar och övriga skrivelser som kommit in till Regeringskansliet skickades för kännedom och eventuellt yttrande till samtliga över 400 klaganden. I ett missiv till utskicket meddelades att kopior av de skrivelser som därefter tillfördes ärendet skulle komma att sändas till och vara tillgängliga hos en aktförvarare vid Kommunledningskontoret i Uppsala kommun och att ingen ytterligare kommunikering genom direktutskick skulle komma att ske. Alla inlagor som kom in till Regeringskansliet direkt och som ett resultat av remittering och kommunikering skickades fortlöpande till sökanden (Försvarsmakten) för bemötande och till aktförvararen. Upplysningar i ärendet kom också in genom det fyrtiotal skrivelser som spontant skickades in direkt till Regeringskansliet i ärendet. Regeringskansliet bedömde därefter att behövliga upplysningar och yttranden inhämtats. I svarspromemorian anförs att kommunikering och beredning på detta vis har genomförts på ett korrekt sätt. I svaret hänvisas också till att Högsta förvaltningsdomstolen i sin dom av den 28 oktober 2014 konstaterade att det

inte framkommit något fel vid handläggningen som kunde ha påverkat utgången i ärendet. När det gäller den interna beredningen i Regeringskansliet av såväl det aktuella överklagandeärendet som det kommittédirektiv som beslutades vid regeringssammanträdet den 14 november 2013 anges att Miljödepartementet var ansvarigt departement och att beredning av besluten genomfördes med berörda departement och enligt sedvanliga rutiner.

Som svar på utskottets begäran om en kommentar till att regeringens motivering i beslutet i överklagandeärendet har ansetts vara mycket kortfattad anförs att beslutet innehåller de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Vidare framhålls att Högsta förvaltningsdomstolen i sin dom konstaterade att beslutet i detta avseende inte hade sådana brister att det fanns något skäl att upphäva beslutet.

I utskottets skrivelse ställdes vidare frågor om de ärendeförteckningar som upprättades inför respektive efter regeringssammanträdet den 14 november 2013, varför det aktuella överklagandeärendet och kommittédirektivet beslutades ”utom listan” samt hur detta förfarande överensstämde med bl.a. gällande riktlinjer och vad den dåvarande miljöministern uppgav i interpellations- och frågesvar. Frågorna besvaras gemensamt i promemorian. I svaret anförs att regeringen kan ta upp och avgöra även ärenden som inte finns med i någon ärendeförteckning. Ärendeförteckningar inför ordinarie regeringssammanträden görs tillgängliga för allmänheten genom att de publiceras på regeringens webbplats. Först när huvudprotokollet justeras blir detta och underprotokollen allmänna handlingar. Ärendeförteckningar till det aktuella regeringssammanträdet uppges ha sammanställts och offentliggjorts på sedvanligt sätt. De båda aktuella ärendena fanns inte med på de ärendeförteckningar som publicerades inför regeringssammanträdet, men de fanns med på ärendeförteckningen i det justerade protokollet. Regeringens beslut expedierades efter regeringssammanträdet. När det gäller den dåvarande miljöministerns interpellations- och frågesvar i fråga om hanteringen av överklagandeärendet ”utom listan” uppges att statsrådet redovisade sin bedömning av hanteringen av den aktuella ärendeförteckningen.

På utskottets fråga om hur förfarandet i det aktuella överklagandeärendet överensstämmer med Regeringskansliets egna riktlinjer om när departementen kan offentliggöra uppgifter om regeringsbeslut anförs att det är regeringen som avgör hur och när den vill kommunicera sina ställningstaganden.

I en kompletterande skrivelse till Regeringskansliet den 10 februari 2015 upprepade utskottet sin fråga om skälen i respektive fall till att det aktuella överklagandeärendet och kommittédirektivet beslutades ”utom listan”. Som svar översändes den 3 mars 2015 en promemoria upprättad inom Miljö- och energidepartementet (bilaga A2.1.3). I promemorian uppges inledningsvis att den dåvarande miljöministern Lena Ek har informerats om granskningsärendet. Som svar på utskottets fråga anges att de aktuella ärendena var ”utom listan” och att det senast vid regeringssammanträdet klargörs huruvida ett sådant ärende är klart för beslut eller inte. Detta innebär att det efter ett regeringssammanträde inte finns några oklarheter om huruvida ett beslut har

fattats eller inte. Avslutningsvis konstateras att vid tidpunkten för svarsskrivelsen hade Regeringskansliet inte någon ytterligare information om skälen till att ärendena var ”utom listan”.

Skrivelse från Lena Ek

Den 19 mars 2015 inkom Lena Ek med följande tillägg till svarspromemoriorna från Miljö- och energidepartementet till konstitutionsutskottet (bilaga A2.1.4):

Möjligheten att vid regeringssammanträden ta upp och avgöra ärenden som inte har förannämnts i en ärendeförteckning användes under min tid som statsråd bara i undantagsfall och när det fanns skäl för det. Skälet till att ärendet om Årna flygplats inte fanns med på ärendeförteckningen inför regeringssammanträdet var att jag tillsammans med min dåvarande statsrådskollega Karin Enström ville presentera beslutet genom en debattartikel i Uppsala Nya Tidning. På så sätt ville vi säkerställa dels att den stora krets som berördes av beslutet blev informerad vid ett och samma tillfälle, dels att det inte uppstod spekulationer och rykten om beslutets innehåll.

Utskottets ställningstagande

Högsta förvaltningsdomstolen har inom ramen för sin rättsprövning av det aktuella ärendet konstaterat att regeringens motivering i beslutet är mycket kortfattad, men att beslutet inte har sådana brister att det har funnits något skäl att upphäva det på den grunden. I fråga om miljökonsekvensbeskrivningen i ärendet har domstolen framhållit att de tillämpliga bestämmelserna är mycket allmänt hållna och ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. Domstolen har därmed inte ansett att miljökonsekvensbeskrivningen har sådana brister att den inte kan godtas eller att regeringens bedömning av lokaliseringen av den nya verksamheten står i strid med miljöbalken. Domstolen har vidare anfört att det i övrigt i målet inte har framkommit att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som finns i tillståndsärendet eller att det vid handläggningen förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet eller att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Utskottet har i dessa delar inget att tillägga. Härutöver kan det framhållas att utförliga miljökonsekvensbeskrivningar ytterligare kan förbättra beredningsunderlaget i ärenden som rör verksamheter som påverkar miljön.

Utskottet konstaterar vidare att regeringen vid ett regeringssammanträde kan ta upp och avgöra ärenden ”utom listan”, dvs. utan att de finns upptagna i någon ärendeförteckning. De skäl för att avgöra det aktuella överklagandeärendet ”utom listan” som framkommit inom ramen för granskningen – nämligen att säkerställa att den stora krets som berördes av beslutet blev informerad vid ett och samma tillfälle och att undvika spekulationer och rykten om beslutets innehåll – är enligt utskottets mening förenliga med gällande riktlinjer och med utskottets tidigare uttalanden om godtagbara skäl för att undanta ärenden från ordinarie rutiner i detta avseende.

Utskottet vill liksom tidigare understryka att ett sådant förfarande endast bör tillämpas i verkliga undantagsfall och då det i det enskilda fallet faktiskt har funnits skäl för en sådan hanteringsordning. För det talar en önskan om att undvika oklara beslutssituationer och det stora värdet från informations-synpunkt av att de ärenden som avses avgöras vid regeringssammanträdet finns med på förteckningen inför sammanträdet.

Utskottet kan vidare konstatera att behandlingen av ärendet ”utom listan” inte innebar någon fördröjning av offentliggörandet av regeringens beslut i ärendet.

2.2 Hanteringen av frågan om erkännande av Staten Palestina

Ärendet

Anmälan

I regeringsförklaringen den 3 oktober 2014 anförde tillträdande statsminister Stefan Löfven bl.a. följande.

Konflikten mellan Israel och Palestina kan endast lösas genom en tvåstatslösning, framförhandlad i enlighet med folkkrättens principer. Den måste garantera såväl palestiniernas som israelernas legitima krav på nationellt självbestämmande och säkerhet. En tvåstatslösning förutsätter ömsesidigt erkännande och vilja till fredlig samexistens. Därför kommer Sverige att erkänna staten Palestina.

I en anmälan (dnr 209-2014/15), *bilaga A2.2.1*, begärs det att konstitutionsutskottet ska granska om tillträdande statsministern brutit mot regeringsformen genom att ärendet på detta sätt, enligt anmälaren, de facto avgjorts utan Utrikesnämndens hörande.

Anmälaren framhåller att en fråga om att erkänna ett annat lands självständighet alltid måste anses vara ett utrikesärende av större vikt och före ett sådant ställningstagande ska regeringen därför överlägga med Utrikesnämnden; det gäller i synnerhet i det nu aktuella fallet. Vidare framhåller anmälaren att även om något formellt regeringsbeslut om att erkänna Palestina då ännu inte hade fattats är deklarationen i regeringsförklaringen entydig, slutgiltig och reservationslös: ”Därför kommer Sverige att erkänna staten Palestina”. Därtill kommer enligt anmälan att deklarationen framfördes av regeringschefen själv i riksdagens kammare, dvs. av regeringens ledande företrädare i det mest formella och officiella forum som finns. I Sverige och utomlands har deklarationen uppfattats som att frågan om erkännande av Palestina var definitivt avgjord.

Underlag för granskningen

Till grund för utskottets granskning har legat bl.a. promemorior från Regeringskansliet, *bilaga A2.2.2–3*. Vidare har utskottet hållit utfrågningar

med utrikesminister Margot Wallström och statsminister Stefan Löfven, *bilaga B6 och B11*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Torsdagen den 2 oktober 2014 utsåg riksdagen Stefan Löfven till statsminister (prot. 2014/15:5 § 1). Talmannen bad tillträdande statsministern Stefan Löfven att komma fram till talmanspodiet och hämta förordnandet.

I regeringsförklaringen den 3 oktober 2014 gjorde tillträdande statsministern det uttalande som återgivits ovan i redogörelsen för anmälan.

Konselj på slottet för regeringsskifte ägde rum den 3 oktober 2015 efter att Stefan Löfven hade presenterat regeringsförklaringen och anmält vilka ministrar som ingår i regeringen (enligt uppgifter på riksdagen.se och regeringen.se, vilka även bekräftats i Regeringskansliets promemoria den 12 februari 2015, se nedan).

Regeringsbeslutet om erkännande av Staten Palestina fattades vid regeringssammanträdet den 30 oktober 2014 (UF2014/68085/UD/MENA). Dessförinnan hade samråd ägt rum i Utrikesnämnden den 27 oktober 2014.

Viss kommunikation mellan regeringsförklaringen den 3 oktober och regeringsbeslutet den 30 oktober 2014

I samband med utskottets skriftliga frågor i granskningen, se nedan under rubriken Promemorior från Regeringskansliet, har bl.a. följande uppgifter lämnats.

Utskottet frågade om någon i eller för regeringen före regeringsbeslutet den 30 oktober 2014 hade vidtagit någon åtgärd eller gjort något uttalande med utgångspunkt i och som bekräftar deklarationen om Palestina i regeringsförklaringen. I promemorian den 12 februari 2015 uppgavs bl.a. följande.

Samma dag som regeringsförklaringen, den 3 oktober, skickade Regeringskansliet information till utlandsmyndigheterna om regeringsförklaringen gällande regeringens avsikt att erkänna Staten Palestina. Informationen omfattade bland annat följande:

- att regeringsförklaringen bland annat omnämnde att en tvåstatslösning endast kunde bli verklighet om den förhandlats fram i enlighet med folkrättens principer och där palestiniernas och israelernas legitima rätt till självbestämmande och säkerhet garanteras;
- att förhandlingar om samtliga slutstatusfrågor skulle bli mer framgångsrika om de fördes mellan två mindre ojämlika parter;
- att tillkännagivandet kom vid en tidpunkt då fredsförhandlingar suspenderats och tvåstatslösningen underminerats genom en makalös bosättningsexpansion på palestinskt område, inklusive i och runt Östra Jerusalem;
- att Palestina, trots Osloavtalet som för tjugo år sedan angav att en palestinsk stat skulle bildas ”inom en nära framtid”, fortfarande var ockuperat;
- att det internationella samfundet redan 2011 erkänt Palestinas statsduglighet;

- att Staten Palestina sedan 2012 har status som ”non-Member-Observer-State” i FN, att 138 stater röstat för detta, inklusive Sverige, att cirka 130 stater erkänt Staten Palestina samt att erkännandet av Palestina var i enlighet med folkrätten;
- att Sverige fortsatt ämnade odla sina goda kontakter med såväl Palestina som med Israel.

Den ovan nämnda informationen till utlandsmyndigheterna har begärts in till utskottet och har följande lydelse.

Lines to take: Sweden will recognize the State of Palestine

On October 3, Prime Minister Stefan Löfven announced in Parliament that Sweden will recognize the State of Palestine. The Prime Minister emphasized that the conflict between Israel and Palestine can only be solved through a two-state solution negotiated in accordance with the principles of international law, guaranteeing the legitimate right of both Israelis and Palestinians to national self-determination and security.

The Prime Minister’s announcement aims at promoting such a solution. The announcement is made at a time where negotiations have been suspended and the two-state solution is being undermined by an unparalleled expansion of Israeli settlements on Palestinian land, including in and around East Jerusalem. The international community has in this situation a particularly important role to reassure Palestinians that it continues to stand by the right to Palestinian self-determination in accordance with international law.

Formal peace negotiations, covering all final status issues, must be resumed with two parties that are committed to reaching an agreement. Such negotiations would stand a better chance if conducted between less unequal parties, both enjoying a recognized right to national self-determination, security, mutual recognition and peaceful coexistence. Our decision also in this respect aims at promoting a negotiated two-state solution.

More than 20 years have passed since the conclusion of the Declaration of Principles (“The Oslo Agreement”) that set the goal of the establishment of a Palestinian state within a near future. Yet, Palestine remains under occupation.

The Palestinian Authority, which has unequivocally committed itself to the Principles of the Quartet (non-violence, recognition of Israel, recognition of previous agreements) has nevertheless succeeded in building the institutions of an independent state. The international community already in 2011 recognised the state readiness of the Palestinian Authority.

Since 2012 the State of Palestine enjoys the status of non-member Observer State in the United Nations. 138 states voted in favour, among them Sweden and the overwhelming majority of EU member states. Almost 130 states have formally recognized the State of Palestine.

Recognition of the State of Palestine is in accordance with international law.

Sweden values and looks forward to developing our excellent bilateral relations with both Israel and Palestine.

Vidare lämnades i promemorian den 12 februari 2015 uppgifter om uttalanden av utrikesministern och statsministern vid en pressträff och i artiklar, tal m.m. Vid samtliga dessa tillfällen, framhålls det i promemorian, har det refererats till en avsikt att erkänna Staten Palestina i enlighet med regeringsförklaringen.

Den 8 oktober 2014 publicerades en artikel på regeringens webbplats med rubriken Sverige kommer att erkänna Palestina som stat. Artikelns inledning lyder: ”Sverige kommer att erkänna Palestina som stat. Det meddelade statsminister Stefan Löfven i sin regeringsförklaring den 3 oktober.” Därefter uttalas följande.

En lösning på konflikten mellan Israel och Palestina kräver att två suveräna stater kan leva sida vid sida i fred.

Regeringen vill se en tvåstatslösning och Sveriges erkännande är ett viktigt steg på vägen dit.

Tvåstatslösningen underlättas av två mer jämbördiga parter, anser regeringen.

– Vi är villiga att gå före i EU-kretsen, även om vi är i sällskap av fler än 130 länder runt om i världen, säger utrikesminister Margot Wallström.

Ställningstagandet handlar inte om att ta ställning för den ena eller den andra parten i konflikten, menar utrikesministern.

– Vi vill ha en tvåstatslösning, säger Margot Wallström.

Samma dag, den 8 oktober 2014, publicerades en replik av utrikesministern på en debattartikel i Aftonbladet. Margot Wallström skrev bl.a. följande.

Liksom Jan Björklund och Birgitta Ohlsson vill vi se Israel och Palestina som två självständiga stater som lever tillsammans i fred och säkerhet.

Det är just det ett kommande svenskt erkännande syftar till: att ge fredsprocessen en chans. Det handlar inte om att ta ställning för den ena eller den andra parten utan om att skapa en mindre ojämlig situation mellan två länder som måste komma överens om hur de ska leva fredligt som grannar.

Partierna i samarbetsregeringens uppfattning har varit känd sedan länge. Vi är beredda att gå före bland EU:s medlemsländer. Det är naturligt att det skulle mötas av både positiva reaktioner och kritik. Men man ska komma ihåg att över 130 länder redan erkänt Palestina. Vår inställning till slutstatusfrågor om gränser, flyktingar och Jerusalem kvarstår. Ett erkännande ändrar inte detta. Och här utgår jag ifrån att det finns en samsyn i Sveriges riksdag. Jag ser fram emot en bra och saklig dialog med såväl Folkpartiet som den övriga oppositionen innan vi formellt erkänner Palestina.

Den 13 oktober 2014 publicerades på regeringens webbplats en notis med rubriken Svenskt engagemang för Palestina och följande text.

Vid helgens internationella möte om återuppbyggnaden av Gaza aviserade utrikesminister Margot Wallström ökat svenskt engagemang för Palestina.

– Med vårt kommande erkännande av Palestina vill vi ge ny energi till fredsprocessen i Mellanöstern, stödja moderata palestinska krafter och göra de två parterna i konflikten lite mindre ojämliga. Vårt diplomatiska och politiska engagemang följs av ett omfattande bistånd.

I anslutning till notisen publicerades dels en artikel med rubriken Svenskt engagemang för Palestina, dels ett tal som utrikesminister Margot Wallström höll i Kairo.

Artikelns inledning lyder: ”vid helgens internationella möte om återuppbyggnaden av Gaza aviserade utrikesminister Margot Wallström ökat svenskt engagemang för Palestina”. Artikelns fortsatta innehåll är följande.

– Med vårt kommande erkännande av Palestina vill vi ge ny energi till fredsprocessen i Mellanöstern, stödja moderata palestinska krafter och göra de två parterna i konflikten lite mindre ojämlika. Vårt diplomatiska och politiska engagemang följs av ett omfattande bistånd. Sverige ger årligen 700 miljoner kronor i stöd till Palestina, och nu ökar vi årets anslag med ytterligare 70 miljoner kronor för att lindra nöd och bidra till återuppbyggnad i Gaza, konstaterade utrikesministern i sitt anförande.

– En sexårig flicka i Gaza har hunnit uppleva tre krig. Konflikten ödelägger för kommande generationer. Vi måste bidra till att skapa framtidshopp och visa att det finns ett alternativ till våld.

Wallström betonade att med erkännande kommer också ansvar. Den palestinska enhetsregeringen ha ett ansvar för att fortsätta sitt reformarbete, bekämpa korruption och nepotism, skapa utrymme för civila samhället och öka kvinnors politiska inflytande och ekonomiska deltagande.

I samband med konferensen hade Wallström också överläggningar med bland annat den palestinske presidenten Abbas, som välkomnade den svenska avsikten att erkänna Palestina.

Egypten och Norge ledde den internationella givarkonferensen, där utrikesministrar och företrädare för ett sjuttioal länder deltog. På plats var bland annat Palestinas president Abbas, FN:s generalsekreterare Ban Ki-moon, USA:s utrikesminister John Kerry och EU:s höge representant Catherine Ashton.

I sitt tal uttalade Margot Wallström ”The Government of Sweden will recognise the State of Palestine” men gjorde inga kommentarer om beslutsprocessen e.d.

I ett tal på Stockholms Konserthus den 22 oktober 2014 vid FN-förbundets seminarium inför FN-dagen uttalade Margot Wallström bl.a. följande.

Vi vet alla att konflikten mellan Israel och Palestina har stor påverkan på internationell fred och säkerhet. Konflikten kan endast lösas genom en tvåstatslösning, framförhandlad i enlighet med folkrättens principer. Den måste garantera så väl palestiniernas som israelernas legitima krav på nationellt självbestämmande och säkerhet.

En tvåstatslösning förutsätter ömsesidigt erkännande och en vilja till fredlig samexistens. Därför kommer Sverige att erkänna staten Palestina.

I promemorian den 12 februari 2015 uppmärksammas vidare att inför kommande möten i rådet för utrikes frågor (FAC) den 20 oktober 2014 respektive Europeiska rådet den 23–24 oktober informerades EU-nämnden den 17 oktober om avsikten att erkänna Staten Palestina. Vid lunchen i anslutning till FAC-mötet ombads utrikesministern redogöra för bevekelsegrunderna till avsikten att erkänna Palestina, vilket gjordes i enlighet med vad som sagts i regeringsförklaringen.

Vidare nämns i promemorian den 12 februari 2015 att en pressträff hölls med utrikesministern den 5 oktober 2014, och att statsministern utfrågades i Sveriges Television samma dag.

Gällande ordning

Erkännande av en stat

Form för att erkänna en stat

Överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ingås, enligt 10 kap. 1 § regeringsformen, av regeringen. Riksdagen garanteras dock ett inflytande över de viktigaste internationella överenskommelserna m.m.

Alla överenskommelser som kräver ett beslut av riksdagen för att kunna genomföras måste också godkännas av riksdagen. I 10 kap. 3 § regeringsformen föreskrivs att riksdagens godkännande krävs innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse som

1. förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas, eller
2. i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om.

Enligt 10 kap. 3 § tredje stycket krävs även i andra fall riksdagens godkännande innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse, om överenskommelsen är av större vikt. Regeringen kan dock avstå från att inhämta riksdagens godkännande, om rikets intresse kräver det. Regeringen ska då i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

Huruvida en överenskommelse är ”av större vikt” avgörs av regeringen under konstitutionellt ansvar (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 483). I motiven till bestämmelsen sa justitieministern (prop. 1973:90 s. 360) att ett fredsavtal alltid måste anses vara av sådan betydelse att det kräver riksdagens godkännande (Grundlagberedningen hade föreslagit att underställning i detta fall skulle vara obligatorisk).

Beslut om att erkänna en stat fattas av regeringen, normalt efter sammanträde med Utrikesnämnden (se t.ex. bet. 2012/13:UU8 s. 13). Se vidare nedan under rubrikerna Utrikesnämnden och Tidigare granskning.

Det ovan sagda gäller interna svenska förhållanden. Ett erkännande behöver inte omgärdas av något särskilt formellt förfarande. Det kan ske uttryckligen men också genom konkludent handlande (Eek m.fl., Folkrådet, 4 uppl., 1987, s. 51). Typiskt för den senare formen av erkännande är en överenskommelse om upptagande av diplomatiska eller konsulära förbindelser. Vissa andra förbindelser, såsom gemensamt deltagande i internationella konferenser eller underlåtenhet att protestera mot en icke erkänd stats accession till en internationell konvention, anses inte böra tolkas som ett tyst erkännande, om inte ett syfte att erkänna kan styrkas. Vid informella förbindelser görs ofta uttalanden om att de inte får tolkas som erkännande.

Regeringsbeslut

Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen. Från den regeln finns ett undantag, som innebär

att regeringsärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut, i den omfattning som anges i lag, under statsministerns överinseende kan avgöras av chefen för det departement som ärendena hör till.

Statsministern kallar övriga statsråd till regeringssammanträde och är ordförande vid sammanträdet. Minst fem statsråd ska delta i regeringssammanträdet. Detta framgår av 7 kap. 4 § regeringsformen. Av det sagda följer att samtliga statsråd har rätt att delta i regeringssammanträdena, och att beslutsfattandet är kollektivt. Regeringsformen har därmed i princip tagit avstånd från att i formell mening införa ministerstyre i regeringen, dvs. att låta ett statsråd även statsrättsligt sett avgöra ärendena (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 338 f. med hänvisningar).

Grundlagberedningen uttalade bl.a. att systemet med kollektiva beslut väl kan te sig som onödigt formbundet med avseende på åtskilliga ärenden av mindre räckvidd och betydelse. Det har emellertid stora företräden såsom underlag för det samarbete som pågår ständigt i ärenden av varierande art.

Justitieministern instämde i det väsentliga i beredningens synpunkter och tillfogade att ”[e]nligt ett parlamentariskt synsätt bör avgörandena i alla regeringsärenden färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar gemensamma för hela regeringen. Det är med tanke på den stora mängden regeringsärenden [...] visserligen ofrånkomligt att ett avsevärt antal ärenden måste avgöras efter reellt ställningstagande från endast en ledamot i regeringen. Men avgörandet bör i sådant fall vara ett uttryck, inte enbart för det enskilda statsrådets värderingar utan för hela regeringens. Med detta betraktelsesätt ligger det en realitet i att alla regeringsärenden avgörs av regeringen genom samfällt beslut, fastän flertalet ärenden realbehandlas av endast ett eller ett par statsråd.”

Holmberg m.fl. kommenterar att när det i 7 kap. 3 § regeringsformen sägs att regeringsärendena avgörs vid regeringssammanträde, avses avgörandet rättsligt sett (Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 341). Även om antalet regeringsärenden har minskat starkt, är detta dock alltjämt högt. Detta förhållande nödvändiggör att regeringsärendena praktiskt taget alltid faktiskt är avgjorda före regeringssammanträdet början. Det faktiska avgörandet har träffats vid allmän beredning eller annan typ av gemensam beredning eller vid beredning inom departementet.

Kraven på formellt kollektivt beslutsfattande torde inte gälla när regeringen och dess medlemmar vid sidan av regeringsformens bestämmelser om det formella beslutsfattandet agerar rent politiskt genom regeringsförklaringar, tal, tidningsartiklar, interpellationssvar och liknande (bet. 2008/09:KU20 s. 151).

Utrikesnämnden

Regeringen ska, enligt 10 kap. 11 § regeringsformen, fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa frågor så ofta som

det behövs. I alla utrikesärenden av större vikt ska regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske.

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

I motiven till bestämmelsen anges dels att med utrikesärenden menas ärenden som angår rikets förhållande till främmande stater eller till mellanfolkliga organisationer, dels att bestämmelsens sista mening enligt justitie-ministern innebär att överläggningar ska ske såvida detta inte är omöjligt av särskilda skäl (prop. 1973:90 s. 367). Regeringen ska i princip i alla sådana ärenden överlägga med nämnden ”före avgörandet”, dvs. innan regeringen faktiskt tar ställning i frågan (Petrén, Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 12 uppl., 1980, s. 256). Enligt ett uttalande från konstitutionsutskottet tyder förarbetena till regeringsformen på att uttrycket ”om det kan ske” närmast syftar på de fall där överläggningar inte hinns med på grund av ärendets brådskande natur (bet. 1999/2000:KU20 s. 17 f.).

Något om förutsättningar för att erkänna en stat

Utrikesutskottet uttalade våren 2010 följande om vilka kriterier Sverige följer i fråga om erkännande av stater (bet. 2009/10:UU15 s. 16 f.).

Sverige har traditionellt tillämpat följande grundläggande kriterier, som redovisats i utrikesutskottets betänkande UU 1982/83:6 och i senare betänkanden, och som äger fortsatt giltighet:

Sverige erkänner stater. Dessa är de viktigaste folkrättsliga subjekten. Grundläggande för erkännandet av en stat är existensen av ett bestämt territorium och av en befolkning. Vidare krävs en regering som med ett rimligt mått av stabilitet utövar effektiv kontroll över detta territorium. Regeringen ska också ha vunnit ett rimligt mått av självständighet utåt och någorlunda allmänt accepterats internationellt.

De redovisade grundläggande kriterierna är emellertid enligt svensk uppfattning inte tvingande i den meningen att det skulle uppstå någon skyldighet att erkänna en regering som uppfyller dem. Som redovisades i betänkande UU 1982/83:6 finns det fall där andra omständigheter, utöver de nämnda grundläggande kriterierna, spelat en avgörande roll i Sveriges bedömning av erkännandefrågor.

Utskottet anser att Sveriges erkännande av Kosovo som självständig stat kan tjäna som ett aktuellt exempel för att illustrera omständigheter som, utöver de nyss nämnda grundläggande kriterierna, i ett specifikt fall haft betydelse för Sveriges erkännande.

Beslutet av Sveriges regering i mars 2008 om att erkänna Republiken Kosovo som en självständig stat med en av det internationella samfundet tills vidare övervakad självständighet går inte omedelbart att härleda ur de principer för erkännande av nya stater som Sverige traditionellt har tillämpat. Detta är fallet inte minst mot bakgrund av att FN:s säkerhetsråds resolution 1244 (1999) fortfarande gäller. Erkännandet är enligt utrikesministern en konsekvens av en unik situation som gjorde det nödvändigt med unika ställningstaganden. Enligt utrikesministern utgjorde Sveriges beslut först och främst en del av ett gemensamt europeiskt ansvarstagande för en situation som svårligen kunde hanteras på något annat sätt.

Konflikten mellan statsuveränitetens och det nationella självbestämmandets princip är sällan enkel. Utskottet bedömer att det även i framtiden kan komma att föreligga unika omständigheter som, utöver de grundläggande kriterierna, spelar en avgörande roll för Sveriges bedömning av en fråga om erkännande av en stat. Utskottet har inhämtat att exempelvis graden av EU-uppslutning kan vara avgörande, trots att detta inte är ett kriterium för erkännande.

I sitt betänkande 2012/13:UU8 uttalade utrikesutskottet att dessa kriterier fortfarande är giltiga (s. 13). Då påminde utskottet också om ett uttalande våren 2010 då utskottet (bet. 2009/10:UU9) erinrade om att erkännande är ett folkrättsligt begrepp, och uttryckte att det inte ankommer på riksdagen, som ett representativt organ, att göra folkrättsliga ställningstaganden.

Regeringsbildning

Regeringsbildningen regleras i 6 kap. regeringsformen. När en statsminister ska utses, kallar talmannen företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd. Talmannen överlägger med vice talmännen och lämnar sedan förslag till riksdagen. Riksdagen ska inom fyra dagar, utan beredning i utskott, pröva förslaget genom omröstning. Om mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar mot förslaget, är det förkastat. I annat fall är det godkänt. Det sagda framgår av 4 §.

När riksdagen har godkänt ett förslag om ny statsminister ska han eller hon, enligt 6 §, så snart det kan ske anmäla de övriga statsråden för riksdagen. Därefter äger regeringsskifte rum vid en särskild konselj inför statschefen eller, om statschefen har förhinder, inför talmannen. Talmannen ska alltid kallas till konseljen.

Talmannen utfärdar förordnande för statsministern på riksdagens vägnar, enligt 6 § andra stycket.

Sedan 1994 har underskrivandet av förordnandet skett i plenisalen omedelbart efter omröstningen, enligt Holmberg m.fl. (Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 310). Där noteras att varken statsministern eller statsråden tillträder sina befattningar förrän i samband med regeringsskifteskonseljen.

Regeringsförklaring

Vid riksmötets öppnande avger statsministern en regeringsförklaring, om det inte finns särskilda skäl för honom eller henne att avstå från detta; det föreskrivs i 3 kap. 6 § riksdagsordningen.

I Grundlagberedningens motiv till förslag till riksdagsordning anfördes (prop. 1973:90, s. 515 f.) att regeringsförklaringen är tänkt som underlag för den allmänpolitiska debatt, som enligt vad beredningen hade angivit i motivavsnittet om riksdagens arbetsplanering borde följa kort tid efter det att riksmötet har öppnats. Det är med hänsyn härtill, anfördes det vidare, önskvärt att förklaringen får en viss fyllighet. Lagtexten medger att en regering som har avgått efter nederlag vid val men som kvarstår som expeditiönsminister underlåter att avge regeringsförklaring.

Grundlagberedningen tänkte sig (prop. 1973:90 s. 498) att det årliga riksmötet ska inledas med en öppningshögtidlighet. Vid denna bör statsministern i allmänhet avge en regeringsförklaring, vari regeringens politik skisseras. Det förefaller naturligt att denna förklaring får bilda utgångspunkt för en allmänpolitisk debatt. Denna bör hållas snarast möjligt efter det att riksmötet har öppnats, dock först sedan riksdagen förrättat de val som ankommer på den. Särskilt efter riksdagsval framstår en inledande, allmän debatt som påkallad. Leder ett riksdagsval till regeringsskifte, anförde Grundlagberedningen, bör såväl regeringsförklaring som den därpå följande debatten anstå till dess att en ny regering har bildats.

Departementschefen förklarade sig inte ha något att erinra mot förslagen i fråga om bl.a. regeringsförklaring i samband med riksmötets öppnande som är avsedd att bilda utgångspunkt för en allmänpolitisk debatt i inledningskedet (prop. 1973:90 s. 168 och 170). Under lång tid ägde dock den allmänpolitiska debatten rum i anslutning till budgetpropositionen och den allmänna motions-tiden vid vårsessionens inledning (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 669). När budgetåret lades om 1996 skedde inte omedelbart utan först 2002 en flyttning av den allmänpolitiska debatten till hösten (oktober).

Holmberg m.fl. kommenterar i Grundlagarna (3 uppl., 2012, s. 670) att särskilda skäl som kan föranleda att regeringen inte avger en förklaring i samband med riksmötets öppnande enligt Grundlagberedningen kan vara att regeringen är en övergångsregering. När riksmötet öppnat efter ett ordinarie val som medfört att den sittande regeringen avgått har riksdagen vid tidpunkten för riksmötets öppnande ännu inte valt någon ny statsminister. Någon regeringsförklaring har således inte kunnat avges då utan det har skett först efter att valet av statsminister ägt rum.

Tidigare granskning

Våren 2000 granskade utskottet regeringens skyldighet att överlägga med Utrikesnämnden, med anledning av en anmälan som gällde omständigheterna kring regeringens handlande i fråga om de bilaterala förbindelserna med Österrike (bet. 1999/2000:KU20 s. 6 f.). I sitt ställningstagande uttalade utskottet, med utgångspunkt i bestämmelsen i dåvarande 10 kap. 6 § (numera 10 kap. 11 §) regeringsformen, bl.a. att förarbetena till regeringsformen tyder på att uttrycket ”om det kan ske” närmast syftar på de fall där överläggning inte hinns med på grund av ärendets brådskande natur. Utskottet uttalade vidare att bestämmelsen i andra meningen om utrikesärenden av större vikt innebär ett krav på överläggningar i förväg, alltså innan regeringen faktiskt tar ställning i frågan. Avslutningsvis framhöll utskottet vikten av att överläggningar med Utrikesnämnden i utrikesärenden av större vikt underläts endast när det finns mycket goda skäl. Även om ärendet är av brådskande natur kan det många gånger, anförde utskottet, finnas möjligheter att i någon form åstadkomma överläggningar med nämnden.

Därefter utförde utskottet en granskning som gällde formerna för utrikespolitiska beslut (bet. 2001/02:KU20 s. 229 f.). Konstitutionsutskottet redovisade olika frågeställningar och aspekter som aktualiserats under granskningen. Utskottet anförde att granskningen hade bidragit till en fördjupning av insikterna när det gäller villkoren för beslutsfattandet inom Utrikesdepartementets område och även inom EU. Redovisningen tjänade därigenom ett syfte som underlag och bakgrund för bl.a. framtida granskningsfrågor. Granskningen föranledde inte något särskilt uttalande från utskottets sida.

Nämnas kan att i en promemoria från Utrikesdepartementet i den sistnämnda granskningen lyftes erkännande av stater fram som ett av de beslut där det kan finnas inslag av utrikespolitiska överväganden och som behandlas som regeringsärenden (bet. 2001/02:KU20 s. 237). I promemorian framfördes också att som ensidiga rättshandlingar betraktas i folkrätten en rad olika företeelser i statslivet. Gemensamt för dem är att de är ägnade att ändra eller påverka bestående rättslägen. De uppfattas som bindande i någon form. Erkännande av en stat räknas också till kategorin ensidiga rättshandlingar. De ensidiga rättshandlingarna skiljer sig, framfördes det vidare i promemorian, från sådana uttalanden av innehavaren av "treaty making power" som måste uppfattas endast som tillkännagivanden av önskemål, uppfattningar eller politiska syften i allmänhet. Sådana tillkännagivanden är inte förbindande. Det gäller också motsvarande uttalanden av flera makter samtidigt, t.ex. vid eller efter förhandlingar. Många utrikespolitiska ställningstaganden som görs av företrädare för regeringen kan knappast ses som förbindande och blir inte heller i praxis föremål för regeringsbeslut. Som nämnts i föregående stycke uttalade sig konstitutionsutskottet inte om dessa frågor.

Promemorior från Regeringskansliet m.m.

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 22 januari 2015 begärde utskottet svar på vissa frågor. Utskottet fick den 12 februari 2015 en svarspromemoria utarbetad vid Statsrådsberedningen och Utrikesdepartementet (bilaga A2.2.2). Därefter ställde utskottet den 19 februari 2015 ytterligare frågor; den 12 mars 2015 fick utskottet en svarspromemoria som utarbetats vid Utrikesdepartementet (bilaga A2.2.3).

Utskottet frågade vilka överväganden som ligger bakom den aktuella formuleringen i regeringsformen, och hur bindande uttrycket "Därför kommer Sverige att erkänna staten Palestina" avsågs att vara. I promemorian den 12 februari 2015 uppges att Regeringsförklaringen från den tillträdande statsministern var avsedd som en avsiktsförklaring. Det formella beslutet fattades av regeringen den 30 oktober 2014.

Med anledning av utskottets fråga om den aktuella regeringsförklaringen var föremål för någon form av beredning, samordning eller liknande uppgavs i promemorian den 12 februari 2015 att regeringsförklaringen inte bereddades i Regeringskansliet.

Beredningen av regeringsbeslutet om erkännande av Staten Palestina inleddes den 15 oktober 2014 av Mellanöstern- och Nordafrikaenheten (UD MENA), enligt promemorian den 12 februari 2015. Ärendet bereddes med enheten för folkrätt och mänskliga rättigheter (UD FMR), enheten för säkerhetspolitik (UD SP) samt rättssekretariatet (UD RS). Under tiden som beredningen pågick överlade regeringen den 27 oktober 2014 med Utrikesnämnden. Beredningen avslutades den 28 oktober 2014.

Med anledning av utskottets frågor den 19 februari 2015 om hur den valda formuleringen speglar att ställningstagandet att erkänna Staten Palestina inte ”faktiskt” redan hade gjorts och på vilket sätt regeringen sett till att överlägga med Utrikesnämnden innan regeringen ”faktiskt” tog ställning i frågan, uppgavs i promemorian den 12 mars 2015 följande.

Som framgår av Regeringskansliets tidigare promemorior i granskningsärendet var regeringsförklaringen från tillträdande statsministern avsedd som en avsiktsförklaring. I promemoriorna anförs vidare att beredningen av ärendet att erkänna Staten Palestina inleddes den 15 oktober 2014, att regeringen överlade med Utrikesnämnden den 27 oktober, att beredningen avslutades den 28 oktober och att regeringens beslut fattades den 30 oktober. I promemoriorna redogörs även för på vilka sätt regeringens avsikt att erkänna Staten Palestina förmedlats, såväl i regeringsförklaringen som på andra sätt, däribland nyhetsartikeln den 8 oktober 2014. Varken vid de tidpunkterna eller vid tiden för överläggningen med Utrikesnämnden hade regeringen tagit ställning till frågan att erkänna Staten Palestina – detta skedde vid regeringssammanträdet den 30 oktober.

Utfrågningar

I granskningen har utskottet hållit utfrågningar med utrikesminister Margot Wallström och statsminister Stefan Löven.

Utrikesminister Margot Wallström

Utskottet genomförde en offentlig utfrågning med Margot Wallström den 16 april 2015 (bilaga B6).

I sin inledning betonade Margot Wallström, efter att ha återgivit den del av regeringsförklaringen som avsåg erkännande av Staten Palestina, att detta skedde efter en valrörelse och debatt där de två regeringspartierna gjort väl känt sina avsikter att gå i denna riktning. Margot Wallström framhöll att regeringsförklaringen från den tillträdande statsministern var avsedd som avsiktsförklaring. Det formella beslutet att erkänna Staten Palestina fattades den 30 oktober 2014 efter vederbörlig beredning av ärendet och efter att överläggning skett med Utrikesnämnden.

Samma dag som regeringsförklaringen, den 3 oktober, skickade Regeringskansliet information till utlandsmyndigheterna om regeringens avsikt att erkänna Staten Palestina. Margot Wallström uppgav att detta skedde mot bakgrund av att regeringens avsikt förstås väckt stor uppmärksamhet också internationellt och wdet förelåg behov av information.

Beredningen av regeringsbeslutet om erkännande av Staten Palestina inleddes den 15 oktober av Utrikesdepartementet. Dagen efter, den 16 oktober,

fattade regeringen beslut om att kalla till överläggningar i Utrikesnämnden. Den 27 oktober överlade regeringen med Utrikesnämnden. Beredningen av regeringsbeslutet avslutades den 28 oktober. Den 29 oktober inbjöds den palestinska ambassadören till UD för att få information om regeringens avsikt att erkänna Staten Palestina vid regeringssammanträdet dagen därpå. Regeringen beslutade om erkännandet vid regeringssammanträdet den 30 oktober.

Tillfrågad om hon deltagit i utformningen av formuleringen av regeringsförklaringen och om det förekom några diskussioner om formuleringen ”Därför kommer Sverige att erkänna staten Palestina”, hänvisade Margot Wallström till att hon tillträdde som utrikesminister den 3 oktober vid konseljen, och att hon utgick från att konstitutionsutskottets granskning gällde statsrådets tjänsteutövning och uppgifter.

Med anledning av den information som sändes från Utrikesdepartementet till utlandsmyndigheterna den 3 oktober framhöll Margot Wallström att det ”[förstås fanns] ett stort intresse internationellt. Vi visste att det skulle komma många frågor till våra utlandsmyndigheter.” Margot Wallström framhöll även formuleringen ”ett erkännande”. Margot Wallström uppgav även att ”med tanke på den mycket stora nationella och internationella uppmärksamheten var det naturligtvis nödvändigt att informera, men vi gjorde på ett sådant sätt att vi beskrev att ett regeringsbeslut krävdes och att vi avsåg att fatta beslut. Det var en avsiktsförklaring.”

När Margot Wallström tillfrågades om de folkrättsliga kriterierna för erkännande av en stat, uppgav hon att granskning av de folkrättsliga grunderna och motiven förstås var en viktig del av beredningen, och att de folkrättsliga grunderna för beslutet om ett erkännande var uppfyllda.

Under beredningen diskuterades enligt Margot Wallström också ”vilka reaktioner detta kan skapa runt om i världen, framför allt hos de parter som vi förutsatte skulle ha störst intresse i frågan. Det handlade också om att försöka förutse deras reaktioner.” Margot Wallström ringde personligen upp Israels utrikesminister Lieberman och informerade om att beslutet förbereddes på samma sätt som också Palestinas ambassadör informerades så snart det var möjligt.

Vidare uppgav Margot Wallström att ”om det politiskt hade funnits anledning att ta tillbaka det besked som givits i regeringsförklaringen hade det förstås varit möjligt att avbryta en beredning eller säga att det inte längre var aktuellt eller att någonting hänt som gör att vi inte kan fatta ett sådant beslut. Då avbryter man beredningen av ett ärende, självklart.” Senare tillade Margot Wallström att ”om det hade varit en väldigt dramatisk förändring av verkligheten i situation på marken eller om någonting hade hänt kunde man rent teoretiskt förstås backa. Men man får utgå ifrån att också här har man tänkt igenom en fråga så noggrant att när den presenteras som en avsiktsförklaring eller formuleras i en regeringsdeklaration är det en politiskt väl förankrad och genomtänkt idé och ett förslag om vad den nya regeringen ville göra. Så rent teoretiskt: Ja. Men naturligtvis var det här en välkänd politisk position sedan många år tillbaka, och den var väl genomtänkt.” Senare återkom Margot

Wallström till att synen på denna fråga och regeringspartiernas hållning till den var känd sedan lång tid tillbaka. Det var enligt Margot Wallström en fråga som diskuterats politiskt under flera år, och därför ansåg hon inte att det var anmärkningsvärt att den beskrevs tydligt i regeringsförklaringen. ”Det var förstas ett väldigt tydligt ställningstagande. Det var avsikten att göra detta. Sedan följde en sedvanlig beredning i Regeringskansliet som också inbegrep att Utrikesnämnden informerades och kallades till ett sammanträde.”

När det gäller sammanträdet med Utrikesnämnden angav Margot Wallström att ”mycket handlar om att om man kan kalla Utrikesnämnden så att man får både Hans Majestät Konungen, statsministern och andra inblandade ministrar och partiledarna samlade vid en tidpunkt så att man sedan kan fullfölja en beredning”. Vidare uppgav Margot Wallström ”vi har förstas i hela processen lyssnat väldigt noga till alla argument som har framförts och har stor respekt för dem. De flesta är väl kända, precis som regeringens ståndpunkter och regeringspartiernas ståndpunkter var väl kända sedan en lång tid tillbaka. Så var det också i den här frågan. Det var väldigt lite nytt som kom upp under beredningen. [...] Man tittar på alla argument för och emot. Man tittar på vad reaktionerna kan bli. Man tittar på vad effekterna blir för landet Sverige. Det är en viktig del. Det gällde framför allt att granska den folkrättsliga grunden och de argument som har förts fram folkrättsligt. Vi tittade på tidigare erkännandefrågor, till exempel av Kroatien och Kosovo, och hur det gick till. Vi granskade verkligen den här frågan från alla olika synvinklar. [...] Det är klart att i en sådan beredning måste man fundera över: Är det rätt tidpunkt just nu? [...]”

Statsminister Stefan Löven

Utskottet genomförde en offentlig utfrågning med statsminister Stefan Löven den 24 april 2015 (bilaga B11).

I sin inledning anförde Stefan Löfven att han som tillträdande statsminister inför riksdagen och svenska folket lämnade sin och den tillträdande regeringens regeringsförklaring. Han lämnade då besked om hur regeringen hade för avsikt att handla i regeringsställning och angav att han i regeringsförklaringen poängterade att ”vårt land ska vara en ledande och inspirerande kraft i världen, där vi sluter klyftor och förverkligar de löften om frihet som vi har ställt ut till våra barn, och där vi investerar gemensamt i människor och miljö, i kunskap och konkurrenskraft, i trygghet i nuet och i hopp om framtiden.” Vidare angav Stefan Löfven att han då förklarade regeringens uppfattning att konflikten mellan Israel och Palestina endast kan lösas genom en tvåstatslösning som ska framförhandlas i enlighet med folkrättens principer, att den måste garantera såväl palestiniernas som israelernas krav på nationellt självbestämmande och säkerhet och att en tvåstatslösning förutsätter ömsesidigt erkännande och vilja till fredlig samexistens. Därför gav han uttryck för ambitionen att Sverige skulle komma att erkänna Staten Palestina. Stefan Löfven betonade att i den valrörelse som föregick regeringsbildningen hade de två regeringspartierna varit mycket tydliga i den här frågan.

Stefan Löfven framhöll att regeringsförklaringen är tänkt som ett underlag för den allmänpolitiska debatten; den regeringsförklaring han lämnade den 3 oktober var just det, ett inlägg i debatten, en avsiktsförklaring. Att en ambition anges i en regeringsförklaring innebär inte, anförde Stefan Löfven, att regeringen har fattat ett beslut. Liksom när det gäller aviserade inrikespolitiska reformer förutsätter aviserad utrikespolitik oftast en beredningsprocess innan ett beslut kan fattas. Så skedde också, bl.a. genom information till Utrikesnämnden. Stefan Löfven hänvisade beträffande beredningsprocessen till de uppgifter som lämnats i promemoriorna från Regeringskansliet och av utrikesminister Margot Wallström inför utskottet (se ovan i avsnittet Promemior från Regeringskansliet respektive avsnittet om utfrågning med Margot Wallström).

Enligt Stefan Löfven skulle en regeringsförklaring troligen uppfattas som urvattnad om den inte innehöll regeringens målsättningar och avsikter även på det utrikespolitiska området, och en regering måste kunna ge avsiktsförklaringar i en regeringsförklaring även på det utrikespolitiska området.

På frågan om han själv deltog i utformningen av regeringsförklaringen, uppgav Stefan Löfven att han som statsministerkandidat, som ledare för det socialdemokratiska partiet, ledde arbetet inför ett eventuellt regeringsövertagande. Stefan Löfven uppgav även att han självklart deltog i utformningen av regeringsförklaringen.

Vidare anförde Stefan Löfven att regeringsförklaringen har två syften. ”Det ena är att vara ett inslag i den allmänpolitiska debatten, det andra är att ange en ambition för den tillträdande regeringen. Vi ville erkänna Staten Palestina. Och det var inget nytt ställningstagande, varken vad gäller Socialdemokraterna eller Miljöpartiet. Vi har varit väldigt tydliga på det området under lång tid. Det var en känd uppfattning. Jag gav uttryck för den ambitionen.” Vid ett tillfälle uttalade Stefan Löfven att ”vi har valt de ord vi har valt. Vi uttryckte en tydlig ambition. Beslut var inte fattat. Regeringens beslut fattades dock senare.” Stefan Löfven betonade också att han flera gånger innan beslutet fattades sagt offentligt att han inte visste när ett beslut skulle komma att fattas, och att ett beslut om erkännande inte var fattat. Senare uttalade Stefan Löfven att ”Det var inga nya besked. Det socialdemokratiska partiet och Miljöpartiet har under lång tid gett uttryck för att vi tycker att Staten Palestina ska erkännas och att det är tid för det nu. När regeringsförklaringen arbetades fram gjorde vi det. Vi har ett kongressbeslut om det i vårt eget parti, och vi har motionerat om det i Sveriges riksdag. Vi var eniga om att vi ville detta.”

Enligt Stefan Löfven var Sveriges erkännande av Staten Palestina ett ärende av stor vikt, och det var därför ärendet drogs i Utrikesnämnden. Stefan Löfven anförde att han då regeringsförklaringen lästes upp inte hade tillträtt som statsminister men i regeringsförklaringen angav regeringens ambitioner, och att när regeringen sedan tillträdde började beredningsprocessen. På förmiddagen läste Stefan Löfven upp regeringsförklaringen i riksdagen, och vid lunchtid, senare samma dag, tillträdde regeringen efter en konselj hos statschefen. Den 15 oktober påbörjades beredningen av förslaget till beslut om

erkännande av Staten Palestina; det gjordes inom UD. Den 27 oktober överlade regeringen med Utrikesnämnden. Den 28 oktober var beredningen avslutad och färdig. Den 30 oktober fattade regeringen beslut om erkännandet av Staten Palestina.

När det gäller den instruktion som sändes till beskickningarna den 3 oktober (se ovan avsnittet Viss kommunikation mellan regeringsförklaringen den 3 oktober och regeringsbeslutet den 30 oktober 2014) uppmärksammade Stefan Löfven att ”det står inte the recognition utan recognition, erkännande. Det var alltså inte bestämt; erkännandet hade inte skett, utan det var en hänvisning till att ett erkännande skulle följa de folkrättsliga principerna, vilket vi naturligtvis hävdar. Det var alltså inte fastslaget att ett erkännande hade skett, utan det var tal om ett erkännande i obestämd form”.

Senare ställdes Stefan Löfven inför att man i instruktionen till beskickningarna vid två tillfällen behandlade Palestina som en stat genom att vid två tillfällen använde uttrycket ”Staten Palestina” och i den sista meningen likställa Palestina med Israel. Stefan Löfven uppgav då att ”det står att det internationella samfundet redan erkände. Det är ett erkännande av det internationella samfundet. Sedan står det också att i FN 2012, under den förra regeringens mandatperiod, röstade också Sverige för detta erkännande av denna status. Det innebär inte att landet Sverige har erkänt Staten Palestina, utan det sker den 30 oktober”.

På fråga om han anser att utrikespolitiska frågor ska hanteras annorlunda i regeringsförklaringen än inrikespolitiska, svarade Stefan Löfven att han tror att det skulle upplevas som konstigt om en regering i sin regeringsförklaring inte har några utrikespolitiska ambitioner, och att ”för den tillträdande regeringen var det viktigt att ge uttryck för hur vi ser på viktiga utrikespolitiska frågor”. Stefan Löfven uttalade även att om han inte hade sagt något i regeringsförklaringen och regeringen sedan hade återkommit med ett beslut om erkännande kunde det nog ha väckt frågor om varför ett sådant viktigt utrikespolitiskt ställningstagande inte hade nämnts i regeringsförklaringen. Senare upprepade Stefan Löfven att de ”tyckte att det var viktigt att ge uttryck för en sådan ambition. Det är klart at det uppstod mycket diskussioner om den, inte bara i Sverige utan runt om i världen. Det var många positiva reaktioner, och det var negativa reaktioner”.

När Stefan Löfven ombads att redogöra för hur man resonerat kring de grundläggande kriterierna för att erkänna stater, angav han att det finns ett territorium, ett folk och en kontroll över landet – inte hela, men det har inte krävts vid tidigare erkännanden, exempelvis Kosovo; det finns parallellfall. Det viktiga var enligt Stefan Löfven att beredningen gjordes på Utrikesdepartementet.

Mot bakgrund av den information som sändes till beskickningarna den 3 oktober ställdes frågan om inte ställningstagandet om folkrätten borde vara något man avgör under beredningstiden, och hur det kunde avgöras att det var i enlighet med folkrätten att erkänna Staten Palestina innan frågan var beredd. Stefan Löfven svarade att ”vi har ju självfallet haft uppfattningen att det

uppfyller de folkrättsliga kraven, annars hade vi inte fattat ett sådant beslut i våra respektive partier. Men det ska ändå av hänsyn och respekt för landets lagar och regler beredas på det sätt som anges i lagen. Därför skedde den beredningen, och då gjordes dessa avvägningar och utrikesförvaltningen, och sedermera kom man till beslut”.

På fråga om andra länders ställningstaganden låg till grund för statsministerns ställningstagande som han klargjorde i regeringsförklaringen och som sedan skickades ut till utlandsmyndigheterna svarade Stefan Löfven nej, och att ”det här är Sveriges regerings beslut. Däremot var det med en referens till att det ur folkrättsligt perspektiv inte har ifrågasatts av andra länder.”

Tillfrågad om det funnits utrymme att väga in Utrikesnämndens synpunkter, med hänvisning till att överläggningen med nämnden ägde rum den 27 oktober och beredningen avslutades den 28 oktober, uppgav Stefan Löfven att ”vi hade absolut möjligheter att väga in den diskussionen i vårt beslut. Beslutet fattades den 30 oktober. Beredningen avslutades den 28 oktober. Vi hade den tidsutdräkt som krävdes för att väga in Utrikesnämndens diskussioner, ja.” Senare tillade Stefan Löfven att regeringen ser samrådet med Utrikesnämnden som en viktig del av beredningsprocessen, och uttalade att ”det går dygn” och att regeringsarbetet pågår rätt stor del av dygnet.

Utskottets ställningstagande

Frågan i granskningen är om regeringen hade samrått med Utrikesnämnden innan den faktiskt tog ställning för att erkänna Staten Palestina.

Utskottet noterar inledningsvis att när Stefan Löfven läste upp regeringsförklaringen i riksdagens kammare den 3 oktober 2014 var han godkänd av riksdagen och hade mottagit det förordnande som talmannen utfärdat på riksdagens vägnar. Därför finner utskottet, även med beaktande av att regeringsskiftet ägde rum först senare samma dag, att Stefan Löfvens handlande i samband med regeringsförklaringen omfattas av konstitutionsutskottets granskning.

I förarbetena till riksdagsordningen uttalades att i en regeringsförklaring skisseras regeringens politik samt att regeringsförklaringen är tänkt att bilda utgångspunkt för en allmänpolitisk debatt i riksmötets inledningsskede och att det därför är önskvärt att förklaringen får en viss fyllighet (prop. 1973:90 s. 168, 170, 498). Mot den bakgrunden ska en regeringsförklaring enligt utskottets mening ses som en allmän avsiktsförklaring som inte kan tillmätas någon rättsverkan. Stefan Löfvens uttalande i regeringsförklaringen ”Därför kommer Sverige att erkänna staten Palestina” kan därför inte i sig ges innebörden att regeringen har tagit ställning i frågan redan den 3 oktober.

Efter regeringsförklaringen har uppgifter kommunicerats i frågan om Sveriges erkännande av Staten Palestina, främst av utrikesminister Margot Wallström och av Utrikesdepartementet; det har skett i massmedier, på regeringens webbplats och i information till utlandsmyndigheterna med rubriken ”Lines to take: Sweden will recognize the State of Palestine”.

Utskottet noterar bl.a. upprepade hänvisningar till ”vårt kommande erkännande av Palestina” och uttalanden om att ”Sverige kommer att erkänna Palestina”, utan att någon pågående beredning e.d. nämns. Enligt utskottet borde kommunikationen på ett tydligare sätt ha speglat att det pågick en beredningsprocess och att något beslut ännu inte var fattat. Som kommunikationen nu var utformad gav den bilden av att regeringen i realiteten hade tagit ställning till Palestinaerkännandet före Utrikesnämndens sammanträde. Det kan heller inte uteslutas att kommunikationen har lett till att Sveriges erkännande av Staten Palestina av omvärlden har uppfattats som avgjord vid en tidpunkt före samrådet med Utrikesnämnden. Det sätt på vilket frågan har hanterats kan enligt utskottets bedömning också ha försämrat förutsättningarna för ett samråd med Utrikesnämnden i reell mening. För det inträffade bär utrikesministern ett särskilt ansvar och statsministern ett övergripande ansvar.

2.3 Hanteringen av anställning av statssekreterare i Miljödepartementet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 569-2014/15), *bilaga A2.3.1*, begärs det att utskottet granskar huruvida regeringens anställning av Yvonne Ruwaida som samordnande statssekreterare till Åsa Romson och Gustav Fridolin är förenlig med vad som föreskrivs i förordningen med instruktionen för Regeringskansliet om statssekreterarens roll och regeringsärendenas handläggning. I det aktuella ärendet var enligt anmälaren klimat- och miljöminister Åsa Romson föredragande statsråd, och ytterst ansvarig för beslutet om tillsättning av statssekreterare var hela regeringen och därmed statsminister Stefan Löfven.

Anmälaren framhåller att det är mycket oklart på vilket sätt Yvonne Ruwaidas funktion som samordnande statssekreterare är knuten till regeringens arbete. Om det är tänkt att Yvonne Ruwaidas roll som samordnande statssekreterare ska avse övergripande politiska frågor hade hon enligt anmälaren behövt vara statssekreterare i Statsrådsberedningen. Av anmälan framgår vidare att en och samma post som statssekreterare inte kan vara knuten till två departement, utan rollen som statssekreterare är en chefstjänstemannaposition inom ett visst departement. I förordningen med instruktionen för Regeringskansliet klargörs också att statssekreterarens uppdrag är att närmast under statsrådet svara för ledningen av departementet. En samordnande statssekreterare i ett fackdepartement har enligt anmälaren endast möjlighet att medverka i handläggningen av departementets egna ärenden eller ärenden som ska handläggas i gemensam beredning med departementet i fråga. Anmälaren framhåller att det inte har framkommit att mängden regeringsärenden som måste beredas gemensamt mellan

Utbildningsdepartementet och Miljö- och energidepartementet är av en sådan omfattning att det krävs en särskild statssekreterarfunktion för att hantera dem. En statssekreterares uppdrag kan inte heller enligt anmälaren vara att stödja en person i hans eller hennes partipolitiska funktion. En sådan utformning av uppdraget som statssekreterare strider mot bestämmelserna om statssekreterarens roll i förordningen med instruktion för Regeringskansliet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Miljö- och energidepartementet, *bilaga A2.3.3* samt utfrågningar med Yvonne Ruwaida, statssekreterare vid Miljö- och energidepartementet, och klimat- och miljöminister Åsa Romson, *bilaga B5* och *B7*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Pressmeddelande m.m.

Enligt ett pressmeddelande från Miljödepartementet², *bilaga A2.3.2*, daterat den 14 oktober 2014 har regeringen utsett Yvonne Ruwaida till statssekreterare hos klimat- och miljöminister Åsa Romson. Av pressmeddelandet framgår bl.a. att Yvonne Ruwaida i den nya rollen kommer att arbeta som samordnande statssekreterare till Miljöpartiet de gröna (Miljöpartiet) båda språkrör Åsa Romson och Gustav Fridolin.

På regeringens webbsida gjordes senare en ändring i en publicerad notis om att regeringen hade utsett Yvonne Ruwaida till statssekreterare hos klimat- och miljöminister Åsa Romson, *bilaga A2.3.4*, och en rättelseruta infördes i det tidigare publicerade pressmeddelandet, *bilaga A2.3.5*.

Av notisen framgår att regeringen har utsett Yvonne Ruwaida till statssekreterare hos klimat- och miljöminister Åsa Romson och att Yvonne Ruwaida har ansvar för bl.a. klimatrelaterade frågor och kärnsäkerhet. I notisen finns en länk till det ursprungliga pressmeddelandet. Av den införda rättelserutan framgår att pressmeddelandet innehåller en felaktig uppgift och att Yvonne Ruwaida endast är statssekreterare åt Åsa Romson.

Regeringens och Regeringskansliets organisation

På regeringens webbsida (www.regeringen.se) finns närmare information om regeringens organisation. Miljöpartiets två språkrör Åsa Romson och Gustav Fridolin är även ministrar i regeringen. Chef för Miljö- och energidepartementet är klimat- och miljöminister tillika vice statsminister Åsa Romson. Gustav Fridolin är utbildningsminister och chef för Utbildningsdepartementet. I Miljö- och energidepartementet finns ytterligare ett statsråd, energiminister Ibrahim Baylan. Under de två statsråden i Miljö- och

² Numera Miljö- och energidepartementet.

energidepartementet leds arbetet av tre statssekreterare. Två av statssekreterarna är knutna till Åsa Romson och en av dessa är Yvonne Ruwaida. I Åsa Romsons politiska stab ingår även bl.a. en stabschef. Det finns tre statsråd i Utbildningsdepartementet. Förutom Gustaf Fridolin tillhör också gymnasie- och kunskapslyftsminister Aida Hadzialic och ministern för högre utbildning och forskning Helene Hellmark Knutsson departementet. Närmast under statsråden i Utbildningsdepartementet är det statssekreterarna som leder arbetet. I Gustaf Fridolins politiska stab ingår bl.a. en statssekreterare och en stabschef.

Chef för Statsrådsberedningen är statsminister Stefan Löfven. I Statsrådsberedningen finns ytterligare ett statsråd, ministern för strategi- och framtidsfrågor samt nordiskt samarbete Kristina Persson. I Stefan Löfvens politiska stab ingår bl.a. två statssekreterare. Statsrådsberedningen är indelad i flera kanslier. Bland annat finns det ett samordningskansli. På regeringens hemsida framhålls att de två regeringspartierna gemensamt ska driva regeringens arbete framåt och ha inflytande över besluten. Samordningskansliets uppgift är att säkra att den överenskomna politiken också blir den som genomförs. Kansliet består av en statssekreterare från respektive regeringsparti. Statssekreterare i samordningskansliet är Mats Andersson och Per Ängquist.

Gällande ordning

Regeringsformen

Av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) följer att regeringen styr riket. Själva regeringsarbetet regleras närmare i 7 kap. RF. Bestämmelserna är avsiktligt knapphändigt utformade. Enligt motiven bör regeringens arbetsformer inte göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar en anpassning av arbetet till växlande förhållanden (prop. 1973:90 s. 179). En allmän utgångspunkt bör därför vara att visa återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer i grundlag.

För att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt ska det finnas ett regeringskansli (7 kap. 1 § RF). I detta ingår departement för olika verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen och statsministern utser bland statsråden chefer för departementen.

Även själva förfarandet vid beredningen av regeringsärenden regleras endast i begränsad omfattning i regeringsformen. Detta förfarande överensstämmer med den allmänna målsättningen om handlingsfrihet för varje regering (Algotsson, Sveriges författning efter EU-anslutningen, 2000, s. 214).

Enligt 7 kap. 3 § RF avgörs regeringsärenden av regeringen vid ett regeringsssammanträde. 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.

Vad gäller regeringsarbetet och systemet med kollektiva regeringsbeslut anförde Grundlagberedningen att även om systemet kunde te sig som onödigt formbundet med avseende på åtskilliga ärenden av mindre räckvidd och betydelse hade det stora företräden såsom underlag för det samarbete som ständigt pågår i ärenden av varierande art (SOU 1972:15 s. 79 f.). Särskilt under tider med en koalitions- eller samlingsregering låg det enligt Grundlagberedningen ett värde i ett gemensamt ansvar för ministrarna, ett ansvar som kunde åberopas som motiv för insyn och medverkan över departementsgränserna. I sina överväganden om förslaget till utformning av regeringsärenden, såsom s.k. kollektivärenden, betonade Grundlagberedningen att ”särskilt om regeringen består av företrädare för skilda partier kan det vara angeläget att regeringen arbetar i former som stimulerar till sammanhållning mellan ministrarna” (s. 149). Vid remissbehandlingen av Grundlagberedningens förslag framförde några remissinstanser kritiska synpunkter på förslaget till organisatorisk reglering av regeringsarbetet. Det anfördes att statsråds-kretsen borde utvidgas väsentligt. För att regeringen likväl till fullo skulle kunna fullgöra den politiska styrningen hävdades det i sammanhanget att det inom statsråds-kretsen borde bildas ett särskilt inre kabinett för politiska frågor. I grundlagspropositionen framhöll departementschefen mot bakgrund av remissynpunkterna att man vid utformningen av grundlagsreglerna om regeringsarbetet måste räkna med olika typer av regeringar: enpartiregering, koalitionsregering mellan två eller flera partier och samlingsregering samt att de olika typerna av regering kunde kräva olika arbetsformer (prop. 1973:90 s. 180). Vidare anförde departementschefen att om grundlagsregleringen av regeringsarbetet begränsades på det sätt han förordade öppnades möjligheter att variera arbetsformerna alltefter behov och målsättning (s. 181). Regeringsarbetet kunde mycket väl bedrivas i former som överensstämmer med de dåvarande likväl som man även kunde tänka sig att ett mer eller mindre fast organiserat samråd kommer till stånd inom grupper av statsråd, grupper som kan variera med hänsyn till frågornas beskaffenhet. Departementschefen uteslöt inte heller möjligheten att genom organisatoriska åtgärder inom grundlagens ram främja en omläggning i riktning mot vad som kunde kallas ett inre kabinett.

Av 7 kap. 4 § RF följer att statsministern kallar övriga statsråd till regeringssammanträde och är ordförande vid sammanträdet. Minst fem statsråd ska delta i regeringssammanträdet. Vid ett regeringssammanträde är departementschefen föredragande i de ärenden som hör till hans eller hennes departement (7 kap. 5 § RF). Statsministern kan dock förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden, som hör till ett visst departement, ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen.

Förordningen med instruktion för Regeringskansliet

I förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet³ finns bestämmelser om bl.a. Regeringskansliets uppgifter och organisation. Av förordningen följer att Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet samt att statsministern är chef för Regeringskansliet (1 och 5 §§). Det finns också en uppräkningslista av de departement som ingår i Regeringskansliet (2 §). I Regeringskansliet ingår bl.a. Statsrådsberedningen, Utbildningsdepartementet och Miljö- och energidepartementet. I förordningen finns även bestämmelser om departementens ledning. Chef för ett departement är det statsråd som statsministern utser enligt 7 kap. 1 § RF och statsministern är chef för Statsrådsberedningen (6 och 7 §§).

Av förordningen framgår vidare att cheftjänstemän i departementen är statssekreterarna, kabinetssekreteraren, expeditionscheferna och rättscheferna (9 §). Cheftjänstemän i Statsrådsberedningen är statssekreterarna, förvaltningschefen, rättschefen, chefen för kansliet för samordning av EU-frågor och personaldirektören.

Förordningen innehåller även bestämmelser om fördelningen av regeringsärenden mellan departementen. Förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden fördelas mellan departementen på det sätt som anges i en bilaga till förordningen (12 §). När det gäller Statsrådsberedningens ansvarsområden följer av bilagan att förvaltningsärenden som gäller regeringen och Regeringskansliet hör dit. Av bilagan framgår också till vilka departement myndigheter och andra organ hör. Ärenden om förordningar ska handläggas i det departement som motsvarande förvaltningsärenden hör till. Andra förvaltnings- och lagstiftningsärenden ska handläggas i det departement som är lämpligast med hänsyn till ärendets natur. Om ett ärende faller inom flera departements verksamhetsområden, ska det handläggas i det departement dit ärendet huvudsakligen hör (13 §).

I förordningen finns även bestämmelser om beredning av regeringsärenden (14–16 §§). Departementschefen ansvarar i regel för beredningen av regeringsärenden i departementet. Regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas i samråd med övriga berörda statsråd (gemensam beredning). Detta gäller också inom ett departement när ett ärende rör mer än ett statsråd.

Det finns några ärenden som rör Regeringskansliet och som avgörs av regeringen. Regeringen beslutar om fördelningen av anslagsmedel mellan departementen (17 §). Regeringen beslutar också i andra övergripande frågor som rör Regeringskansliet och som är av särskild vikt. Därutöver beslutar regeringen i vissa frågor som rör personaladministrationen. Bland annat beslutar regeringen om anställning av statssekreterare i Regeringskansliet (34 §). Det finns vidare i förordningen en uppräkningslista av ärenden som avgörs av Regeringskansliet (18–22 §§).

³ Omtryck SFS 2014:1460.

I förordningen regleras även arbetsfördelningen i ett departement. Arbetet inom ett departement leds närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet av statssekreteraren (23 §). Statssekreteraren ska främst svara för planeringen och samordningen i departementet och i förhållande till andra samhällsorgan samt vaka över att arbetet bedrivs i överensstämmelse med planeringen. I förordningen finns även en gemensam bestämmelse för chefstjänstemännen (27 §). Av denna följer att chefstjänstemännen ska biträda departementschefen och övriga statsråd i departementet med planeringen och andra arbetsuppgifter i departementet. De ska även biträda med att samordna verksamheten i departementet, inom Regeringskansliet och i förhållande till andra samhällsorgan. De ska vidare biträda med arbetsledningen.

Departementschefens beslutanderätt regleras närmare i förordningen. Chefen för ett departement ska föreskriva eller för särskilda fall besluta om indelningen av departementet i sakområden, chefstjänstemännens och huvudmännens uppgifter och fördelningen av arbetet mellan dem samt formerna i övrigt för verksamheten i departementet (31 §). Ärenden som inte behöver avgöras av departementschefen får avgöras av ett annat statsråd eller av en tjänsteman i Regeringskansliet. Hur detta ska ske anges i en arbetsordning för departementet eller i särskilda beslut.

Regeringskansliet ska besluta de ytterligare föreskrifter som behövs för dess organisation och formerna för dess verksamhet (32 §). Sådana föreskrifter kan tas in i en arbetsordning för myndigheten eller i arbetsordningar för departementen. Av förordningen följer vidare att chefen för ett departement får föreskriva eller för särskilda fall besluta om avvikelser från de bestämmelser om arbetsfördelningen i ett departement som finns i förordningen eller som har beslutats enligt 31 § (33 §).

Tidigare granskning

Samarbets- och samordningsformer

Frågor om olika samarbets- och samordningsformer samt tillhörande frågor såsom t.ex. villkor i överenskommelser mellan politiska partier om beredning och parlamentarisk förankring av regeringsärenden har tidigare granskats av konstitutionsutskottet.

Under våren 2000 granskade utskottet samarbetet mellan den socialdemokratiska regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet utifrån konstitutionella aspekter (bet. 1999/2000:KU20 s. 131 f.). I samband med granskningen lämnade utskottet en utförlig redovisning av reglerna för regeringsbildning, misstroendeförklaring, kollektivt beslutsfattande och statsrådets ansvar. Vidare konstaterades att det inte finns några regler om ansvarighet för beslut i regeringsärenden för personer som, utan att ingå i regeringen, samarbetar med regeringen. Det konstaterades att frågan ytterst avgörs av medborgarna genom val. Vidare redogjordes i granskningen för den parlamentariska praxisen kring regeringsbildning i fråga om samtliga regeringar från 1973 t.o.m. den

socialdemokratiska minoritetsregering som kvarstod efter valet 1998. I detta sammanhang redovisades bl.a. samarbetet mellan den socialdemokratiska regeringen och Centerpartiet 1995–1998 samt hur det samarbete mellan den socialdemokratiska regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet som ingicks efter riksdagsvalet 1998 var organiserat. Utskottet konstaterade att det hade gjorts en genomgång av dels hur regeringsformens bestämmelser om regeringsbildning och missförtroendeförklaring hade tillämpats, dels hur samarbetet mellan regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet hade organiserats. Granskningen föranledde enligt utskottet inget uttalande.

Våren 2003 granskade utskottet överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet (bet. 2002/03:KU30 s. 128 f.). Granskningen gällde de samordningskanslier med organisatorisk placering i Regeringskansliets förvaltningsavdelning som samarbetspartierna hade getts möjlighet att upprätta och den konstitutionella innebörden av att resurser avsatts till de båda samverkanspartierna. Granskningen gav vid handen att samma anställningsvillkor gällde för de politiskt sakkunniga tjänstemän som hade anställts i Regeringskansliet i enlighet med överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet som för andra politiskt sakkunniga som anställts där, med ett undantag. Anställningen för de politiskt sakkunniga från samarbetspartierna gällde tills vidare under den tid som samarbetet bestod, medan andra villkor för anställningens upphörande gällde för övriga politiskt sakkunniga. Enligt utskottets mening innebar den form av samarbete med andra partier som regeringen under förevarande mandatperiod hade valt för beredning och parlamentarisk förankring av sina beslut inte något otillbörligt gynnande av de partier som ingick i samarbetet. Granskningen föranledde i övrigt inget uttalande från utskottets sida. I en reservation (M, FP, C, KD) anfördes att trots att samarbetsformen inte kunde föranleda någon konstitutionell kritik ville reservanterna peka på det principiellt problematiska i att ett relativt stort antal sakkunniga från samarbetspartierna anställdes i Regeringskansliet för att bereda regeringens beslut, samtidigt som samma partier i egenskap av opposition erhållit ett dubbelt så stort grundbelopp som regeringspartiet enligt reglerna om stöd till riksdagsledamöter och partigruppernas arbete i riksdagen. Vid valet av samarbetsform borde det enligt reservanternas mening finnas anledning för regeringen att överväga hela den parlamentariska bilden och relationerna partierna emellan.

Hösten 2010 uppmärksammade utskottet inom ramen för den administrativt inriktade granskningen regeringens utseende av statssekreterare i Statsrådsberedningen med ansvar för kommunikation (bet. 2010/11:KU10 s. 10 f.). Enligt ett pressmeddelande skulle statssekreteraren ansvara för statsministerns och regeringens samlade kommunikationsstrategi. Arbetet omfattade budskap och former för kommunikation av regeringens beslut och reformer. I uppdraget ingick hur kommunikationen kunde präglas av ett framtidsperspektiv samt hur regeringen i ännu högre grad kunde vara delaktig i samhällsdebatten och öka dialogen med allmänheten. Utskottet ställde genom en skrivelse vissa frågor med anledning av den nämnda statssekreterartjänsten.

I Statsrådsberedningens svar hänvisades bl.a. till att statssekreterarna är chefstjänstemän i departementen, att deras huvudsakliga uppgift är att närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet leda arbetet i departementet och att det vid det aktuella tillfället inte fanns några ytterligare generella tjänstebeskrivningar för statssekreterarna i instruktionen eller i arbetsordningen för Regeringskansliet. Det konstaterades i svaret att den aktuella statssekreteraren på denna punkt inte skilde sig från övriga statssekreterare och att det endast i några tidigare situationer hade närmare reglerats vilka arbetsuppgifter en viss statssekreterare skulle ha, t.ex. när det gällde statsministerns statssekreterare. I svaret framhölls vidare statsministerns och regeringens vidsträckta möjligheter att bestämma regeringens sammansättning och formerna för fördelningen av uppgifterna inom regeringskretsen. Det framhölls att ett viktigt skäl för detta har ansetts vara behovet av att kunna anpassa regeringens arbetsformer efter vad som är lämpligt för olika typer av regeringar (se t.ex. bet. 1996/97:KU1 s. 15 f.). I promemorian framhölls att Regeringskansliet enligt 1 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Vad gäller Statsrådsberedningens ansvarsområde anfördes att förvaltningsärenden som rör Regeringskansliet hör till detta. I ett kompletterande svar anfördes att vid det aktuella tillfället ingick det i arbetsuppgifterna för chefstjänstemännen i Statsrådsberedningen att stödja statsministern i alla statsministerns roller, inklusive rollen som myndighetschef. Det framhölls att detta även gällde för den aktuella statssekreteraren och att de uppgifter som utfördes av denne således inte skilde sig från de uppgifter som andra statssekreterare i Statsrådsberedningen utförde. I ansvaret ingick bl.a. att samordna det arbete som bedrevs av departementens press- och informationsfunktioner. Vidare framhölls att Statsrådsberedningen ledde och samordnade arbetet i Regeringskansliet, att den samordning som föll under den aktuella statssekreterarens ansvarsområde bara var en av flera samordnande funktioner som fanns inom Statsrådsberedningen och att Statsrådsberedningens samordningsansvar inte innebar att tjänstemän i Statsrådsberedningen generellt hade en överordnad beslutanderätt i förhållande till andra departement. I sitt ställningstagande konstaterade konstitutionsutskottet att det hade gått för kort tid för att utskottet skulle kunna bedöma innehållet i de arbetsuppgifter som tjänsten innefattade.

Hösten 2013 granskade utskottet politiska samordningsfunktioner i Regeringskansliet (bet. 2013/14:KU10 s. 42 f.). Granskningen omfattade även tidigare regeringars samordningsfunktioner, men huvuddelen av granskningens underlag rörde den dåvarande regeringens samordningsfunktion i Statsrådsberedningen. Utskottet konstaterade att sådana funktioner inte är någon ny företeelse och att varje regering har med utgångspunkt i bl.a. den då rådande parlamentariska situationen valt den samordningsfunktion som den själv ansett vara lämplig. Ett sådant förfaringsätt överensstämmer enligt utskottet väl med regeringsformens krav. Utskottet framhöll att det är regeringens ensak att under parlamentariskt ansvar bestämma hur

regeringsbeslut bereds. Utskottet konstaterade att granskningen inte gav grund för att peka på några formella eller konstitutionella brister i den dåvarande regeringens eller tidigare regeringars samordningsfunktioner. Utskottet gjorde ett antal framåtsyftande reflektioner. En iakttagelse rörde principen om kollektivt beslutsfattande, där utskottet underströk den omsorgsfullhet som bör begagnas vid ett medgivande av förkortad delningstid. Utskottet anförde vidare att regeringsformens tillåtande reglering av regeringsarbetets arbetsformer är ändamålsenlig. Utskottet konstaterade att statsministern har ansvaret för såväl Regeringskansliet och Statsrådsberedningen som fördelningen av regeringsärenden bland statsråden. Utskottet noterade även att ansvaret för beredningen av ett regeringsärende ligger hos det föredragande statsråd som statsministern har förordnat och att detta ansvar föreligger oberoende av hur regeringen väljer att organisera sin samordningsfunktion. En regerings samordningsfunktion kan enligt utskottet ses som ett uttryck för en ambition att fylla principen om kollektivt beslutsfattande med ett reellt innehåll utan att för den skull rubba det föredragande statsrådets ansvar. De ställningstaganden som i förekommande fall görs inom en sådan funktion utgör inte formella regeringsbeslut. Regeringsformens reglering av såväl statsministerns och de enskilda föredragande statsrådets som regeringens ansvar gäller således oberoende av om och i så fall hur en regering inrättar en eller flera samordningsfunktioner. Då samordningsfunktionens roll i regeringsarbetet och tillhörande dokumentationskrav granskades för första gången kunde det enligt utskottet finnas skäl för ytterligare granskning. En sådan granskning skulle kunna omfatta andra samordnande enheter vid Statsrådsberedningen.

Felaktiga uppgifter

Utskottet granskade under våren 2008 den dåvarande näringsministerns utseende av utredare av trygghetssystem för företagare. I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att ministern vid en presskonferens den 22 november 2007 presenterade felaktiga uppgifter om den tidigare utredaren (bet. 2007/08:KU20 s. 213). Utskottet anförde att såsom ansvarigt statsråd ansvarar näringsministern för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som hon förmedlar är korrekta. Mot denna bakgrund kunde utskottet notera att departementsledningen senare samma dag offentligt framförde ett beklagande och sina ursäkten. Det var dock enligt utskottet inte tillfredsställande att en skriftlig rättelse tillfogades regeringens webbplats först två veckor efter presskonferensen.

Våren 2011 granskade utskottet uppgifter som lämnats av den dåvarande landsbygdsministern. Utskottet konstaterade att det av utredningen framgick att felaktiga uppgifter hade kommunicerats på regeringens webbplats, av ministern i olika massmedier och av ministern under hösten 2010 i skriftliga frågesvar i riksdagen (bet. 2010/11:KU20 s. 230). Allmänheten och riksdagen hade därigenom enligt utskottet getts en felaktig uppfattning om vad som förevarit. Utskottet framhöll att ansvarigt statsråd ansvarar för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som han förmedlar är korrekta och att

detta även hade framförts av landsbygdsministern som beklagat det inträffade. Enligt utskottet hade tydliga fel begåtts och utskottet förutsåg att det inträffade inte kom att upprepas. Vidare noterade utskottet att så sent som i början av 2011 hade inte någon skriftlig rättelse av de felaktiga uppgifterna fogats till regeringens webbplats. Detta borde enligt utskottets mening ha gjorts så snart felaktigheten hade uppmärksamats. Under granskningen hade utskottet fått kunskap om att uppgifter i texter från föregående mandatperiod på regeringens webbplats om ministrers titel hade ändrats, från jordbruksminister till landsbygdsminister. Dessa ändringar har skett genom att ord bytts ut i den ursprungliga notisen eller dylikt. Utskottet framhöll att ändringar eller rättelser av sakinnehåll i tidigare slutbehandlade dokument alltid bör ske genom att en skriftlig ändring eller rättelse fogas till det dokument där den ursprungliga uppgiften finns.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Vad består Yvonne Ruwaidas arbete som samordnande statssekreterare konkret i och hur förhåller sig dessa arbetsuppgifter till de uppgifter en statssekreterare har enligt 23 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet?
- Med beaktande av 9 och 23 §§ förordningen med instruktion för Regeringskansliet, önskas ett svar på frågan om vilka delar av Regeringskansliet som statssekreteraren Yvonne Ruwaida är chef för och vilket arbete i Regeringskansliet som leds av henne?
- En redogörelse för på vilket sätt arbetsuppgifterna i Yvonne Ruwaidas tjänst som statssekreterare förhåller sig till regleringen i förordningen med instruktion för Regeringskansliet avseende dels statssekreterarnas uppgift att vara chefstjänstemän i departement eller Statsrådsberedningen (9 §), dels de uppgifter som åligger Regeringskansliet (1 §) och ett departement och Statsrådsberedningen (12-15 §§ jämte bilagan)?
- Finns det någon tjänstebeskrivning eller dylikt som gäller för Yvonne Ruwaidas tjänst som samordnande statssekreterare till Miljöpartiets båda språkrör Åsa Romson och Gustav Fridolin? Om svaret är ja, önskar utskottet ta del av denna beskrivning.
- Hur förhåller sig den aktuella statssekreterartjänsten till tjänsterna som statssekreterare i Statsrådsberedningens samordningskansli och till tjänsten som statsministrers statssekreterare?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 12 mars 2015 en promemoria som upprättats inom Miljö- och energidepartementet (bilaga A2.3.3).

Av promemorian framgår att Yvonne Ruwaida inte är anställd som samordnande statssekreterare utan hon har en sedvanlig anställning som statssekreterare i ett departement. Av regeringens beslut framgår att Yvonne Ruwaida är anställd som statssekreterare i Regeringskansliet och att hon tills vidare ska vara placerad i Miljödepartementet⁴.

Vidare framgår av promemorian att arbetet under klimat- och miljöminister Åsa Romson leds av statssekreterarna Göran Enander och Yvonne Ruwaida. Inom departementet ansvarar Yvonne Ruwaida bl.a. för frågor om kärnsäkerhet, strålskydd och radioaktivt avfall, förvaltnings- och utvecklingsfrågor som rör Strålsäkerhetsmyndigheten, de lokala säkerhetsnämnderna vid kärntekniska anläggningar, Kärnavfallsrådet och Kärnavfallsfonden, klimatfrågor, frågor om miljöarbetet i Arktiska rådet, Nordiska ministerrådet och Barentssamarbetet samt transportrelaterade frågor om fordonsemissioner och bränsle kvalitet samt miljöperspektiv på frågor inom infrastruktur, handel och ekonomiska styrmedel.

Det framhålls vidare i promemorian att Yvonne Ruwaida varken är samordnande statssekreterare för Miljöpartiets båda språkrör eller en av chefstjänstemännen i Statsrådsberedningen. Hon har inte heller på något annat sätt en särskild funktion i Statsrådsberedningen eller någon särskild funktion i förhållande till statsministerns statssekreterare annat än den som följer av rollen som statssekreterare i ett fackdepartement.

Utfrågningar

Yvonne Ruwaida

Utskottet höll den 16 april 2015 en utfrågning med statssekreteraren vid Miljö- och energidepartementet Yvonne Ruwaida (bilaga B5).

I sin inledning beklagade Yvonne Ruwaida att kommunikationen kring hennes roll som statssekreterare varit missvisande. Hon uppgav att hon den 14 oktober 2014 utsågs av regeringen till statssekreterare hos Åsa Romson i Miljö- och energidepartementet och att samma dag lades en notis och ett pressmeddelande om detta ut på departementets hemsida. Tyvärr angavs felaktigt i notisen och i pressmeddelandet att hon skulle arbeta som samordnande statssekreterare till Miljöpartiets två språkrör Åsa Romson och Gustav Fridolin. Enligt Yvonne Ruwaida uppdagades nämnda fel när hon hade tillträtt sin nya tjänst och genast inleddes en process för att korrigera den felaktiga uppgiften. På kvällen den 16 oktober 2014 ändrades notisen på så sätt att den felaktiga uppgiften togs bort men i notisen länkades alltjämt till det ursprungliga pressmeddelandet. Anledningen till detta var enligt Yvonne Ruwaida att den ändring som gjorts i notisen bedömdes vara tillräcklig och att enligt Regeringskansliets policy ska ändringar inte göras i publicerade pressmeddelanden. Vidare bedömdes att ett nytt pressmeddelande inte behövde skickas ut. Enligt Yvonne Ruwaida har vidtagna åtgärder sedermera

⁴ Numera Miljö- och energidepartementet.

ansetts otillräckliga och mot bakgrund av detta infördes en rättelseruta i pressmeddelandet.

Yvonne Ruwaida uppgav vidare att hon inför utnämningen hade en dialog med det ansvariga statsrådet Åsa Romson om aktuell tjänst som statssekreterare. Bland annat diskuterades ansvarsfördelningen mellan henne och den andre statssekreteraren som skulle vara knuten till Åsa Romson. De pratade också om att miljöfrågorna skär igenom flera sektorer i samhället och en rad politikområden och att det därför krävs en samordning av politiska processer inom Regeringskansliet. När hon hade tillträtt sin tjänst som statssekreterare insåg hon att ordet samordning har en annan betydelse i Regeringskansliet än vad folk i allmänhet avser med ordet. Enligt Yvonne Ruwaida nämndes inte Gustav Fridolins namn under samtalet med Åsa Romson. Hon samtalade inte heller med något annat statsråd om innehållet i hennes tjänst. Enligt Yvonne Ruwaida rådde det aldrig någon oklarhet kring hennes tjänst som statssekreterare. Hon skulle tjänstgöra som statssekreterare hos Åsa Romson i Miljö- och energidepartementet och hennes befattning skulle motsvara en sedvanlig tjänst som statssekreterare i ett fackdepartement. Enligt Yvonne Ruwaida var det aldrig tänkt att hon skulle ha en tjänst som samordnande statssekreterare till Miljöpartiets båda språkrör. Samordningsuppgifter inom Regeringskansliet hanteras av samordningskansliet i Statsrådsberedningen och den partipolitiska samordningen sker i Miljöpartiets partiorganisation.

När det gäller utformningen av pressmeddelandet uppgav Yvonne Ruwaida att företrädare för den politiska staben i Miljö- och energidepartementet bad henne att lämna en meritförteckning och att hon informerades om att staben arbetade med att ta fram ett pressmeddelande. Hon var inte involverad i utformningen av själva pressmeddelandet eftersom hon vid den aktuella tidpunkten inte hade tillträtt den nya tjänsten. På kvällen den 14 oktober 2014 kontaktade hon den person som bett om merituppgifterna och bad att få se hur pressmeddelandet blev. Hon fick texten skickad till sig via sms och hon reagerade inte på meningen i pressmeddelandet om att hon skulle vara samordnande statssekreterare till Miljöpartiets båda språkrör. På en fråga uppgav Yvonne Ruwaida att meningen om samordnande statssekreterare var den enda information om hennes arbetsuppgifter som lämnades i pressmeddelandet.

Enligt Yvonne Ruwaida har hon inte i något sammanhang fört vidare den felaktiga uppgiften.

Klimat- och miljöminister Åsa Romson

Utskottet höll den 20 april 2015 en utfrågning med klimat- och miljöminister Åsa Romson (bilaga B7).

I sin inledning konstaterade Åsa Romson att Yvonne Ruwadidas anställning som statssekreterare hela tiden har varit knuten till Miljö- och energidepartementet och till Åsa Romson som statsråd. När hon tillfrågade Yvonne Ruwaida om tjänsten diskuterades innebörden av tjänsten och ansvarsfördelningen mellan Yvonne Ruwaida och den andre statssekreteraren

som skulle vara knuten till Åsa Romson. Enligt Åsa Romson framhöll hon att Miljö- och energidepartementets ansvarsområden har beröringspunkter med ett stort antal departement och att en statssekreterare har till uppgift att driva på och hantera en rad politiska processer. De pratades om den senare uppgiften i termer av en samordnande roll. Det var aldrig aktuellt att Yvonne Ruwaida skulle ha de samordningsuppgifter som inom Regeringskansliet sköts av statssekreterarna i Statsrådsberedningens samordningskansli. Yvonne Ruwaidas tjänst innefattade inte heller någon ren partipolitisk samordning i Miljöpartiet, utan den samordningen sker i partiorganisationen. Enligt Åsa Romson diskuterade hon inte Yvonne Ruwaidas arbetsuppgifter med utbildningsminister Gustav Fridolin eller något annat statsråd.

När det gäller utformningen av det aktuella pressmeddelandet uppgav Åsa Romson att hon och Yvonne Ruwaida hade kontakt per telefon och att hon efter telefonsamtalet informerade sin politiska stab om att Yvonne Ruwaida skulle bli ny statssekreterare. Vid det aktuella tillfället pågick rekrytering av personal och endast delar av den politiska staben var på plats. Bland annat hade den ordinarie pressekreteraren inte kommit in i arbetet och det nu aktuella pressmeddelandet utformades därför av en politiskt sakkunnig tjänsteman. Enligt Åsa Romson var hon själv inte inblandad i utformningen av pressmeddelandet. Hon var dock medveten om att det i enlighet med gällande praxis skulle gå ut ett pressmeddelande om den aktuella utnämningen av Yvonne Ruwaida. Hon såg inte pressmeddelandet före publicering.

Åsa Romson uppgav vidare att pressmeddelandet tyvärr innehöll den felaktiga uppgiften att Yvonne Ruwaida skulle vara samordnande statssekreterare åt Miljöpartiets två språkrör. Det är hon själv som har huvudansvaret för arbetet i departementet och det är viktigt att den information som lämnas t.ex. på regeringens hemsida är korrekt. Åsa Romson uppgav vidare att i anslutning till att den felaktiga uppgiften upptäcktes inledde den politiska staben i departementet en process för att korrigera felet. Hon informerades om processen och hon såg också den korrekta information som senare lades ut. Enligt Åsa Romson korrigerades notisen på departementets hemsida den 16 oktober 2014 och korrigeringen gjordes i enlighet med gällande rutiner i departementet. Sedermera har Åsa Romson och departementet insett att den justering som gjordes var otillräcklig. Hon har därför infört rutiner om en rättelseruta i pressmeddelanden. Åsa Romson uppgav vidare att hon inte vet när i tiden rättelserutan infördes i pressmeddelandet men att det måste ha varit någon gång efter den 19 mars 2015.

När det gäller utformningen av pressmeddelandet uppgav Åsa Romson att det vid det aktuella tillfället fanns rutiner i departementet för framtagande och publicering av pressmeddelanden. Dessa rutiner har därefter förtydligats för att ytterligare säkerställa att korrekt information lämnas. När felaktigheten i notisen och pressmeddelandet upptäcktes kontaktades Statsrådsberedningen och rättsenheten för att efterhöra hur felet borde hanteras. Det besked som lämnades var att det inte fanns några gemensamma rutinerna eller policyer för att rätta felaktiga uppgifter.

På en fråga uppgav Åsa Romson att den felaktiga uppgiften inte har kommunicerats utåt av henne.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar inledningsvis att det framgår av utredningen i ärendet att det pressmeddelande som publicerades på regeringens webbplats den 14 oktober 2014 innehöll en felaktig uppgift om Yvonne Ruwaidas arbete som statssekreterare. Såsom ansvarigt statsråd i Miljö- och energidepartementet ansvarar Åsa Romson för att den information som går ut till allmänheten är korrekt och väl kontrollerad och detta har även framförts av klimat- och miljöministern som beklagat det inträffade. Åsa Romson har uppgett att rutinerna inom Miljö- och energidepartementet har förtydligats för att ytterligare säkerställa att korrekt information lämnas. Någon utredning för att klarlägga hur den felaktiga uppgiften kunde komma med i pressmeddelandet synes dock inte ha gjorts inom departementet, vilket enligt utskottet hade varit en lämplig åtgärd för att säkerställa att de rutiner som finns för pressmeddelanden är adekvat utformade. Det har inte heller på frågor från utskottet på ett tillfredsställande sätt klarlagts hur ovannämnda fel kunde komma med i pressmeddelandet.

Vidare noterar utskottet att efter publiceringen av pressmeddelandet gjordes två ändringar eller rättelser i ärendet inom Miljö- och energidepartementet. Två dagar efter publiceringen av pressmeddelandet gjordes en ändring i en notis på regeringens webbplats. Denna ändring skedde på så sätt att det i notisen infördes en kortfattad redogörelse för Yvonne Ruwaidas ansvarsområden inom Miljö- och energidepartementet. I notisen länkades till det ursprungliga pressmeddelandet. Någon gång efter den 19 mars 2015 gjordes sedan en rättelse på så sätt att en rättelseruta infördes i det tidigare publicerade pressmeddelandet. Av rättelserutan framgår att pressmeddelandet innehåller en felaktig uppgift och att Yvonne Ruwaida endast är statssekreterare åt Åsa Romson.

Som utskottet påpekade redan 2011 bör ändringar eller rättelser av sakinnehåll i tidigare slutbehandlade dokument alltid ske genom att en skriftlig ändring eller rättelse fogas till det dokument där den ursprungliga uppgiften finns (bet. 2010/11:KU20). Utskottet vill i detta sammanhang även understryka att när en ändring eller rättelse har fogats till ett dokument är det givetvis viktigt att det tydligt framgår varför ändringen eller rättelsen har gjorts. Den ändring som gjordes i notisen två dagar efter publiceringen av pressmeddelandet var enligt utskottets mening ofullständig eftersom det inte framgår vilken sakuppgift som har ändrats. En rättelse av den felaktiga uppgiften har sedermera skett genom den skriftliga rättelseruta som tillfogades pressmeddelandet. Att rättelsen således gjordes först flera månader efter publiceringen av den felaktiga sakuppgiften är dock enligt utskottet inte tillfredsställande. Av utredningen i ärendet framgår att man först nu har infört rutiner inom Miljö- och energidepartementet för att korrigera felaktig

information. Detta borde enligt utskottet ha gjorts långt tidigare och utskottet förutsätter att även övriga departement redan har eller ser till att de inför motsvarande rutiner.

2.4 Beredning i fråga om statens finansiering av Medelhavsinstitutet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 787-2014/15), *bilaga A2.4.1*, begärs att utskottet granskar om regeringen har iakttagit beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen i fråga om förslaget i budgetpropositionen för 2015 att minska anslaget till de svenska Medelhavsinstitutet 2016 och 2017 och därmed avsluta statens finansiering av institutet. I anmälan anförs bl.a. att institutet i fråga och andra berörda inte getts tillfälle att yttra sig över förslaget. Anmälaren anför vidare att det ansvariga statsrådet Helene Hellmark Knutsson, minister för högre utbildning och forskning, i en intervju den 24 oktober 2014 motiverade avsaknaden av en utredning med att det inte var ett skarpt förslag för 2015. Enligt anmälaren antyder detta en bakvänd ordning där regeringen först lämnar ett förslag om att avsluta den statliga finansieringen av institutet, och därmed i praktiken avveckla verksamheterna, för att därefter inleda en beredningsprocess för att bedöma om institutet bör bevaras.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen ligger bl.a. en promemoria som har upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A2.4.2*.

Utredning i ärendet

Medelhavsinstitutet

De s.k. Medelhavsinstitutet avser de tre svenska forsknings- och kulturinstitutet i Rom, Aten och Istanbul, som sorterar under Utbildningsdepartementet.

Svenska institutet i Rom inrättades 1926 och har till uppgift att inom svenskt kulturliv främja kännedomen om antikens kultur i Medelhavsområdet och att vara organ för svensk humanistisk forskning och undervisning främst om antiken, samt att främja kulturutbytet mellan Sverige och Italien. Under institutets styrelse sorterar också Stiftelsen San Michele på Capri som grundades 1950 och som verkar för att främja de kulturella förbindelserna mellan Sverige och Italien. Svenska institutet i Athen inrättades 1948 som en stiftelse under Utbildningsdepartementet. Institutet bedriver forskning och undervisning om Greklands antika kultur och understöder kulturutbytet mellan Sverige och Grekland. Svenska forskningsinstitutet i Istanbul inrättades 1962

och är en ideell förening som har till ändamål att främja svensk forskning, främst humanistisk och samhällsvetenskaplig, i Turkiet och östra Medelhavsområdet samt andra regioner som språkligt, kulturellt eller historiskt har anknytning dit. Vart och ett av instituten leds av en styrelse vars ordförande utses av regeringen.

Instituten finansieras genom statlig medelstillsdelning, avkastning på eget kapital och externa bidrag från stiftelser, fonder, organisationer och enskilda. I årsberättelsen för 2013 från Svenska forskningsinstitutet i Istanbul uppges att merparten av statsbidraget används för att täcka hyres- och driftskostnader medan medel till den institutanknutna forsknings- och kursverksamheten till största delen erhålls genom externa anslag och projektanslag till enskilda forskare. Svenska institutet i Athen uppger på sin webbplats att statsbidrag finansierar drygt 90 procent av institutets ordinarie budget.

Statsbidragen till Medelhavsinstitutet finansieras via anslaget 3:13 Särskilda utgifter för forskningsändamål inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Anslaget är ett ramanslag som till större delen disponeras av Kammarkollegiet. Hur anslaget ska fördelas mellan de olika institutionerna anges i regleringsbrevet för anslaget. Av regleringsbrevet för 2014 framgår att statsbidraget till Svenska institutet i Rom och Stiftelsen San Michele uppgick till 10,9 respektive 1,7 miljoner kronor. Statsbidraget till Svenska institutet i Athen uppgick till 5,4 miljoner kronor och bidraget till Svenska forskningsinstitutet i Istanbul uppgick till 4,6 miljoner kronor. Enligt regleringsbrevet ska medlen användas för institutens verksamhet, och användningen av medlen ska framgå av institutens årsredovisningar respektive en redogörelse från Stiftelsen San Michele till Utbildningsdepartementet.

Budgetpropositionen för 2015

Den 19 oktober 2014 beslutade regeringen om budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1), som överlämnades till riksdagen den 23 oktober. I propositionen föreslog regeringen att riksdagen skulle besluta om en fördelning av utgifter på utgiftsområden för 2015 och godkänna den preliminära fördelningen av utgifter på utgiftsområden för 2016–2018 som en riktlinje för regeringens budgetarbete (vol. 1 s. 61). Förslagen innebar att ramen för utgiftsområde 16 skulle vara ca 64 miljarder kronor 2015 och att den skulle beräknas till ca 66 miljarder kronor 2016, ca 67 miljarder kronor 2017 och ca 68 miljarder kronor 2018 (vol. 1 s. 413).

Inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning föreslog regeringen (vol. 8 s. 308) att fr.o.m. 2015 skulle 10 miljoner kronor överföras från anslaget 3:13 Särskilda utgifter för forskningsändamål till anslaget 3:1 Vetenskapsrådet: Forskning och forskningsinformation för att finansiera ett kapitaltillskott till European Spallation Source (ESS) AB och ett bidrag till ett konsortium för konstruktionen och driften av ESS.

Regeringen beräknade att anslaget 3:13 skulle minska med 12 miljoner kronor 2016 och med ytterligare 10 miljoner kronor fr.o.m. 2017.

Minskningen avsåg bidragen till de svenska Medelhavsinstituterna, och statens finansiering av instituten skulle därmed enligt regeringens överväganden avslutas.

Intervju med statsrådet Helene Hellmark Knutsson

I en intervju i Kulturnytt i Sveriges Radio den 24 oktober 2014 anförde statsrådet Helene Hellmark Knutsson i fråga om aviseringen i budgetpropositionen att den statliga finansieringen av Medelhavsinstituterna skulle avslutas, att regeringen i en budgetprocess måste se över alla anslag och att det här var ett av de anslag som kom upp i partiförhandlingarna. Statsrådet framhöll att det inte rörde sig om ett skarpt förslag för 2015 och att man därför upplevde att man hade gott om tid att samla ihop alla de synpunkter och den kritik som kommit, och att man eventuellt skulle få återkomma i frågan inför 2016. Vidare uppgav statsrådet att det var mycket möjligt att alla fakta eller konsekvenser inte hade blivit fullt belysta i processen och att man nu kunde ta till sig av den här kritiken och träffa dem som är berörda och lyssna in deras argument.

Intervju med statsrådet Margot Wallström

I en intervju i Svenska Dagbladet den 16 november 2014 kommenterade utrikesminister Margot Wallström bl.a. frågan om det är rätt att dra in stödet till de svenska Medelhavsinstituterna. Utrikesministern uppgav att det är helt fel med hänvisning till att instituten för en liten kostnad gör en otroligt viktig gärning. På följdfrågan hur det då kunde gå så fel i budgeten hänvisade utrikesministern till att regeringen hade kort om tid på sig, två veckor, att nya människor skulle in och att sådant här kan hända då. På frågan om hon kunde lova att instituten nu får vara kvar uppgav utrikesministern att hon hoppades kunna garantera det.

Pressmeddelande från Utbildningsdepartementet

Den 17 november 2014 meddelade statsrådet Helene Hellmark Knutsson i ett pressmeddelande från Utbildningsdepartementet att statens finansiering av Medelhavsinstituterna skulle fortsätta och att de neddragningar som signalerats inför 2016 och 2017 inte längre var aktuella. Statsrådet hänvisade till att förslaget i budgetpropositionen var en avisering inför 2016–2017 utifrån möjligheterna att hitta alternativ finansiering för instituten och att det aldrig hade varit fråga om att regeringen skulle vilja riskera institutens framtid. Enligt statsrådet hade regeringen nu prioriterat en granskning av institutens alternativa finansieringsmöjligheter och tagit till sig av de farhågor som rests kring detta, och därför valt att fortsätta sitt stöd till instituten. I pressmeddelandet anges att kostnadsbilden för Medelhavsinstituterna bl.a. hänger samman med betydande kostnader för drift och underhåll av institutens fastigheter och att de statliga verksamhetsbidragen behövs för att bl.a. bidra

till att täcka dessa kostnader. Vidare aviserades att regeringen kommer att återkomma om ett annat sätt att finansiera de medel det rör sig om.

Interpellationsdebatt och frågesvar

Den 20 november 2014 svarade statsrådet Helene Hellmark Knutsson på en interpellation om den aviserade neddragningen av Medelhavsinstitutens anslag i budgetpropositionen (ip. 2014/15:106). Med hänvisning till de svar som statsrådet lämnade i intervjun i Sveriges Radio den 24 oktober om att frågan nu skulle utredas ställde interpellanten bl.a. frågor om vilket av de besked som getts i budgetpropositionen respektive i intervjun som gällde, och vilken beredning som hade föregått regeringens avisering till riksdagen att avsluta den statliga finansieringen till Medelhavsinstitutet. Statsrådet hänvisade i sitt svar inledningsvis till pressmeddelandet om att aviseringen om ett minskat verksamhetsbidrag till Medelhavsinstitutet inte längre var aktuell efter att regeringen hade granskat institutens finansieringsmöjligheter (prot. 2014/15:25 anf. 116). Statsrådet anförde vidare följande:

Som jag även framförde i en radiointervju är det självklart att en ny regering behöver ta ett helhetsgrepp i en budgetprocess och se över alla anslag i syfte att finansiera viktiga reformer.

Vi har sedan budgetpropositionen presenterades haft kontakter med Medelhavsinstitutet och naturligtvis tagit del av de synpunkter i frågan som har inkommit från både enskilda individer och olika typer av organisationer. Jag har tagit till mig av de farhågor som har väckts kring institutens möjligheter till alternativ finansiering. Därför väljer vi nu att fortsätta vårt direkta verksamhetsbidrag till institutet.

I debatten frågade interpellanten vilka kontakter ministern hade haft med institutet och de berörda svenska universiteten innan regeringen föreslog neddragningarna i fråga (anf. 117). Statsrådet gav följande svar:

Som jag har sagt tidigare har en ny regering väldigt kort tid på sig att bereda en budget. Och det är inte enskilda ministrar som föreslår en budget, utan det är en samlad regering. Vi är en tvåpartiregering. De två partierna ska förhandla. Men vi ska också förhandla med ytterligare partier här i riksdagen eftersom vi är en minoritetsregering.

— — —

När det här aviserades upplevde vi däremot att vi, eftersom det var en avisering och inte ett skarpt beslut för 2015, kunde ta den tiden till att titta på finansieringsmöjligheter för institutet och om det skulle gå att hitta andra. [— — —] Nu blev det sådan stor oro för detta och för institutets framtid att vi bestämde oss för att göra det betydligt snabbare. Efter det hade vi självklart mycket kontakt med de berörda och tog in deras sakkunskap. Då fick vi även klart för oss att det inte går att dra in basstödet eftersom det i huvudsak går till fastigheterna och till skötsel och drift av fastigheterna.

Det kan kännas som en hög kostnad för ett antal fastigheter, men det är fastigheter med stora kulturvärden och ofta äldre fastigheter. Då blir driften ganska dyr. Och det är väldigt svårt att hitta externa anslag eller andra anslag för just fastighetsdrift. Därför väljer regeringen nu att stå fast vid det extra, fasta anslaget direkt från regeringen för just fastighetsunderhåll och skötsel.

Regeringen har aldrig velat hota institutets existens (anf. 118).

Interpellanten framhöll i debatten att den nya riksdagsordningen har gett nya regeringar längre tid, inte kortare tid, för att förbereda sin budget (anf. 119). Statsrådet upprepade mot den bakgrunden att det aktuella förslaget var en avisering för 2016–2017 som regeringen hade ett helt år på sig att utreda (anf. 120).

Den 26 november 2014 svarade statsrådet Helene Hellmark Knutsson på en skriftlig fråga om nedskärningar på högskole- och forskningsområdet i budgetpropositionen för 2015 (fr. 2014/15:77). Frågan, som bl.a. rörde förslaget om minskade anslag till Medelhavsinstitutet, gällde på vilket sätt utbildningsområdet kommer att påverkas av budgetförändringarna. Statsrådet återkom i svaret till att aviseringen om ett minskat verksamhetsbidrag för 2016 och 2017 för Medelhavsinstitutet inte längre var aktuell utan att regeringen kommer att finna andra sätt att finansiera de medel det rör sig om och har för avsikt att återkomma om detta.

Finansutskottets betänkande 2014/15:FiU1

I finansutskottets s.k. rambetänkande tillstyrkte utskottet budgetpropositionens förslag om utgiftsramar för utgiftsområdena 2015 liksom de preliminära utgiftsramarna för 2016–2018 (bet. 2014/15:FiU1). Utbildningsutskottet föreslog i sitt yttrande att finansutskottet skulle tillstyrka propositionens förslag om utgiftsramen för 2015 och de preliminära utgiftsramarna för 2016–2018 för utgiftsområdena 15 och 16 (2014/15:UbU2y). Vid behandlingen av ärendet i kammaren den 3 december 2014 bifölls allianspartiernas reservationer med förslag till utgiftsramar 2015 och preliminära utgiftsramar 2016–2018 (res. 3). Beslutet innebar att ramen för utgiftsområde 16 minskades med ca 517 miljoner kronor 2015 i förhållande till regeringens förslag (yrk. 3) och de preliminära utgiftsramarna för utgiftsområdet med ca 1,6 miljarder kronor 2016 och ca 1,3 miljarder kronor 2017 respektive 2018 i förhållande till regeringens förslag (yrk. 4). Allianspartierna angav i den bifallna motionen att de ville att stödet till de svenska Medelhavsinstitutet skulle vara kvar.

Utbildningsutskottets betänkande 2014/15:UbU1

Regeringens förslag i proposition 2014/15:1 Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning och tolv följdmotioner behandlades i utbildningsutskottets betänkande 2014/15:UbU1. Utskottets förslag till beslut om anslagsfördelning inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning överensstämmer med allianspartiernas förslag i motion 2014/15:2839 (M, FP, C, KD).

Av betänkandet framgår att statsrådet Helene Hellmark Knutsson under beredningen av ärendet informerade utbildningsutskottet om högskoleutbildning och forskning den 18 november 2014, varvid upplysningar lämnades bl.a. om medel till de svenska Medelhavsinstitutet (s. 8). Vidare anges att Kungl.

Vitterhetsakademien har lämnat en skrivelse om de svenska Medelhavs-institutet. I betänkandet behandlade utbildningsutskottet vissa motioner om beräknade anslagsnivåer fr.o.m. 2016, som bl.a. berörde beräknade framtida anslag till de svenska Medelhavsinstitutet, i ett särskilt avsnitt (s. 105 f.). I ställningstagandet anförts att utskottet värnar om de svenska Medelhavs-institutet och anser att de har ett mycket stort värde ur många aspekter, såväl kulturellt och historiskt som forskningsmässigt. Utskottet välkomnar att regeringen har gett nya besked om de neddragningar som aviserades i budgetpropositionen, bl.a. att statens finansiering av de svenska Medelhavsinstitutet avses fortsätta. Vidare konstaterar utskottet att riksdagen den 3 december 2014 biföll allianspartiernas förslag till utgiftsramar och beräkning av inkomsterna på statens budget, som innehåller beräkningar som innebär fortsatt statligt stöd fr.o.m. 2016 för bl.a. Medelhavsinstitutet. Utskottet konstaterar att de motionsyrkanden som väckts i frågan därmed är tillgodosedda och att något tillkännagivande från riksdagen inte är aktuellt. Den 19 december 2014 beslutade riksdagen i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2014/15:90).

Gällande ordning

Riktlinjebeslut och beslut om statens budget

Av regeringsformens bestämmelser om finansmakten framgår att riksdagen kan besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för tid efter den följande budgetperioden (9 kap. 6 §). Med riktlinjer avses enligt förarbetena bl.a. grunder för själva verksamheten, främst angivande av målen och de huvudsakliga medlen. I en proposition med förslag till riktlinjer begär regeringen riksdagens godkännande av dessa riktlinjer. I förarbetena framhålls att många frågor som är betydelsefulla för samhällsutvecklingen på så sätt kan komma under riksdagens bedömning på ett stadium, då flera vägar att uppnå målen ännu står öppna. Även om riktlinjebesluten inte är rättsligt bindande förutses i förarbetena att de kan få stor faktisk betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet, särskilt om de kombineras med beslut om anslag eller bemyndiganden (prop. 1973:90 s. 345 f.).

Beslut om statens budget fattas enligt 11 kap. 18 § riksdagsordningen i två steg. Enligt tredje stycket i den paragrafen ska riksdagen i det första steget i ett och samma beslut fastställa ramarna för de olika utgiftsområdena och godkänna en beräkning av inkomsterna på statens budget. Därefter fattar riksdagen i ett andra steg beslut om de olika anslagen. I samband med beslutet om statens budget i det första beslutssteget fastställer riksdagen också preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret som riktlinjer för regeringens budgetarbete (tilläggsbestämmelse 11.18.1).

Beredning av regeringsbeslut

I 7 kap. 2 § regeringsformen uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska behövliga upplysningar och

yttranden hämtas in från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs hämtas in från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. I motiven framhålls att inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). Det ansågs därför naturligt att låta ordningen med remisser från regeringen komma till uttryck i regeringsformen. Regeringsformens remissregel gäller alla typer av regeringsärenden, såväl författnings- och budgetärenden som förvaltningsärenden. Varken av bestämmelserna i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår dock närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen hämtar in synpunkter muntligen. Det faller i slutändan på regeringen att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det är nödvändigt att kommuner, organisationer och enskilda får tillfälle att yttra sig (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

Propositionshandboken (Ds 1997:1), som Statsrådsberedningen har utarbetat, innehåller anvisningar för propositionsarbetet i Regeringskansliet. I handboken fastslås att det är beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen som styr behovet av remissbehandling (s. 27). Det traditionella sättet för regeringen att få upplysningar och yttranden uppges vara att skicka ut betänkanden och promemorior på remiss. Regeringen kan även skaffa sig information på annat sätt, främst genom remissmöten och genom att hämta in underhandssynpunkter. Emellertid understryks att det endast är i verkliga undantagssituationer som regeringen i stället för remissbehandling eller remissmöten kan ta kontakt med berörda myndigheter under hand och ha överläggningar med dessa. Det måste i varje särskilt fall bedömas om situationen är sådan att remissbehandling kan underlåtas och vid tveksamhet om vad som behöver göras för att beredningskravet ska uppfyllas bör Justitiedepartementets granskningsenhet rådfrågas (s. 27 f.). Enligt handboken kan remissbehandling framstå som obehövlig främst vid smärre kompletteringar av ny lagstiftning, vid följdändringar och i andra begränsade tekniska frågor. Det framhålls att det tekniska kontrollarbetet blir extra viktigt när lagändringar, administrativa förutsättningar och kostnadsberäkningar inte har prövats av remissinstanser. Underhandskontakter med myndigheter och andra får då bli desto noggrannare för att regeringsformens beredningskrav ska kunna uppfyllas. Även delningar blir särskilt betydelsefulla och det blir ofta nödvändigt att dela med fler myndigheter än vanligt (s. 28).

Propositionshandboken tar även upp hur brådskande propositionsarbete bör hanteras. Enligt handboken kan det normala berednings- och remissförfarandet i vissa undantagsfall ersättas med ett förfarande med remissmöte m.m. eller med en begränsad remiss i samband med delningsförfarandet, då man endast delar propositionsutkastet eller tar muntliga kontakter. Brådskande

ärenden ska delas enligt Statsrådsberedningens delningslista. Undantag från utskick enligt listan får göras först efter samråd med Statsrådsberedningen (s. 119 f.).

Samrådsformer i Regeringskansliet

Av betydelse för beredningen av regeringsärenden är även regeringens och Regeringskansliets interna beredning. I Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1 rev. 2013) anförs att genom de samrådsförfaranden som behandlas i promemorian (gemensam beredning, allmän beredning och delning) får principen om kollektivt beslutsfattande ett reellt innehåll och alla statsråd möjligheter att utöva det inflytande i regeringsärendena som deras ansvar motiverar (s. 5).

De formella reglerna om gemensam beredning finns i 13 och 15 §§ förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Där föreskrivs att ett ärende som rör flera departements verksamhetsområden ska handläggas inom det departement till vilket det huvudsakligen hör och beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Enligt promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet inleds gemensam beredning så tidigt som möjligt och måste alltid äga rum i så god tid före beslutet att de berörda statsråden har en reell möjlighet att föra fram sina synpunkter och påverka ärendets beredning och avgörande. Hur den gemensamma beredningen rent praktiskt ska gå till får avgöras från fall till fall. Det får dock inte råda någon oklarhet om vad som har överenskommit. Den gemensamma beredningen är aldrig avslutad förrän alla i samrådsretsen är överens. Om enighet inte kan uppnås vid kontakter mellan tjänstemän måste diskussionerna föras upp på politisk nivå (s. 56 f.).

Delning innebär enligt promemorian följande. Innan regeringen beslutar om bl.a. propositioner och skrivelser till riksdagen ger det departement som bereder ett sådant ärende övriga departement tillfälle att lämna synpunkter på det utkast som har upprättats. Delningen uppges fylla en viktig informativ funktion för departementen och ska enligt huvudregeln ske i sådan tid att de mottagande departementen har minst fem arbetsdagar på sig för att granska texten och lämna synpunkter. Delning sker normalt enligt en särskild lista som Statsrådsberedningen ställer samman. När det gäller bl.a. propositioner måste man invänta svar och klartecken från följande delningsmottagare innan ärendet tas upp på ett regeringssammanträde: en kontaktperson eller statssekreterare på något av Statsrådsberedningens samordningskanslier, Statsrådsberedningens granskningskansli och Finansdepartementets budgetavdelning.

Budgetpropositionens avlämnande

Enligt 9 kap. 2 § regeringsformen lämnar regeringen en budgetproposition till riksdagen. Tidpunkten för budgetpropositionens avlämnande regleras i riksdagsordningen. I den nya riksdagsordning som trädde i kraft den 1 september 2014 framgår av tilläggsbestämmelse 9.5.1 att budgetpropositionen ska lämnas senast den 20 september. De år då riksdagsval hålls i

september ska budgetpropositionen i stället lämnas senast två veckor efter riksmötets öppnande. Om detta inte är möjligt till följd av ett regeringsskifte ska budgetpropositionen lämnas inom tre veckor efter det att en ny regering har tillträtt, dock senast den 15 november. Den nya bestämmelsen innebär att arbetstiden med budgetpropositionen för en nyvald regering har förlängts med elva dagar jämfört med tidigare bestämmelser.

Tidigare granskningar

Konstitutionsutskottet har i åtskilliga granskningsbetänkanden uppmärksammat beredningen av olika regeringsärenden och framhållit utrednings- och remissväsendets viktiga ställning i den politiska beslutsprocessen.

Våren 2007 (bet. 2006/07:KU20 s. 162 f.) granskade utskottet ett antal frågor om regeringens beredning av ärenden hösten 2006, tiden efter att den nya regeringen tillträtt efter regeringsskiftet. I utskottets ställningstagande betonades inledningsvis utrednings- och remissväsendets viktiga ställning i den svenska politiska beslutsprocessen. Utskottet uppmärksammade vidare att den nya budgetprocessordningen, enligt vilken statens budgetår fr.o.m. 1997 sammanfaller med kalenderåret, hösten 2006 prövades första gången vid ett regeringsskifte. Utskottet underströk vikten av att beredningen av regeringsärenden inte är bristfällig, samtidigt som det inte kunde bortses från att tiden för beredning av budgetpropositionen var mycket begränsad, vilket också befarades när den nya budgetprocessordningen infördes. Granskningen visade enligt utskottets mening inte annat än att regeringen genomfört ett så grundligt beredningsarbete som varit möjligt med hänsyn till den korta tid som stod till buds. Utskottet framhöll också att beredningsarbetet i vissa av ärendena senare kunnat kompletteras med ett uppföljande utredningsarbete. Mot bakgrund av de särskilda förhållanden som förelåg vid regeringsskiftet saknades enligt utskottets mening anledning att rikta någon invändning mot regeringen för att beredningsarbetet inför budgetpropositionen blivit något beskuret i jämförelse med den beredningsordning som annars brukar gälla. Utskottet anförde att granskningen dock väckte frågan om huruvida tidsutrymmet för att lämna budgetpropositionen kan anses tillräckligt i samband med ett regeringsskifte och hänvisade till sambandet med frågan om förläggningen av valdagen inom ramen för Grundlagsutredningens arbete.

Hösten 2008 (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.) genomförde utskottet en granskning av hur beredningskravet enligt regeringsformen fullgörs för en rad olika typer av regeringsärenden. Syftet med granskningen var att klargöra och bedöma rutinerna i Regeringskansliets arbete. Inom ramen för granskningen gjordes en genomgång av utskottets tidigare granskningar av beredningen av regeringsärenden. I sammanfattningen av resultaten av genomgången nämndes bl.a. att vissa omständigheter, t.ex. tidsbrist efter ett val, kan tillåtas påverka beredningsförfarandet. Om möjligt bör regeringen dock planera sitt arbete så att det inte uppstår någon tidsnöd (s. 59 f.).

I granskningsärendet ställde utskottet också frågor till Regeringskansliet om beredningsförfarandet i olika ärendetyper. Av Regeringskansliets svarspromemoria framgick att lagförslag regelmässigt bereds genom ett traditionellt remissförfarande, men att detta som regel också tillämpas i vissa andra ärendetyper. När det gäller beslut om redogörelser till riksdagen uppges att det är svårt att lämna ett generellt svar på frågan om beredningsförfarandet. Huruvida upplysningar och yttranden inhämtas från myndigheter och om sammanslutningar och enskilda inbjuds att yttra sig är enligt svarspromemorian helt beroende av vad skrivelsen behandlar. Allmänt torde dock gälla att det är vanligare att detta sker i fråga om skrivelser som redovisar en framtida inriktning (s. 190). Av Regeringskansliets svar framgick vidare att underhandskontakter med myndigheter föreföll vara ett vanligt förfarande för att hämta in upplysningar och yttranden, t.ex. vid utarbetande av förslag till anslag på statsbudgeten. Framförda synpunkter dokumenteras vanligen genom minnesanteckningar eller, i vissa fall, tjänsteanteckningar. Av redovisningen framgick också att upplysningar och synpunkter kan hämtas in även i slutfasen av beredningen av ett ärende, vid delningen. Som regel har myndigheter och eventuella berörda sammanslutningar och enskilda då haft möjlighet att också tidigare inkomma med synpunkter (s. 62).

I utskottets ställningstagande erinrades inledningsvis om att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen gäller alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut. Den ordning som där föreskrivs ska, ansåg utskottet, tillmätas stor vikt. Genom att låta förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt erinrade utskottet om att beredningskravet inte är absolut utan att upplysningar och yttranden ska hämtas in i den mån det behövs. Vidare erinrade utskottet om att det i regeringsformen inte föreskrivs någon särskild form för hur upplysningar och yttranden ska hämtas in. Granskningen visade att sättet på vilket beredningskravet uppfylldes varierar stort mellan olika ärendetyper, vilket utskottet ansåg var naturligt med hänsyn till ärendenas skiftande karaktär och förenligt med regeringsformens bestämmelser.

Hösten 2009 (bet. 2009/10:KU10 s. 32 f.) fortsatte utskottet sin granskning av beredningen av regeringsärenden med en genomgång av närmare 100 ärenden som gällde beslut om bl.a. förordningar, bidrag och dispenser. Utskottet underströk i sitt ställningstagande bl.a. vikten av en omsorgsfull dokumentation av berednings- och beslutsunderlag som en förutsättning för en efterföljande kontroll och för att uppnå den öppenhet och spårbarhet som eftersträvas.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har i en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar översändes den 5 februari 2015 en promemoria upprättad inom Utbildningsdepartementet (bilaga A2.4.2). På utskottets fråga om vad den minskning av anslaget 3:13 Särskilda utgifter för forskningsändamål med 10 miljoner kronor fr.o.m. 2015 som föreslogs i budgetpropositionen avsåg lämnades följande svar. Kapitaltillskott till ESS AB har tidigare finansierats genom anslagen 2:6 Lunds universitet: Forskning och utbildning på forskarnivå, 3:1 Vetenskapsrådet: Forskning och forskningsinformation och 3:13 Särskilda utgifter för forskningsändamål. I budgetpropositionen för 2015 gjorde regeringen bedömningen att verksamheten fortsättningsvis endast skulle finansieras med medel från de två förstnämnda anslagen, varför 10 miljoner kronor överfördes från anslaget 3:13 till anslaget 3:1. Enligt svarspromemorian påverkar denna flytt av medel inte den övriga verksamhet som finansieras från anslaget 3:13.

Enligt svarspromemorian ingick den aviserade minskningen av bidragen till de svenska Medelhavsinstituterna 2016 och 2017 i den beräkning av de preliminära utgiftsramarna för perioden 2016–2018 som regeringen i budgetpropositionen för 2015 föreslog att riksdagen skulle godkänna. I fråga om beredningen anförs i svaret i generella termer att budgetpropositionen föregås av en beredning i Regeringskansliet av samtliga anslag där politiska prioriteringar görs utifrån det ekonomiska utrymme som finns. Vidare framhålls att de anslag som anvisas är ettåriga och att varken statliga myndigheter eller bidragsmottagare vanligtvis är garanterade medel mer än ett år i taget. I fråga om den aviserade besparingen i budgetpropositionen för 2015 på anslaget 3:13, som används för direkta verksamhetsbidrag till Medelhavsinstituterna, uppges att den föregicks av beredning mellan Utbildningsdepartementet och Finansdepartementet och att delning därefter skedde i hela Regeringskansliet i enlighet med sedvanliga rutiner. Vidare uppges att viss extern information, t.ex. institutens årsredovisningar, beaktades i samband med denna beredning.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har återkommande betonat vikten av att regeringsärenden bereds i enlighet med beredningskravet i regeringsformen. Att behövliga upplysningar och yttranden hämtas in som ett led i beredningen av regeringsärenden är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen. Genom att låta förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Ett gediget och tillräckligt förberedelsearbete ökar kvaliteten på regeringens och, i förlängningen, i vissa fall även riksdagens beslutsfattande till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.

Utskottet kan i det aktuella ärendet konstatera att den aviserade minskningen av bidragen till Medelhavsinstitutet i budgetpropositionen för 2015, som innebar att statens finansiering av institutet skulle avslutas, ingick i beräkningen av de utgiftsramar för 2016–2018 som regeringen föreslog att riksdagen skulle godkänna. Av granskningen framgår vidare att det beredningsunderlag som låg till grund för aviseringen bestod av viss extern information såsom institutets årsredovisningar.

Tiden för beredning av budgetpropositionen är mer begränsad i samband med ett regeringsskifte, även om den förlängdes något genom den nya riksdagsordning som trädde i kraft den 1 september 2014. Kravet på att hämta in behövliga upplysningar och yttranden gäller dock likväl. Som framkommit efter det att regeringen fattade beslut om budgetpropositionen för 2015 kan utskottet vidare konstatera att ett upphävande av statlig finansiering skulle få långtgående konsekvenser för de berörda instituten. Mot denna bakgrund anser utskottet att den aktuella delen av budgetpropositionen inte var beredd på ett sätt som uppfyller beredningskravet i regeringsformen.

2.5 Beredningen av förslag om upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården

Ärendet

Anmälningarna

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 853-2014/15), *bilaga A2.5.1*, begärs att utskottet granskar om statsrådet Gabriel Wikström enligt 8 kap. 21 § regeringsformen borde ha begärt in ett yttrande från Lagrådet innan propositionen 2014/15:15 Upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården lades. Anmälaren anför bl.a. att regeringen i propositionen har lagt förslag som berör ett åliggande för kommuner och landsting. Vidare anför i anmälan att den normala beredningsprocessen har frångåtts på grund av den valda tidpunkten för lagändringarna, samtidigt som en majoritet av remissinstanserna har avstyrkt förslaget. Enligt anmälan finns det inte något som talar för att avsevärt men skulle uppkomma på grund av ett senare ikraftträdande. Anmälaren anför att detta därmed inte kan utgöra skäl för regeringen att underlåta att inhämta lagrådets yttrande och att regeringen inte heller har redovisat skälen för detta.

I ytterligare en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 994-2014/15), *bilaga A2.5.2*, begärs att utskottet granskar huruvida regeringens beredning av lagförslagen i proposition 2014/15:15 i fråga om såväl tidsplan och form för beredningen som underlåtelserna att begära in ett yttrande från Lagrådet är förenlig med regeringsformens bestämmelser. Anmälarna anför att det torde vara ostridigt att propositionen innebär ett upphävande av ett kommunalt åliggande, vilket enligt huvudbestämmelsen i 8 kap. 21 § regeringsformen innebär att ett yttrande från Lagrådet ska inhämtas. Vidare hänvisas i anmälan till att Lagrådet i sitt yttrande, som begärdes in efter beslut av riksdagens

socialutskott, riktar hård kritik mot såväl remisstiden som propositionens utformning och konstaterar att beredningen av lagförslaget inte är godtagbar och att det därför inte kan ligga till grund för lagstiftning.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen ligger bl.a. de handlingar i ärendet i Socialdepartementet (S2014/7186/FS) – en remisspromemoria, ett protokoll från ett remissmöte och en sammanställning av remissyttranden – som regeringen hänvisar till i proposition 2014/15:15 Upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården. Till grund för granskningen ligger också två promemorior som har upprättats inom Socialdepartementet, *bilaga A2.5.3–4*. Utskottet har även hållit offentliga utfrågningar med statsrådet Gabriel Wikström och statsminister Stefan Löfven, *bilaga B4* och *B11*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Beredning av lagärenden

I 7 kap. 2 § regeringsformen uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska de upplysningar och yttranden som behövs hämtas in från de berörda myndigheterna vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs hämtas in från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. I motiven framhålls att inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). Varken av bestämmelserna i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår dock närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen hämtar in synpunkter muntligen. Det faller i slutändan på regeringen att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det är nödvändigt att kommuner, organisationer och enskilda får tillfälle att yttra sig (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

Statsrådsberedningens skrift *Propositionshandboken* (Ds 1997:1) innehåller anvisningar för propositionsarbetet i Regeringskansliet. I handboken fastslås att det är beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen som styr behovet av remissbehandling. Det traditionella sättet för regeringen att få upplysningar och yttranden uppges vara att skicka ut betänkanden och promemorior på remiss. Regeringen kan även skaffa sig information på annat sätt, främst genom remissmöten och genom att hämta in underhands-synpunkter. Det framhålls att alla komplicerade lagstiftningsärenden regelmässigt ska föregås av remissbehandling. Remissmöten kan dock i sådana fall användas som en del av beredningsförfarandet, om ärendet har

föregåtts av tidigare utredningar och remissförfaranden (s. 27 f.). Vad gäller val av remissinstanser anförs att det är svårt att ge några generella riktlinjer för arbetet med remisslistan. I allmänhet bör man enligt handboken räkna med att det är många saker som behöver övervägas och diskuteras innan remisslistan blir slutligen fastställd, och att förhandskontakter med tilltänkta remissinstanser och berörda departement kan behövas. Vidare anges att det i allmänhet finns en strävan i varje departement att begränsa antalet remissinstanser, och att remisser ofta sänds endast till huvud- eller samarbetsorganisationer, som sedan i sin tur får begära in synpunkter från medlemsorganisationer eller motsvarande (s. 29 f.). I fråga om remisstidens längd anges att den som huvudregel inte bör vara kortare än tre månader. Vidare framhålls att kommuner och landsting kan behöva längre tid på sig och att hänsyn måste tas till eventuella underremisser, hur ofta fullmäktige sammanträder, helger och semesterperioder osv. (s. 32).

Propositionshandboken tar även upp hur brådskande propositionsarbete bör hanteras. Enligt handboken kan det normala berednings- och remissförfarandet i vissa undantagsfall ersättas med ett förfarande med remissmöte m.m. eller med en begränsad remiss i samband med delningen (se nedan), då man endast delar propositionsutkastet eller tar muntliga kontakter. Brådskande ärenden ska delas enligt Statsrådsberedningens delningslista. Undantag från utskick enligt listan får göras först efter samråd med Statsrådsberedningen. Om den normala delningstiden på minst fem arbetsdagar måste förkortas, kräver det ett medgivande av departementets kontaktperson inom Statsrådsberedningen (s. 119 f.).

Samrådsformer i Regeringskansliet

Bestämmelsen i 7 kap. 2 § regeringsformen tar sikte på den externa sidan av beredningsförfarandet. Regeringens och Regeringskansliets interna beredning är också av betydelse för beredningen av regeringsärenden. I Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1 rev. 2013) anförs att genom de samrådsförfaranden som behandlas i promemorian (gemensam beredning, allmän beredning och delning) får principen om regeringens kollektiva beslutsfattande ett reellt innehåll.

De formella reglerna om gemensam beredning finns i 13 och 15 §§ förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Där föreskrivs att ett ärende som rör flera departements verksamhetsområden ska handläggas inom det departement till vilket det huvudsakligen hör och beredas i samråd med de övriga berörda statsråden. I Propositionshandboken framhålls att möjligheterna att bestämma huvuddragen i en proposition enbart genom beslut i det egna departementet är mycket begränsade (s. 52). Statsrådsberedningen ska enligt handboken alltid underrättas om ärenden av större vikt, däribland planerade propositioner. Vidare ska t.ex. alla ärenden med ekonomiska, budgetära eller organisatoriska konsekvenser, liksom ärenden som rör kommunala angelägenheter eller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och ärenden som kan påverka kommunernas ekonomi, beredas

gemensamt med Finansdepartementets budgetavdelning (s. 53 f.). Enligt Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet inleds gemensam beredning så tidigt som möjligt och måste alltid äga rum i så god tid före beslutet att de berörda statsråden har en reell möjlighet att föra fram sina synpunkter och påverka ärendets beredning och avgörande (s. 9 f.). Hur den gemensamma beredningen rent praktiskt ska gå till – om samrådet ska ske muntligen eller skriftligen, i vilken utsträckning och på vilket sätt träffade överenskommelser ska dokumenteras etc. – får enligt promemorian avgöras från fall till fall. Det får dock inte råda någon oklarhet om vad som har överenskommit. Vidare anförs i promemorian att den gemensamma beredningen aldrig är avslutad förrän alla i samrådsretsen är överens. Om enighet inte kan uppnås vid kontakter mellan tjänstemän måste diskussionerna föras upp på politisk nivå.

Det förfarande som kallas delning innebär enligt promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet följande (s. 18 f.). Innan regeringen beslutar om propositioner, skrivelser till riksdagen, lagrådsremisser, förordningar och kommittédirektiv eller utfärdar lagar ger det departement som bereder ett sådant ärende de övriga departementen tillfälle att lämna synpunkter på det utkast som har upprättats. En delning måste så gott som alltid föregås av kontakter med andra berörda departement. Om sakfrågan berör fler departement än det egna kan delning inte ske förrän den gemensamma beredningen har avslutats. Delning ska enligt huvudregeln ske i sådan tid att de mottagande departementen disponerar minst fem arbetsdagar för att granska texten och lämna synpunkter. Om det finns skäl för det kan dock, undantagsvis, förkortad delningstid medges. Delning sker enligt en delningslista som Statsrådsberedningen ställer samman. När det gäller bl.a. propositioner måste svar och klartecken inväntas från följande delningsmottagare innan ärendet tas upp på ett regeringsmanträde: en kontaktperson eller statssekreterare på något av Statsrådsberedningens samordningskanslier, Statsrådsberedningens granskningskansli och Finansdepartementets budgetavdelning.

Lagrådsgranskning

För att lämna yttranden över lagförslag ska det enligt 8 kap. 20 § regeringsformen finnas ett lagråd. Yttrande från Lagrådet begärs enligt 8 kap. 21 § första stycket regeringsformen in av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av ett riksdagsutskott. I andra stycket regleras Lagrådets granskningsområde. Ett yttrande från Lagrådet ska begäras in innan riksdagen beslutar

1. grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt tekniska upptagningar
2. lag om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar
3. lag som avses i 2 kap. 14–16 §§, 20 § eller 25 § (grundläggande fri- och rättigheter)

4. lag om behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad
5. lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna
6. lag som avses i 2 § första stycket 1 eller 2 (enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes samt förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden) eller lag som avses i 11 eller 12 kap. (rättskipningen och förvaltningen), eller
7. lag som ändrar eller upphäver en lag enligt 1–6.

I tredje stycket sägs att bestämmelserna i andra stycket dock inte gäller om Lagrådets granskning skulle sakna betydelse på grund av frågans art eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer. Vidare föreskrivs att regeringen om den föreslår att riksdagen ska meddela lag i något av de ämnen som anges ovan och Lagrådets yttrande dessförinnan inte har begärts in, samtidigt ska redovisa skälen för detta för riksdagen.

Av 8 kap. 22 § regeringsformen 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 så utformat att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Huvudregeln i 8 kap. 21 § andra stycket regeringsformen om obligatorisk lagrådsgranskning av lagförslag som faller inom granskningsområdet infördes i samband med 2010 års grundlagsändringar. I motiven anförde regeringen att denna ändring skulle innebära en principiell och önskvärd förstärkning av Lagrådets ställning och att betydelsen av förhandsgranskningen betonas (prop. 2009/10:80 s. 143). Andra stycket kompletterades samtidigt med en bestämmelse om att även lagar som innebär åligganden för kommunerna ska granskas. Syftet var enligt förarbetena att tydligt markera den kommunala självstyrelsens betydelse och säkerställa att den proportionalitetsprövning av självstyrelseintressena som infördes i regeringsformen (14 kap. 3 §) skulle bli föremål för Lagrådets granskning (SOU 2008:125 s. 539, prop. 2009/10:80 s. 213).

I Propositionshandboken anges som en riktlinje i fråga om lagrådsremisser att kontakt bör tas på ett tidigt stadium i propositionsarbetet med rättssekretariatet på det egna departementet och eventuellt med granskningsenheten inom Regeringskansliet för att utreda frågan om ett yttrande från Lagrådet ska begäras in (s. 93). I fråga om regeringens tillämpning av undantagsreglerna anges, med hänvisning till vad konstitutionsutskottet uttalat, att det i de fall då en lag undantas från lagrådsgranskning inte är tillräckligt att bara återge den lagtext som åberopas för undantaget (s. 92).

Tider för avlämnande av proposition och förslaget ikraftträdande

Enligt 9 kap. 4 § riksdagsordningen (2014:801) bör regeringen lämna propositioner på sådana tider att en anhopning av arbete hos riksdagen undviks. Regeringen ska samråda med talmannen om detta.

Enligt Statsrådsberedningens anvisningar i Propositionshandboken bör propositioner som ska leda till författningar som ska börja gälla redan den 1 januari ett år, som huvudregel lämnas redan under våren. Det framhålls att riksdagens möjligheter att under hösten behandla andra propositioner än budgetpropositionen är begränsade. Om regeringen vill lämna en proposition under hösten för beslut samma höst bör därför kontakt tas i god tid med kanslichefen i respektive riksdagsutskott för att undersöka utskottets möjlighet att behandla propositionen (s. 17).

I 8 kap. 19 § regeringsformen föreskrivs att en beslutad lag ska utfärdas av regeringen så snart som möjligt. Av paragrafen följer vidare att lagar ska kungöras så snart som möjligt. Detsamma gäller förordningar, om inte annat anges i lag. Regeringsformen skiljer alltså mellan utfärdande och kungörande av en författning. Med utfärdande avses det regeringsbeslut genom vilket författningen får sin slutliga utformning och med kungörande avses den dag författningen kommer från trycket. Enligt Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning (Ds 2014:1) bör det datum då en författning ska träda i kraft normalt sättas så att författningen kan komma ut från trycket i Svensk författningssamling (SFS) minst fyra veckor före ikraftträdandet. En författning bör endast i speciella undantagsfall komma ut från trycket senare än två veckor före ikraftträdandet (s. 101).

Tidigare granskning

Beredning av lagförslag

Utskottet har vid flera tillfällen granskat beredningen av lagförslag och regeringens remittering av lagförslag till Lagrådet.

Med anledning av fem granskningsanmälningar granskade utskottet våren 2007 (bet. 2006/07:KU20 s. 162 f.) regeringens beredning av vissa ärenden, bl.a. förslag om lagändringar, efter regeringsskiftet hösten 2006. I utskottets ställningstagande betonades utrednings- och remissväsendets viktiga ställning i den svenska politiska beslutsprocessen. Utskottet konstaterade att de granskade lagärendena hade beretts under mycket kort tid och att remisstiderna blev anmärkningsvärt korta. Granskningen visade emellertid enligt utskottets mening inte annat än att regeringen genomfört ett så grundligt beredningsarbete som varit möjligt med hänsyn till den korta tid som stod till buds för en ny regering, vilket också hade befarats när den nya budgetprocessordningen infördes. Utskottet hänvisade även till den då gällande budgetlagens bestämmelse om att budgetpropositionen, med vissa undantag, måste omfatta alla inkomster och utgifter. Mot bakgrund av de särskilda förhållanden som föreligger vid ett regeringsskifte menade utskottet att det saknades anledning att rikta någon invändning mot regeringen för att beredningsarbetet inför

budgetpropositionen för 2007 blivit något beskuret i jämförelse med den gängse beredningsordningen.

Hösten 2008 (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.) genomförde utskottet en granskning av hur beredningskravet enligt regeringsformen fullgörs för en rad olika typer av regeringsärenden. Syftet med granskningen var att klargöra och bedöma rutinerna i Regeringskansliets arbete. Inom ramen för granskningen gjordes en genomgång av utskottets tidigare granskningar av beredningskravet och en sammanställning av de uttalanden som därvid gjorts, bl.a. i fråga om beredningskravet i samband med lagstiftning. I sammanfattningen av resultatet av genomgången nämndes bl.a. (s. 59 f.) följande.

- Ett skriftligt remissförfarande bör alltid vara det normala sättet för att inhämta synpunkter under beredningen av lagförslag. Remissmöten fyller främst en funktion som komplement. Ett förenklat beredningsförfarande i form av kontakter under hand med berörda myndigheter bör endast komma i fråga i verkliga undantagsfall.
- Vissa omständigheter, som t.ex. tidsbrist efter ett val, kan tillåtas påverka beredningsförfarandet. Om möjligt bör regeringen dock planera sitt arbete så att tidsnöd inte uppstår.
- Om det görs väsentliga ändringar i ett redan remissbehandlat lagförslag bör förslaget bli föremål för en ny remiss. Ett remissmöte är då inte tillräckligt utan förslaget bör bli föremål för ett skriftligt remissförfarande.
- Som huvudregel bör alla lagförslag som faller inom Lagrådets granskningsområde remitteras till Lagrådet. För att regeringen ska underlåta att höra Lagrådet krävs särskilda skäl, och regeringen måste då för riksdagen utförligt redogöra för skälen.
- Att den tilltänkta lagstiftningen har motsvarigheter i tidigare lagstiftning är inte skäl för att underlåta lagrådsgranskning.
- Det är av vikt att förberedelsearbetet är gediget och tillräckligt, men beredningskravet i regeringsformen innebär inte att det inför alla regeringsbeslut krävs att upplysningar ska inhämtas från myndigheter, organisationer och enskilda utan att detta ska ske i den mån det behövs.
- Det finns inget som hindrar att två eller flera partier träffar överenskommelse i en fråga innan frågan har remissbehandlats.

I granskningsärendet begärde utskottet information från Regeringskansliet om beredningsförfarandet i olika typer av regeringsärenden. Av de svar som lämnades framgick följande i fråga om lagärenden (s. 61 f. och s. 186 f.). Lagärenden bereds regelmässigt genom ett traditionellt remissförfarande. Remisstiden är normalt tre månader, men längre tider kan förekomma beroende på bl.a. val av remissinstanser och hur kvalificerat lagärendet är. Kortare remisstid kan också förekomma. Det gäller både i brådskande ärenden, även om ärendet är av kvalificerad art, och i ärenden som har en liten omfattning eller annars är av enklare slag. Vidare förekommer att lagförslag inte blir föremål för ett traditionellt remissförfarande. Så är fallet när lagändringarna är av mer teknisk karaktär. Förslaget bereds då under hand med

den berörda myndigheten. Remissmöten, liksom underhandskontakter, kan användas som komplement till det vanliga remissförfarandet när den tid som finns till förfogande för ett lagstiftningsprojekt är begränsad. Under sådana förhållanden förekommer även att remissmöten används i stället för det traditionella remissförfarandet. Vid lagstiftningsfrågor som endast är av teknisk karaktär är i allmänhet förutsättningarna för en kortare remisstid eller ett alternativt beredningsförfarande större.

I utskottets ställningstagande (s. 63 f.) anfördes att den ordning som föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen ska tillmätas stor vikt. Genom att förslag och pågående ärenden kommer myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Utskottet erinrade om att beredningskravet inte är absolut utan att upplysningar och yttranden enligt regeringsformen ska begäras in i den mån det behövs, och om att det i regeringsformen inte föreskrivs någon särskild form för hur inhämtande av upplysningar och yttranden ska ske. Utskottet anförde att det emellertid vid flera tillfällen i sin granskning har uttolkat innebörden av beredningskravet och att det i den aktuella granskningen framgick vad utskottet framfört i detta sammanhang. Utskottet konstaterade att den konstitutionella praxis som har utvecklats, bl.a. vägled av utskottets granskning, för vissa ärendetyper såsom lagförslag innebär ett i huvudsak preciserat beredningskrav.

När det gäller regeringens remittering av lagförslag till Lagrådet har utskottet i sin granskning vid flera tillfällen återkommit till frågor om tillämpningen av undantagsreglerna. Utskottet har då framhållit att regeringen om den ansett att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans art ska motivera denna bedömning om den inte framstår som självklar. Det är inte tillräckligt att endast återge den lagtext som åberopas för att inte höra Lagrådet. Om ett lagförslag har ansetts vara så brådskande att en remiss till lagrådet skulle vara till avsevärt men ska regeringen, enligt vad utskottet anför, alltid ange vad det är som gör förslaget så brådskande och vari det befarade menet består (se t.ex. bet. 1994/95:KU30 s. 33).

Hösten 2013 (bet. 2013/14:KU10 s. 78 f.) genomförde utskottet en närmare granskning av regeringens remisser till Lagrådet utifrån de propositioner som regeringen överlämnade till riksdagen 2012. Bland annat uppmärksammades hur frågan om att begära in ett yttrande från Lagrådet har hanterats och redovisats i propositionerna. Granskningen visade att regeringens motiveringar i de lagärenden där ett yttrande från Lagrådet inte hade begärts in och där skälen för detta redovisades delvis skilde sig åt. I några propositioner angavs att lagförslagen i och för sig föll inom Lagrådets granskningsområde men att förslagen föll inom undantaget för denna granskning, medan andra propositioner endast innehöll olika hänvisningar till lagförslagets art eller en angivelse om att de aktuella lagförslagen inte föll inom Lagrådets granskningsområde. Inom ramen för granskningen ställde utskottet bl.a. frågan till Regeringskansliet hur redovisningen av varför Lagrådets yttrande

inte har begärts in bör utformas i de propositioner där så är fallet. Statsrådsberedningen uppgav i sin svarspromemoria att det inte på förhand går att förorda någon exakt utformning av redovisningen eftersom det är fråga om en särskild motivering i varje enskilt fall, men att det inte är tillräckligt att bara återge den lagtext som åberopas för undantaget.

Utskottet upprepade i sitt ställningstagande att det är viktigt att regeringen i lagärenden där yttranden från Lagrådet inte har begärts in tydligt motiverar sitt ställningstagande. Vidare pekade utskottet i fråga om beredningen av lagärenden på att den omständigheten att ett lagförslag håller en tillräckligt hög kvalitet är en förutsättning för att förutsebarhet och därmed enskildas rättssäkerhet ska kunna garanteras. Utskottet anförde, också i enlighet med tidigare uttalanden, att det i första hand är regeringen som tar initiativ till och svarar för beredningen av förslag till ny lagstiftning och att regeringen därför har ett betydande ansvar i arbetet med att upprätthålla en god kvalitet i lagstiftningen. Även i fråga om remissbehandling vidhöll utskottet tidigare ställningstaganden om att ett skriftligt remissförfarande är och bör vara det normala sättet att begära in synpunkter från utomstående under beredningen av ett lagförslag. I fråga om remissmöten ville utskottet på nytt peka på att sådana möten kan fylla en funktion, framför allt som komplement till ett skriftligt remissförfarande. Utskottet underströk att planeringen av ett lagärende bör vara så god att ett remissmöte inte behöver tillgripas i stället för ett skriftligt remissförfarande på grund av bristande tid.

Tider för avlämnande av proposition och ikraftträdande

Utskottet har tidigare granskat regeringens rutiner för avlämnande av propositioner. I samband med en granskning hösten 2001 (bet. 2001/02:KU10 s. 26 f.) av propositionsavlämnandet under riksmötet 2000/01 uttalade utskottet att det förutsatte att regeringen i fortsättningen skulle ta de initiativ som krävdes för att dels undvika anhopningar av propositioner till vissa tidpunkter, dels inte avlämna andra propositioner än sådana som hänger samman med budgeten för behandling under hösten. Hösten 2008 (bet. 2008/09:KU10 s. 28 f.) granskade utskottet propositionsavlämnandet under riksmötet 2007/08 och uttalade då bl.a. att det förutsatte att regeringen lämnar propositioner till riksdagen i så god tid som möjligt innan riksdagsbehandlingen behöver avslutas.

Utskottet har också återkommande granskat författningsutgivningen, senast i samband med granskningen av regeringsprotokollen hösten 2014 (bet. 2014/15:KU10 s. 14 f.). Utskottet vidhöll då sina tidigare uttalanden om att tiden mellan det att en författning kommer ut från trycket och det att den träder i kraft bör vara minst fyra veckor och endast i speciella undantagsfall mindre än två veckor. Granskningen visade enligt utskottet att det kan finnas speciella undantagsfall där en kortare tid än två veckor kan accepteras, men att det krävs mycket goda skäl för att en så kort tid ska kunna godtas. I samband med granskningen av regeringsprotokollen hösten 2012 (bet. 2012/13:KU10 s. 12 f.) framhöll utskottet att det utgick från att regeringen i den utsträckning

den råder över beslutsprocessen vidtar nödvändiga planeringsåtgärder för att leva upp till dessa tidsfrister.

Hösten 2012 (bet. 2012/13:KU10 s. 47 f.) uppmärksammade utskottet frågan om hur tidpunkterna för regeringens avlämnande till riksdagen av propositioner som innehåller lagförslag förhåller sig till de föreslagna tidpunkterna för ikraftträdande av lagförslagen. Utskottet anförde i sitt ställningstagande att riksdagen i en del ärenden inte ges hela den tid som den bör ha för att behandla förslagen, om man inte frångår vad utskottet har uttalat om tiden mellan det att en författning kommer ut från trycket och att den träder i kraft. Utskottet framhöll, liksom tidigare, att fyra veckor är en snävt tilltagen tid med hänsyn till behovet av tid för att enskilda och myndigheter ska ges möjlighet att inrätta sig efter de kommande förändringarna.

Proposition om upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården

Bakgrund: Vårdvalssystemet i primärvården

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), förkortad HSL, innehåller de grundläggande reglerna för all hälso- och sjukvård. Primärvården definieras i 5 § första stycket HSL som en del av den öppna vården som utan avgränsning vad gäller sjukdomar, ålder eller patientgrupper ska svara för befolkningens behov av sådan grundläggande medicinsk behandling, omvårdnad, förebyggande arbete och rehabilitering som inte kräver sjukhusens tekniska och medicinska resurser eller annan särskild kompetens. Sedan den 1 januari 2010 är landstingen enligt 5 § andra stycket skyldiga att organisera primärvården så att alla som är bosatta inom landstinget kan välja utförare av hälso- och sjukvårdstjänster samt få tillgång till och välja en fast läkarkontakt, dvs. att införa vårdvalssystem (prop. 2008/09:74, bet. 2008/09:SoU9, rskr. 2008/09:172). Den 1 januari 2015 utvidgades denna skyldighet för landstinget till att gälla alla som omfattas av landstingets ansvar för hälso- och sjukvård (prop. 2013/14:106, bet. 2013/14:SoU24, rskr. 2013/14:327). I en kommentar till bestämmelserna om vårdval i 5 § HSL framhålls att det i andra stycket läggs ett sådant särskilt organisationsåliggande på landstinget som i övrigt numera oftast är främmande för kommunallagstiftningen och dess olika förgreningar (Johnsson & Sahlin, Hälso- och sjukvårdslagen, 1 januari 2010, Zeteo).

Enligt den nya patientlag (2014:821) som trädde i kraft den 1 januari 2015 ska patienten få möjlighet att välja en fast läkarkontakt inom primärvården (6 kap. 3 §). Bestämmelsen gäller hälso- och sjukvårdsverksamhet som bedrivs med ett landsting som huvudman (1 kap. 2 §). Vidare föreskrivs i den nya lagen att en patient som omfattas av ett landstings ansvar för hälso- och sjukvård ska få möjlighet att inom eller utom detta landsting välja utförare av offentligt finansierad öppen vård, dvs. primärvård och öppen specialistvård (9 kap. 1 §).

Budgetpropositionen för 2015

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 utg.omr. 9 s. 59), som avlämnades den 23 oktober 2014, aviserade regeringen att den avsåg att under 2014 återkomma till riksdagen med förslag till författningsändringar i syfte att avskaffa det obligatoriska vårdvalet inom primärvården. Utgångspunkten uppgavs vara att ändringarna i lagstiftningen skulle träda i kraft den 1 januari 2015.

Beredningen av proposition 2014/15:15

I avsnittet Ärendet och dess beredning i proposition 2014/15:15 Upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården upplyses om att regeringen och Vänsterpartiet i oktober 2014 enades om en överenskommelse om vinster i välfärden. Enligt överenskommelsen ska landstingen inte längre vara skyldiga att ha vårdvalssystem i primärvården. Vidare uppges att Regeringskansliet (Socialdepartementet) har utarbetat en promemoria med förslag som syftar till att genomföra ovannämnda del av överenskommelsen, och att promemorian har remissbehandlats samt behandlats vid ett remissmöte. I avsnittet anges vidare att lagförslagen i propositionen innebär att den nuvarande skyldigheten för landstingen att ha vårdvalssystem i primärvården tas bort, och att förslagen författningstekniskt och även i övrigt är av ett sådant slag att Lagrådets granskning skulle sakna betydelse. Regeringen har därför inte begärt in Lagrådets yttrande.

Socialdepartementets promemoria Remisspromemoria om förslag till ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), som är daterad den 10 oktober 2014, sändes samma dag på remiss för skriftligt yttrande till 32 remissinstanser, däribland samtliga 20 landsting och Gotlands kommun, med begäran om remissvar senast den 30 oktober. Av dessa inkom 27 med remissvar, och ytterligare 8 svar inkom utanför remisslistan. Den 30 oktober hölls också ett remissmöte om promemorian med möjlighet för instanserna att lämna muntliga synpunkter. Vid remissmötet deltog representanter från 14 remissinstanser och representanter från 3 instanser utanför remisslistan. En majoritet av remissinstanserna avstyrkte förslaget om upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården.

Proposition 2014/15:15

Den 6 november 2014 beslutade regeringen proposition 2014/15:15 Upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården. I propositionen föreslogs att landstingen inte längre skulle vara skyldiga att ha vårdvalssystem inom primärvården. Förslaget innebar ändringar i 5 § HSL som föreslogs träda i kraft den 1 januari 2015. Någon övergångsbestämmelse bedömdes inte vara nödvändig. Förslagen i propositionen överensstämde i allt väsentligt med remisspromemorians förslag. I skälen för regeringens förslag hänvisades till att upphävandet av obligatoriet om vårdvalssystem i primärvården är en förutsättning för jämlik vård och till att kravet utgör en inskränkning av det kommunala självstyret. Regeringen anförde vidare att patienternas valfrihet

skulle stärkas i och med att den nya patientlagen trädde i kraft den 1 januari 2015. I fråga om skälen för det föreslagna ikrafträdandet angavs att det är angeläget att det så snart som möjligt blir valfritt för landstingen att ha vårdvalssystem i primärvården. I konsekvensanalysen anfördes i propositionen bl.a. att den föreslagna ändringen inte medför några ökade kostnader för staten, kommunerna eller landstingen, men att den kan komma att få effekter för privata vårdföretag liksom för icke vinstdrivande organisationer.

Riksdagens behandling av propositionen

Proposition 2014/15:15 överlämnades till riksdagen den 6 november 2014 och hänvisades den 7 november till socialutskottet. Vid behandlingen av ärendet beslutade socialutskottet den 13 november 2014 att begära in Lagrådets yttrande över lagförslaget (prot. utskottssammanträde 2014/15:4). Vid den fortsatta behandlingen i socialutskottet den 20 november 2014 beslutade utskottet att anordna en öppen utfrågning i ärendet den 27 november och ärendet bordlades (prot. utskottssammanträde 2014/15:6). Med anledning av att regeringen den 26 november 2014 meddelade sin avsikt att återkalla propositionen (se vidare nedan) ställdes utfrågningen in och socialutskottets beredningsarbete avbröts (föredragningslista socialutskottet 2014/15:8). I ärendet hade två följdmotioner väckts (mot. 2015/15:3006 [KD, M, C, FP] och mot. 2014/15:3009 [SD]) med yrkanden om avslag på propositionen.

Lagrådets yttrande

Lagrådet lämnade sitt yttrande över lagförslaget den 25 november 2014. I fråga om ärendets beredning noterade Lagrådet inledningsvis att remissinstanserna fick mindre än tre veckor på sig att yttra sig och att det remissmöte som hölls samma dag som remisstiden gick ut inte kan anses ha kompenserat för den orimligt korta svarstiden. Något egentligt motiv till den korta remisstiden och behovet av skyndsamhet i ärendet lämnades inte i remisspromemorian. Lagrådet noterade också att valet av remissinstanser var påtagligt snävt. Exempelvis saknades enligt Lagrådet många organisationer, liksom någon remissinstans med särskild lagstiftningskompetens. Vidare anförde Lagrådet att den korta handläggningstiden mellan remisstidens utgång och regeringens beslut om propositionen – en vecka – gav intrycket att regeringen inte hade tagit regeringsformens beredningskrav på det allvar som förutsätts.

I yttrandet framhålls också bl.a. att det i underlaget saknas en analys av konsekvenserna av förslaget för landsting, patienter och utförare trots att det kan antas få ekonomiska effekter och att det råder viss oklarhet i fråga om förslagets konsekvenser för tillämpningen av bestämmelsen om val av utförare i den nya patientlagen. Lagrådet anförde sammanfattningsvis att beredningen av lagförslaget inte var godtagbar och att regeringsformens beredningskrav således inte var uppfyllt. Det remitterade förslaget kunde därför enligt Lagrådet inte ligga till grund för lagstiftning. I yttrandet framfördes också vissa lagtekniska synpunkter på förslaget, bl.a. att det i den föreslagna

regleringen saknades en definition av begreppet vårdvalssystem. Vidare ansåg Lagrådet att en utredning av behovet av övergångsbestämmelser borde ha gjorts.

Återkallelse av proposition 2014/15:15

I ett pressmeddelande från Socialdepartementet den 26 november 2014 meddelade statsrådet Gabriel Wikström att regeringen hade för avsikt att återkalla proposition 2014/15:15 efter att ha tagit del av Lagrådets kritik av beredningen av ärendet. Enligt statsrådet avsåg regeringen att uppfylla beredningskraven och därefter återkomma till riksdagen för ett beslut i vår som ska börja gälla den 1 juli 2015.

Vid regeringssammanträdet den 4 december 2014 beslutade regeringen skrivelse 2014/15:28 Återkallelse av proposition 2014/15:15 Upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården. I skrivelsen anförs att Lagrådet i sitt yttrande från den 25 november 2014 har framfört att det remitterade förslaget inte kan ligga till grund för lagstiftning. Enligt regeringen är det mot den bakgrunden inte meningsfullt att riksdagen fortsätter att behandla propositionen, varför den återkallas.

Promemorior från Regeringskansliet

Som svar på frågor från utskottet överlämnades den 24 februari 2015 en promemoria som upprättats inom Socialdepartementet (bilaga A2.5.3). Med anledning av frågor om den beredning som föregick regeringens proposition 2014/15:15 framgår av svarspromemorian bl.a. att Socialdepartementets remisspromemoria och remisslista var föremål för gemensam beredning inom Regeringskansliet och att förslaget till proposition bereddes gemensamt och delades inför regeringens beslut i ärendet. Såväl den gemensamma beredningen som delningen uppges ha ägt rum under kortare tid än vad som är gängse rutiner, med nyttjande av möjligheten till förkortad delningstid.

På frågor från utskottet om skälen till behovet av skyndsamhet i remissförfarandet och ikraftträdandet och vilka överväganden som gjorts i detta avseende, uppges i huvudsak följande. Kravet på vårdvalssystem i primärvården utgör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, och har även inneburit vissa snedvridningseffekter som bedömts stå i strid med målen om en jämlik vård och med hälso- och sjukvårdslagens bestämmelser om att vården ska fördelas efter människors behov. Etableringsfriheten inom ramen för lagen om valfrihetssystem har vidare ansetts ha en negativ inverkan på landstingens förutsättningar att utforma ett ändamålsenligt vårdutbud. Mot den bakgrunden framstod det som mycket angeläget att så fort som möjligt upphäva kravet på vårdvalssystem i primärvården. Vid bedömningen av hur snart lagändringarna skulle kunna träda i kraft beaktades att förslagen inte syftade till att införa någon ny reform utan till att återgå till den ordning som gällde före införandet av det obligatoriska vårdvalssystemet 2010. Av svaret framgår vidare att Regeringskansliet (Socialdepartementet) kontaktade

socialutskottets kansli angående möjligheterna för riksdagen att behandla ärendet i enlighet med den avsedda tidsplanen, dvs. med ikraftträdande av lagändringarna den 1 januari 2015, och att man därvid fick beskedet att det skulle vara möjligt om propositionen lämnades senast den 6 november 2014.

I fråga om remisstiden uppges att den bedömdes vara tillräckligt lång för att samtliga remissinstanser skulle klara av att lämna konkreta synpunkter på remisspromemorian. När det gäller valet av remissinstanser anges i svaret att remisspromemorian skickades till de berörda myndigheterna, landstingen och övriga instanser i den omfattning som ansågs nödvändig för en tillfredsställande beredning av ärendet. Det framhålls att remissen framför allt skickades till huvud- och samarbetsorganisationer som i sin tur hade möjlighet att begära in synpunkter från medlemsorganisationer eller motsvarande.

Som svar på utskottets fråga om vilka närmare överväganden som låg till grund för regeringens ställningstagande att inte begära in Lagrådets yttrande i det aktuella ärendet anges att det hade sin grund i att lagförslagen innebar att skyldigheten för landstingen att ha vårdvalssystem i primärvården skulle tas bort, dvs. att lagförslagen innebar en återgång till en tidigare gällande ordning.

Som svar på kompletterande frågor från utskottet överlämnades den 31 mars 2015 en promemoria som upprättats inom Socialdepartementet (bilaga A2.5.4). På frågor från utskottet om regeringens syn på remissinstansernas möjligheter att lämna konkreta synpunkter inom ramen för remisstiden anförs i svaret bl.a. att det bedömdes vara möjligt med hänvisning till att förslagen innebar en återgång till en tidigare gällande ordning och att remissinstanserna även fick möjlighet att lämna muntliga synpunkter vid ett remissmöte. Som svar på frågan om remissvaren föranledde några ändringar i propositionen i förhållande till remisspromemorian uppges att de gav upphov till en smärre ändring av lagtexten och att skälen för förslagen och konsekvensanalysen utvecklades. Med hänvisning till att konstitutionsutskottet tidigare har framhållit att den omständigheten att en tilltänkt lagstiftning har motsvarigheter i tidigare lagstiftning i sig inte är skäl för att underlåta lagrådsgranskning begärde utskottet avslutningsvis en redogörelse för vilka närmare överväganden och bedömningar som gjordes inför regeringens ställningstagande i detta avseende. I svaret från Socialdepartementet hänvisas till de skäl som angetts i propositionen, dvs. att lagförslagen innebär att den nuvarande skyldigheten för landstingen att ha vårdvalssystem i primärvården tas bort och att de författningstekniskt och även i övrigt är av ett sådant slag att Lagrådets granskning skulle sakna betydelse.

Utfrågningar

Utskottet har i granskningen genomfört utfrågningar med statsrådet Gabriel Wikström och statsminister Stefan Löfven.

Statsrådet Gabriel Wikström

Utskottet höll den 9 april 2015 en offentlig utfrågning med statsrådet Gabriel Wikström (bilaga B4). Under utfrågningen framhöll statsrådet bl.a. att det

aktuella lagförslaget i sig självt inte skulle innebära någon förändring av befintliga vårdvalssystem utan endast möjliggöra för de landsting som så önskar att besluta om förändring. Statsrådet betonade i sammanhanget att förslaget inte innebar att civilrättsliga avtal som privata utförare redan har ingått med landstingen skulle bli ogiltiga, och inte heller någon inskränkning i patienters möjlighet att enligt patientlagen fritt välja en offentligt finansierad vårdcentral.

Statsrådet framhöll vidare att regeringen bedömde det som angeläget att få genomslag för sin politik efter regeringsskiftet, och hänvisade till att konstitutionsutskottet tidigare i vissa fall har accepterat detta som skäl till en kortare beredningsprocess än vad som normalt är fallet. Statsrådet bedömde inte att det aktuella förslaget hade statsfinansiell betydelse men hänvisade till att regeringen lutade sig mot konstitutionsutskottets resonemang om behovet för en ny regering att snabbt få genomslag för den politik den gått till val på.

Statsrådet anförde vidare under utfrågningen att regeringen i det aktuella fallet – med hänvisning till frågans art, att det rörde en mindre lagteknisk justering, att det var en återgång till en tidigare lagstiftning och att det inte innebar att någon skyldighet infördes utan att bestämmanderätten återfördes till landstingen – sammantaget ansåg att en förkortad beredningstid och remisstid var rimlig. Det anfördes även att den aktuella frågan hade diskuterats under en längre tid och att regeringen sammantaget ansåg att remisstiden kunde förkortas utan att det skulle innebära allvarliga men för möjligheten att lämna synpunkter. Remissen omfattade samtliga landsting och berörda myndigheter samt så många övriga instanser som ansågs nödvändigt för att ärendet skulle bli tillfredsställande berett. Utöver remitteringen av remisspromemorian hölls också ett särskilt remissmöte. Därefter följde en intern beredning i Regeringskansliet i enlighet med samtliga fastslagna beredningsrutiner.

När det gäller regeringens ställningstagande att inte inhämta Lagrådets yttrande anförde statsrådet huvudsakligen att förslaget innebar att skyldigheten för landstingen att ha vårdvalssystem i primärvården skulle tas bort och att det rörde sig om en återgång till en tidigare gällande ordning. Bedömningen gjordes därför i det aktuella fallet att det inte fanns något i förslaget som det fanns anledning för Lagrådet att ha synpunkter på utifrån sina utgångspunkter.

Enligt statsrådet bedömde regeringen fram till dess att Lagrådet kom med sitt yttrande att beredningen av förslaget var godtagbar. Lagrådets yttrande innebar att regeringen gjorde en ny samlad bedömning och återkallade propositionen. Statsrådet framhöll att det inte betyder att regeringen håller med om allt som Lagrådet säger, utan att det rörde sig just om en samlad bedömning. Statsrådet uppgav vidare att det med facit i hand hade varit bra att begära in Lagrådets synpunkter, men betonade att det finns ett före och ett efter och upprepade att regeringen fram till dess att den tog beslut om att lämna propositionen var övertygad om att kraven på god beredning var uppfyllda och att det var rimligt att inte gå till Lagrådet med det aktuella ärendet.

Med anledning av frågor om den kritik mot regeringens konsekvensanalys i förslaget som framförts i remissvar och av Lagrådet, uppgav statsrådet att en konsekvensanalys naturligtvis fanns, men att den inte var tillräckligt utbyggd i remisspromemorian och att man uppfattade att remissinstanserna saknade den i själva underlaget. Efter remissomgången utvecklades därför konsekvensanalysen i den slutliga propositionen.

Statsminister Stefan Löfven

Utskottet höll den 24 april 2015 en offentlig utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B11), som inledningsvis anförde i huvudsak följande:

Regeringen ansåg att det var mycket angeläget att skyndsamt upphäva det tvång som finns för landstingen att ha ett vårdvalssystem i primärvården. En demokratiskt styrd och gemensamt finansierad vård som ges efter behov är en av de viktigaste grundstenarna i svensk välfärd. Lagförslaget i denna proposition innebar att skyldigheten för landsting att ha vårdvalssystem i primärvården skulle tas bort, men att landstingen fortfarande skulle ha full möjlighet att ha valfrihetssystem i enlighet med lagen. Förslaget i propositionen skulle stärka landstingens självbestämmande samtidigt som patienternas rätt att välja vårdcentral enligt patientlagen skulle kvarstå.

Vidare anförde statsministern att det är mycket viktigt att kvalitetssäkra beslut och att det är självklart för regeringen att bereda ärenden i enlighet med grundlagens bestämmelser. Tydliga rutiner och riktlinjer för hur ärenden ska beredas är självfallet en viktig garant för hög kvalitet i lagstiftningsarbetet. I fråga om beredningen av lagförslaget hänvisade statsministern till att den framgår av det skriftliga material som utskottet tagit del av. När regeringen beslutade om propositionen bedömdes enligt statsministern att den beredning som förekommit i ärendet varit tillräcklig. Regeringen gjorde även bedömningen att Lagrådets granskning skulle sakna betydelse. Den bedömningen hade sin grund i att lagförslaget både författningstekniskt och i övrigt bedömdes vara av ett sådant slag att det inte fanns något som Lagrådet utifrån sina utgångspunkter skulle kunna ha synpunkter på. Regeringen kunde därefter konstatera att Lagrådet gjorde en annan bedömning av ärendet efter det att socialutskottet remitterat lagförslaget dit. Regeringen lyssnade till detta och återkallade därför propositionen.

På frågor om de brister i beredningen som Lagrådet påtalat vidhöll statsministern att regeringens bedömning när den fattade beslut om propositionen var att beredningen av förslaget var fullgod. Bedömningen gjordes med hänsyn till att förslaget inte ålade landstingen någonting utan öppnade för att stärka deras självbestämmande samtidigt som patienternas rätt att välja skulle kvarstå. I fråga om remisstiden framhöll statsministern att det finns en praxis och inga bestämda regler för hur kort eller lång en remisstid ska vara och därmed en flexibilitet. Remisstiden ska vara sådan att man har en möjlighet att ge uttryck för det man vill och behöver ge uttryck för. Regeringens och den beredningsansvariges bedömning var att tiden i det aktuella fallet var tillräcklig. Beredningen av ärendet genomfördes och

avslutades enligt statsministern i enlighet med de formella regler som finns. Lagrådet gjorde dock en annan bedömning, vilket regeringen självfallet respekterade och varför den drog tillbaka propositionen.

När det gäller regeringens ställningstagande att inte begära in Lagrådets yttrande över förslaget anförde statsministern att det förvisso rörde sig om en återgång till lagen så som den var utformad tidigare, men att det avgörande för bedömningen var att ärendet är av ett sådant slag att det inte innebär något åläggande för någon eller skulle förändra någonting per automatik. Statsministern anförde även att det finns regler och föreskrifter för när Lagrådsgranskning ska ske och att regeringen inte har någon annan uppfattning än att lagförslag ska prövas i Lagrådet när så krävs. Regeringen kommer att fullfölja sina beredningsrutiner enligt det regelverk som finns för att uppfylla lagens krav. Statsministern framhöll också att hans ansvar är att se till att det finns rutiner och regler för hur beredningen ska gå till, medan de detaljerade avgörandena sköts av respektive departement.

Under utfrågningen hänvisade statsministern vidare till omständigheten att en ny regering är angelägen om att så snabbt som möjligt få genomslag för sin politik. I fråga om hur detta förhåller sig till vad konstitutionsutskottet tidigare uttalat i detta avseende anförde statsministern att varje ärende måste vila på sina egna förutsättningar.

Utskottets ställningstagande

Enligt regeringsformens bestämmelse om Lagrådets granskningsområde ska ett yttrande från Lagrådet inhämtas innan riksdagen beslutar bl.a. lagar som innebär åligganden för kommunerna eller lagar som ändrar eller upphäver en sådan lag, om inte Lagrådets granskning skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer. Huvudregeln om obligatorisk lagrådsgranskning av lagförslag som faller inom granskningsområdet infördes i samband med 2010 års grundlagsreform i syfte att stärka Lagrådets ställning och betona betydelsen av förhandsgranskningen. Utskottet noterar att de huvudsakliga skäl som regeringen har anført för sitt ställningstagande att i det aktuella fallet inte inhämta Lagrådets yttrande är att ärendet var av sådan beskaffenhet att det inte innebar något åliggande för någon eller per automatik skulle innebära någon förändring och att det rörde sig om en återgång till tidigare gällande ordning. Utskottet noterar att det beredande utskottet senare beslutade att inhämta Lagrådets yttrande.

Enligt utskottets uppfattning var lagförslaget av sådant slag att det föll inom Lagrådets granskningsområde. Utskottet vill i sammanhanget också påminna om sina tidigare uttalanden om att den omständigheten att tilltänkt lagstiftning har motsvarigheter i tidigare lagstiftning inte är skäl att underlåta lagrådsgranskning, samt att det krävs särskilda skäl för att regeringen ska underlåta att höra Lagrådet i ärenden som faller inom granskningsområdet och att skälen utförligt måste redovisas för riksdagen. I det här fallet noterar

utskottet att det har gått relativt lång tid sedan lagen om vårdvalssystem i primärvården infördes. Utskottet har i granskningen inte funnit att det fanns sådana särskilda skäl som krävs för att avstå lagrådsgranskning. Sammantaget anser utskottet att regeringen inom ramen för sin beredning borde ha inhämtat Lagrådets yttrande över det aktuella förslaget.

När det gäller beredningen i övrigt framgår av den aktuella granskningen att remissinstanserna, som fick knappt tre veckor på sig att yttra sig, ansåg att de hade behövt längre tid för att ges rimliga förutsättningar att utarbeta sina yttranden. Vidare framgår att Lagrådet bedömde att beredningen av lagförslaget inte var godtagbar och att förslaget därmed inte kunde ligga till grund för lagstiftning. Lagrådet framhöll i sitt yttrande till det beredande utskottet bl.a. att remisstiden var orimligt kort, att valet av remissinstanser var påtagligt snävt, att en grundlig konsekvensanalys av förslaget saknades och att förslaget föranledde vissa lagtekniska synpunkter. Lagrådet konstaterade således att regeringsformens beredningskrav inte var uppfyllt.

De skäl för behovet av skyndsamhet i ärendet som regeringen har anfört inom ramen för utskottets granskning kan enligt utskottet inte anses motivera att gängse beredningsrutiner frångåtts. Särskilt vid sådana tillfällen då ett allmänt val lett till regeringsskifte finns det ett intresse, från rent politiska utgångspunkter, av att valresultatet så snart som möjligt får genomslag i den förda politiken. Sådana strävanden får emellertid inte leda till att grundläggande bestämmelser om beredningen av lagärenden åsidosätts. Konstitutionsutskottet har tidigare, med hänvisning till budgetlagens s.k. fullständighetsprincip, ansett det vara motiverat att beredningsarbetet i lagärenden med budgetära konsekvenser i samband med ett regeringsskifte blivit något beskuret i jämförelse med den gängse ordningen. Av den aktuella granskningen framgår dock att regeringen inte bedömde att lagförslaget om upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården hade någon statsfinansiell betydelse.

Utskottet noterar att regeringen tämligen omgående efter Lagrådets yttrande återkallade propositionen, men vill understryka att regeringen har ett betydande ansvar i arbetet med att upprätthålla god kvalitet i lagstiftningen och att remissbehandling och förhandsgranskning utgör väsentliga inslag i detta arbete. För att kunna uppnå detta borde enligt utskottets mening remissinstanserna ha getts längre svarstid, i synnerhet med hänsyn till att remissen framför allt skickades till huvud- och samarbetsorganisationer och att behovet av eventuella underremisser därmed borde ha beaktats. Det remissmöte som hölls samma dag som remisstiden gick ut kan mot denna bakgrund inte anses ha kompenserat för den korta svarstiden. Vidare konstaterar utskottet att tidplanen för ärendet endast medgav en vecka för att omhänderta remissinstansernas synpunkter, vilket med hänsyn till det delade remissutfallet och den kritik som framfördes mot förslaget måste betraktas som orimligt kort. För de brister som framkommit vid Lagrådets och konstitutionsutskottets granskning förtjänar regeringen kritik.

2.6 Regeringens frysning av projekt E4 Förbifart Stockholm

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1487-2014/15), *bilaga A2.6.1*, begärs att utskottet granskar regeringens beslut om frysning av projekt E4 Förbifart Stockholm. Granskningen bör enligt anmälan ske med beaktande av budgetlagens krav på hög effektivitet och en god hushållning.

I anmälan anförs att regeringen den 23 oktober 2014 gav Trafikverket i uppdrag att frysa projekt E4 Förbifart Stockholm för att ge tid till förhandlingar om en eventuell omfördelning av resurser till projektet från trängselskatten i Stockholm. I beslutet anges att om en ny uppgörelse inte nås före den 1 maj 2015 fortsätter projektet enligt plan.

Vidare anför anmälaren att de styrande allianspartierna i Stockholms läns landsting under hösten 2014 varit tydliga med att de inte hade något intresse av att riva upp den tidigare överenskommelsen om förbifarten. Frysningen av projektet var därför enligt anmälaren omotiverad. Efter att riksdagen tillkännagett för regeringen att bygget av förbifarten skulle återupptas beslutade regeringen detta den 18 december 2014.

I anmälan anförs att när regeringen beslutade att frysa projektet arbetade omkring 700 personer med det till en kostnad av 4 miljoner kronor per dag. Detta innebär att frysningen av projektet kan antas ha medfört kostnader på över 200 miljoner kronor. Om regeringen fullföljt sina planer på en frysning av projektet i ett halvår hade kostnaderna kunnat hamna en bra bit över 700 miljoner kronor.

Oavsett om aktörerna i Stockholmsregionen hade velat ändra överenskommelsen eller inte kan man enligt anmälaren ifrågasätta om det är rimligt att frysa ett påbörjat vägprojekt, som redan kostat staten betydande belopp och som kostar betydande belopp under frysningsperioden. Vidare anför anmälaren att beslutet framstår som än märkligare det med tanke på att Stockholms läns landsting hela tiden varit tydligt med att det inte avsåg att medverka till några förändringar. Rimligtvis står, enligt anmälaren, en sådan frysning som förorsakar staten onödiga utgifter i strid med budgetlagen.

I anmälan hänvisas till några nyhetsartiklar. Infrastrukturminister Anna Johansson har enligt anmälaren uppgett för tidningen Dagen Industri att de 4 miljoner kronor som projektet beräknades kosta per dag under frysningen var ”en ganska liten fördyring”.

Underlag för granskningen

Till underlag för granskningen har bl.a. legat en svarspromemoria från Näringsdepartementet, *bilaga A2.6.2*. I ärendet har även begärts in en promemoria från Trafikverket, *bilaga A2.6.3*.

I ärendet hölls den 23 april 2015 en offentlig utfrågning med statsrådet Anna Johansson, *bilaga B10*.

Utredning i ärendet

Förbifart Stockholm

Förbifart Stockholm är en ny sträckning för E4 väster om Stockholm. Förbifarten är tänkt att binda samman de norra och södra länsdelarna, avlasta Essingeleden och innerstaden och minska sårbarheten i Stockholms trafiksystem. Av vägens 21 kilometer går drygt 18 kilometer i tunnel.

Förbifarten ingår i den uppgörelse som uppnåddes i december 2007 mellan den dåvarande regeringens förhandlingsperson och företrädare för Stockholmsregionen om en samlad lösning för regionens framtida trafik- och infrastruktursatsningar.

Förbifart Stockholm innebär en investering om knappt 28 miljarder kronor (2009 års prisnivå), varav 5 miljarder bekostas genom anslag och den övriga delen utgörs av intäkter från den nuvarande trängselskatten samt, fr.o.m. att Förbifart Stockholm öppnat, med trängselskatt även på Essingeleden. Det finns inga planer på trängselskatt eller avgifter på förbifarten.

Budgetpropositionen för 2015

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 utg.omr. 22 s. 61) anges att om Stockholms läns landsting och Stockholms stad önskar förhandla med regeringen om användningen av trängselskatter eller finansieringen av Förbifart Stockholm kommer regeringen att möta det önskemålet. Projektet fryses i väntan på besked om huruvida det finns önskemål om en sådan förhandling. Om en ny uppgörelse inte nås före den 1 maj 2015 fortsätter byggandet av Förbifart Stockholm enligt plan.

I trafikutskottets betänkande 2014/15:TU1 med anledning av budgetpropositionen för 2015 anges i ställningstagandet (s. 57 f.) att enligt utskottets mening var det frysningsbeslut regeringen fattade mycket olämpligt. Det innebar stora kostnader för skattebetalarna och innebar en onödig försening av ett angeläget infrastrukturprojekt. Den direkta kostnaden för frysningen hade av Trafikverket beräknats till 4 miljoner kronor per dag, i form av kontrakt som löper under tiden, vilket innebär att ett stopp under sex månader kommer att kosta drygt 700 miljoner kronor. Enligt utskottets mening innebar förseningen ett oacceptabelt slöseri med skattemedel på bekostnad av andra angelägna åtgärder. Utskottet föreslog ett tillkännagivande till regeringen om att byggandet av Förbifart Stockholm skulle återupptas senast den 1 januari 2015 och genomföras inom den tidsplan som ställts upp. S, MP och V reserverade sig. Kammaren biföll den 18 december 2014 utskottets förslag (rskr. 2014/15:85–86).

Regeringsbeslut

I ett regeringsbeslut, undertecknat av statsrådet Mikael Damberg, den 23 oktober 2014 (N2014/4313/TE), *bilaga A2.6.4*, beslutade regeringen följande:

Regeringen uppdrar åt Trafikverket att från och med dagens datum och fram till den 1 maj 2015 frysa produktionen i projekt E4 Förbifart Stockholm. Undantaget är arbeten som måste slutföras för att samhällsviktiga funktioner inte ska riskera att störas eller helt utebli eller arbeten som innebär en säkerhetsrisk för enskilda om de inte slutföras. Under denna period får Trafikverket i övrigt endast utföra arbete som är kopplat till sökande av tillstånd och planer.

I skälen för beslutet anges bl.a. att företrädare för Socialdemokraterna och Miljöpartiet inte undertecknade uppgörelsen mellan statens förhandlingsman och företrädare för Stockholmsregionen om en samlad lösning för Stockholmsregionens framtida trafik- och infrastruktursatsningar. I dessa satsningar ingick projekt E4 Förbifart Stockholm. Ett av motiven till att Socialdemokraterna och Miljöpartiet inte undertecknade överenskommelsen var att partierna inte kunde ställa sig bakom överenskommelsens resultat när det gällde fördelningen av trängselskattemedel mellan kollektivtrafik och vägsatsningar. Resultatet från folkomröstningen om trängselskatt respekterades inte i överenskommelsen, enligt regeringsbeslutet. Vidare anføres i regeringsbeslutet att det genom beslutet ges tid fram till den 1 maj 2015 till förhandlingar om eventuella omfördelningar av resurser från den del av överskottet från trängselskatten som ska tilldelas projekt E4 Förbifart Stockholm. Stockholms kommun har uttryckt önskemål om sådana förhandlingar. I beslutet anges vidare att regeringen skulle tillkalla en förhandlingsperson förutsatt att Stockholms kommun och Stockholms läns landsting hemställde till regeringen om sådana förhandlingar.

Den 18 december 2014 beslutade regeringen i ett regeringsbeslut (N2014/5304/TE) följande.

Med ändring av regeringens beslut den 23 oktober 2014 om uppdrag till Trafikverket att frysa projekt E4 Förbifart Stockholm uppdrar regeringen åt Trafikverket att från och med den 1 januari 2015 återuppta produktionen av projektet.

I skälen för beslutet angavs bl.a. att företrädare för Stockholms läns landsting vid ett möte med Näringsdepartementet den 15 december 2014 tydliggjort att landstinget inte hade för avsikt att hemställa om eller delta i förhandlingar kring överskottet från trängselskatten och E4 Förbifart Stockholm. Förutsättningarna för regeringens beslut den 23 oktober 2014 hade därför förändrats, och frysningen av projektet borde därför avbrytas.

Frågestund och interpellationer

Frågan om frysning av projekt E4 Förbifart Stockholm togs upp vid riksdagens frågestund den 27 november 2014. Finansminister Magdalena Andersson anförde bl.a. följande (prot. 2013/14:28):

Förbifart Stockholm är ett mycket stort projekt som kommer att pågå under en längre tid. De uppgifter som jag har fått om den beräknade kostnaden

för att frysa projektet ligger på upp till 250 miljoner kronor. Det är alltså en lägre siffra än den som Kerstin Lundgren hänvisar till. Självklart är det en kostnad. Den kommer att belasta Förbifartens samlade kostnader men är i det sammanhanget en mindre del av vad hela projektet kommer att kosta.

Självklart är 250 miljoner en kostnad – det ska vi inte blunda för. Men i relation till den samlade kostanden för Förbifart Stockholm är det ingen större summa. Förbifarten kommer i huvudsak att finansieras via trängselskatter, och det handlar i så fall om att trängselskatterna ytterligare någon tid kommer att gå till att finansiera projektet.

Det ska också sägas att det är ett stort projekt och att den samlade kostnaden för projektet är osäker.

Samma dag besvarade statsrådet Anna Johansson i kammaren interpellationerna 2014/15:93, 99, 103 och 141 om Förbifart Stockholm. Hon anförde bl.a. följande:

När det gäller kostnaden för frysningen vill jag framhålla att de senaste uppskattningarna från Trafikverket är att kostnaden för frysningen blir 170–260 miljoner kronor. Alltså inte 700 miljoner kronor, som Jessica Rosencrantz hävdar.

Denna typ av stora projekt är kostsamma. De innebär stora påfrestningar när man ska genomföra dem. Olika intressen står mot varandra. Det krävs därför en viss förankringsprocess, och det krävs lyhördhet, ödmjukhet och ansvarstagande. I detta fall handlar ansvarstagandet också om att se till att ett sådant här stort och dyrbart projekt är väl förankrat.

Jag har inte sagt att det är lite pengar. Det är mycket pengar. Men i relation till projektets totala kostnad på 27 miljarder är det en liten fördyring, och det står jag för.

En mer effektiv framdrift av ett projekt i ett senare skede kan i sin tur innebära minskade kostnader på sikt. Det är alltså inte givet att det är en fördyring till ingen nytta.

När det gäller storleken på kostnaderna vet jag inte vilka siffror vi ska använda om vi inte använder dem som Trafikverket självt har redogjort för, nämligen mellan 170 och 250 miljoner. Om de inte ska gälla som vederhäftiga kan vi ju ta till lite vad vi tycker. De siffror som Trafikverket har redovisat är de 170–250 miljoner som står i interpellationssvaret, och jag tror att det är bra att vi utgår från det vi ändå vet.

Vi är beredda att lyssna på parterna i frågan, ta till oss av deras synpunkter och om så önskas tillsätta en förhandlingsperson för att se om det går att hitta andra lösningar vad gäller finansieringen av Förbifart Stockholm.

Om inget nytt avtal finns mellan parterna startar bygget igen den 1 maj 2015. Det är det som har redovisats tidigare, och det står jag fast vid.

Vad personer utanför regeringskretsen tycker, säger, anser och skriver i frågan kan jag tyvärr inte ta ansvar för, men regeringens besked är att om inget nytt avtal mellan parterna föreligger startar bygget av Förbifart Stockholm den 1 maj 2015.

Herr talman! Jag förstår att det är lockande att ställa kostnaderna i relation till skol- eller vård- och omsorgssatsningar, men jag tror att vi som befinner oss här nu vet skillnaden mellan investeringar och löpande drift. Det är en kostnad på 27 miljarder kronor som kommer att betalas av under många decennier framöver, bland annat genom trängselskatteavgifter. Den

fördyring som blir kommer naturligtvis att påverka projektkostnaden därför att den kommer att läggas på det projektet och ingen annanstans.

Men det kan också vara så att om man får en snabbare framdrift i ett senare skede finns det en möjlighet att det faktiskt blir billigare. Det finns projekt numera som blir billigare än beräknat, och det är bra.

Den 13 januari 2015 besvarade statsrådet Anna Johansson två ytterligare interpellationer om effekterna av en frysning av Förbifart Stockholm (ip. 2014/15:178 och 184). Hon anförde bl.a. följande (prot. 2014/15:44):

Herr talman! Lars Tysklind har frågat mig hur jag kommer agera för att säkerställa att bygget av Förbifarten återupptas den 1 januari 2015 samt om jag har gjort ställningstagandet att regeringen inte behöver följa ett tillkännagivande som riksdagen beslutat om. Edward Riedl har frågat mig om några infrastrukturprojekt i Västerbotten riskerar att påverkas av regeringens hantering av Förbifart Stockholm.

I oktober förra året beslutade regeringen att frysa produktionen i projekt E4 Förbifart Stockholm fram till den 1 maj i år. Syftet var att ge tid till förhandlingar om eventuella omfördelningar av resurser från den del av överskottet från trängselskatten i Stockholm som ska tilldelas projekt E4 Förbifart Stockholm.

En förutsättning för att förhandlingar skulle komma till stånd var att både Stockholms kommun och Stockholms läns landsting hemställer till regeringen om sådana förhandlingar. Företrädare för Stockholms läns landsting tydliggjorde dock på ett möte med mig och andra företrädare för Regeringskansliet den 15 december förra året att landstinget inte hade för avsikt att hemställa om eller delta i förhandlingar. Förutsättningarna för regeringsbeslutet från oktober hade därmed förändrats.

Därför beslutade regeringen den 18 december förra året att avbryta frysningen och gav Trafikverket i uppdrag att från den 1 januari 2015 återuppta produktionen av Förbifart Stockholm. Regeringen kommer också att ge Trafikverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för att förbättra för kollektivtrafik på Förbifart Stockholm samt att utreda förutsättningarna för att ytterligare reducera de närmiljöproblem i form av exempelvis buller och lokala luftföroreningar som förväntas bli följden vid anslutningspunkterna till Förbifart Stockholm. Samtidigt ska tidplanen för bygget hållas.

När det gäller frågan om jag gjort ställningstagandet att regeringen inte behöver följa ett tillkännagivande som riksdagen beslutar om kan jag i detta fall konstatera att regeringens beslut ligger i linje med vad riksdagen också valde att tillkänna för regeringen. Regeringen hade dock fattat sitt beslut redan innan riksdagen tillkännagav sin mening om projektets återupptagande.

När det gäller kostnaden för frysningen har Trafikverket uppskattat att en frysning fram till den 1 maj 2015 skulle uppgå till 170–260 miljoner kronor totalt – alltså inte de 700 miljoner kronor som Edward Riedl hävdar. Trafikverket ser nu över vad kostnaden för frysningen i slutändan har uppgått till.

Jag vill också påminna om att när alliansregeringen tillträdde 2006 valde man att stoppa projektet Citybanan för att senare återuppta det. Precis som Förbifart Stockholm är Citybanan en nationell angelägenhet för hela landet.

På frågan om några infrastrukturprojekt i Västerbotten riskerar att påverkas är svaret nej.

— — —

När det gäller bygget kan jag glädja både interpellanterna och andra med att det är påbörjat. Som jag sa i mitt svar – och som jag hela tiden har sagt

i den här frågan – har vi varit väldigt tydliga med att påpeka att eventuella förändringar av projektet inte får innebära en fördyring eller fördröjning, utan projektet ska slutföras inom den tidsram som finns.

Uppgifter i massmedier

I en nyhetsartikel i Svenska Dagbladet den 2 oktober 2014 anges bl.a. att kostnaden för ett beslut att skjuta upp Förbifart Stockholm kan bli en bra bit över 700 miljoner kronor. I en artikel i samma tidning den 3 november 2014 anges bl.a. det vilande projektet för Trafikverket innebär merkostnader på 170–260 miljoner kronor.

I en artikel i Dagens Industri den 4 november 2014 anges bl.a. att infrastrukturminister Anna Johansson som svar på en fråga om hur hon kan försvara kostnaderna för byggstoppet av förbifarten har sagt: ”Det här är ett projekt som totalt sett landar på ungefär 27 miljarder. Då är det här en ganska liten fördyring.” Vidare svarade hon på en fråga från tidningen om regeringen kände till kostnaderna när beslutet fattades. Som svar anges infrastrukturminister Anna Johansson ha sagt: ”Jag hade i alla fall ingen uppgift om exakt summa.”

I en nyhetsartikel på Sveriges Televisions webbplats den 2 februari 2015 anges att Trafikverket vid en pressträff samma dag informerade om kostnaderna och konsekvenserna av förseningen med bygget av Förbifart Stockholm. En företrädare för projektet anges ha uppgett att förseningen totalt kommer att kosta 170 miljoner kronor.

Gällande ordning

Regeringsformen

I 7 kap. regeringsformen återfinns bestämmelser om den institutionella ramen för regeringsarbetet och om förfarandet. Bestämmelserna är avsiktligt knapphändigt utformade. Om detta anfördes i förarbetena att regeringens arbetsformer inte borde göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar anpassning av arbetet till växlande förhållanden (prop. 1973:90 s. 179). En allmän utgångspunkt borde därför vara att man visar återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer.

Vad gäller beredningen av regeringsärenden föreskrivs i 7 kap. 1 § regeringsformen att det för denna uppgift ska finnas ett regeringskansli i vilket ingår departement för skilda verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen, och statsministern utser bland statsråden chefer för departementen. I förarbetena anfördes att själva systemet med departement borde slås fast i grundlagen, men att man med detta i det väsentliga borde göra halt (prop. 1973:90 s. 181).

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas

från kommuner. I den omfattning som behövs ska också tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig. I förarbetena ansåg man att det var ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen att det som ett led i beredningen av regeringsärenden i stor utsträckning inhämtas yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar (prop. 1973:90 s. 287).

Enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står statens medel och dess övriga tillgångar till regeringens disposition, med undantag för tillgångar avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller tillgångar som i lag har avsatts för särskild förvaltning. Som statsmedel räknas penningmedel och andra likvida tillgångar samt fordringar av kortfristig natur. Statens övriga tillgångar utgörs av annan statlig egendom, såväl fast som lös (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 452). Ordet ”disposition” är avsett att innefatta både förvaltningsåtgärder – rättsliga och faktiska – och förfogandeåtgärder, såsom avhändelse och pantsättning (prop. 1973:90 s. 346).

Budgetlagen

Enligt 1 kap. 2 § budgetlagen (2011:203) avses i lagen med statens verksamhet sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen.

I 1 kap. 3 § budgetlagen anges att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.

I förarbetena (prop. 1995/96:220 s. 20) anges att med hög effektivitet åsyftas att den statliga verksamheten bedrivs så att de mål riksdagen har satt upp nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad. God hushållning innebär att onödiga utgifter undviks och att verksamheten bedrivs med hög produktivitet. Det innebär vidare att statens medel hanteras säkert samt att statens tillgångar i övrigt och dess skulder förvaltas väl. Vidare anges i förarbetena (s. 82) att hög effektivitet i en verksamhet inte kan nås i en absolut bemärkelse. Detta markeras i lagtexten genom att uttrycket ”eftersträvas” används. När det däremot gäller god hushållning är kraven mindre relativa. Vissa minimikrav på ordning och sparsamhet måste uppfyllas. Därför används uttrycket ”iakttas”.

Tidigare granskning

Hösten 2008 granskade utskottet (bet. 2008/09:KU10) hur beredningskravet för regeringsärenden fullgörs för en rad olika typer av regeringsärenden.

I sitt ställningstagande påminde utskottet om att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen gäller alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut. Den ordning som där föreskrivs ska, ansåg utskottet, tillmätas stor vikt. Genom att låta förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens och, i förlängningen i vissa fall även riksdagens, beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati,

rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt borde enligt utskottet också påminnas om att beredningskravet inte är absolut. Upplýsningar och yttranden ska enligt bestämmelsen i regeringsformen inhämtas i den mån det är behövt. Vidare borde även påminnas om att det i regeringsformen inte föreskrivs någon särskild form för hur inhämtande av upplýsningar och yttranden ska ske.

Granskningen gav vid handen att sättet på vilket beredningskravet uppfylls varierar stort mellan olika ärendetyper. För vissa ärendetyper inhämtas yttranden och upplýsningar som regel genom ett traditionellt remissförfarande, för andra är underhandskontakter med berörda myndigheter det gängse förfarandet för inhämtande av yttranden och upplýsningar, och för ytterligare några förekommer inget särskilt inhämtande av yttranden och upplýsningar. Att sättet på vilket beredningskravet uppfylls således varierar mellan olika ärendetyper var, enligt utskottets uppfattning, naturligt med hänsyn till ärendetypernas skiftande karaktär, och det var även förenligt med bestämmelserna i regeringsformen.

I en svarsskrivelse den 24 oktober 2008 från Regeringskansliet i granskningsärendet lämnades beskrivningar om beredningsförfarandet i olika typer av ärenden. I svarsskrivelsen anfördes vad gällde särskilda beslut om utredningsuppdrag till myndigheter att upplýsningar och yttranden från berörda myndigheter som regel inhämtades. Ett särskilt beslut har ibland sin upprinnelse i förslag i en upprättad promemoria eller i ett betänkande. Sådana promemorior och betänkanden remitterades regelmässigt till berörda myndigheter och sammanslutningar. Remisstiden var normalt tre månader. Därutöver inhämtades som regel upplýsningar under hand i en process där myndigheten på ett tidigt stadium är med och arbetar fram uppdraget. Myndigheten gavs vid olika tidpunkter tillfälle att lämna synpunkter på utkast till uppdrag. Som regel skedde ingen annan dokumentation än att minnesanteckningar fördes vid möten med myndighetsföreträdare. Vanligtvis inbjöds inte sammanslutningar och enskilda att yttra sig under beredningen av ett särskilt beslut om utredningsuppdrag till en myndighet. I uppdragen skrevs ofta in att den utredande myndigheten skulle ha kontakter med exempelvis fackliga organisationer och andra berörda sammanslutningar.

Utskottet ansåg i sitt ställningstagande att det inte framkommit något som motiverade någon invändning från utskottets sida mot de beredningsförfaranden som normalt tillämpas i Regeringskansliet. De skilda rutiner som har beskrivits för inhämtande av yttranden och upplýsningar i olika typer av regeringsärenden fick således anses förenliga med de krav som kan ställas på beredningen av regeringsärenden.

I flera granskningsärenden har utskottet framhållit kraven i 1 kap. 3 § budgetlagen på effektivitet och god hushållning (t.ex. bet 2008/09:KU20 s. 205 och 220, bet. 2011/12:KU20 s. 101 och bet. 2012/13:KU20 s. 92).

Svarspromemoria från Regeringskansliet

Utskottet beslutade den 10 februari 2015 att skicka vissa frågor i en skrivelse till Regeringskansliet. Som svar fick utskottet den 3 mars 2015 en promemoria upprättad inom Näringsdepartementet (bilaga A2.6.2).

I svarspromemorian anförs att inför regeringsbeslutet den 23 oktober 2014 inhämtades underlag från Trafikverket som beskrev konsekvenserna av ett eventuellt stopp i verksamheten i projekt E4 Förbifart Stockholm fram till den 1 maj 2015. I underlaget beskrivs enligt promemorian konsekvenser, både monetära och i tid, av ett sådant stopp utifrån ett antal scenarier. I underlaget finns även en nulägesbeskrivning av arbetet i projektet inklusive vilka pågående kontrakt respektive planerade upphandlingar av kontrakt som fanns vid denna tidpunkt. I promemorian anges att i Trafikverkets underlag beskrevs och analyserades olika scenarier utifrån såväl ett risk- som ett kostnads-perspektiv. Dessa scenarier analyserades även internt inom Regeringskansliet. Analyserna visade vid denna tidpunkt att kostnaden för att frysa projektet kunde ligga mellan 65 och 415 miljoner kronor och att projektet skulle komma att slutföras fyra till tolv månader senare än ursprunglig plan.

Vidare anförs i promemorian att inga ytterligare upplysningar och yttranden inhämtades inför regeringsbeslutet den 18 december 2014. De båda besluten bereddes inom Regeringskansliet i enlighet med gängse rutiner.

Ingen information hade erhållits om att Stockholms läns landsting eventuellt skulle vara berett att delta i förhandlingar om eventuella omfördelningar av resurser från den del av överskottet från trängselskatten i Stockholm som ska tilldelas projekt E4 Förbifart Stockholm. Vidare anges i promemorian, att någon information om att Stockholms läns landsting inte hade för avsikt att delta i sådana förhandlingar inte hade kommit in före den 15 december 2014. I promemorian anförs vidare att det den 10 november 2014 kom ett brev från Alliansen i Stockholms läns landsting där Alliansen skrev att man inte var intresserad av att riva upp tidigare ingångna överenskommelser om Förbifart Stockholm och en utbyggd tunnelbana i Stockholmsregionen. Det var dock enligt promemorian oklart för Regeringskansliet om denna framförda åsikt var förankrad i landstingsfullmäktige. Infrastrukturministern svarade därför i ett brev daterat den 26 november 2014 att regeringen avvaktar formellt besked från båda parter, dvs. Stockholms kommun och Stockholms läns landsting.

På ett önskemål från utskottet om en kommentar till hur de två regeringsbesluten förhåller sig till 1 kap. 3 § budgetlagen anförs i promemorian att resultatet från folkomröstningen om trängselskatt i Stockholm, att dela intäkterna mellan kollektivtrafiken och vägsatsningar, inte respekterades i den s.k. Stockholmsförhandlingen. Samtliga intäkter gick i stället till vägsatsningar. Beslutet om en frysning av projekt E4 Förbifart Stockholm skulle ge tid till förhandlingar om eventuella omfördelningar av resurser från den del av överskottet från trängselskatten i Stockholm som skulle tilldelas projekt E4 Förbifart Stockholm. En regionalt förankrad fördelning av trängselskattemedel ansågs vara nödvändig för att säkerställa att

offentliga medel kom till användning på bästa sätt i ett långsiktigt perspektiv, vilket enligt promemorian är förenligt med budgetlagen.

Vidare anförs i promemorian att det i granskningsanmälan anges att när beslutet om frysning av projekt E4 Förbifart Stockholm fattades arbetade omkring 700 personer med projektet till en kostnad av 4 miljoner kronor per dag. Enligt promemorian visar de beräkningar Trafikverket gjort att kostnaden för en frysning av projektet till den 1 maj 2015 dock skulle vara väsentligt lägre och uppgå till 170–260 miljoner kronor. Vidare uppges i promemorian att Trafikverket den 2 februari 2015 vid en pressträff meddelade att verket uppskattar att frysningen kan komma att leda till cirka 6 månaders förlängning och maximalt 170 miljoner kronors fördryrning.

Underlag från Trafikverket

I granskningsärendet har begärts in det underlag som regeringen hämtade in från Trafikverket inför regeringsbeslutet den 23 oktober 2014 (bilaga A2.6.3).

I promemorian från Trafikverket redovisades läget för projekt E4 Förbifart Stockholm i oktober 2014, planeringen samt vilka delar av projektet som skulle gå att frysa och vilka konsekvenser ett sådant beslut skulle medföra. Det noterades särskilt i promemorian att den inte speglar konsekvenserna av ett stopp och avveckling av verksamheten.

Vidare anfördes i promemorian att regeringen gav tillstånd för Förbifart Stockholm 2009. Sedan en förstudie 2001 hade totalt 2 450 miljoner kronor investerats i projektet. Projektet var fullt finansierat i enlighet med det avtal som skrevs på vid den s.k. Stockholmsförhandlingen 2009/10 mellan staten, Stockholms läns landsting, Kommunförbundet i Stockholms län och Stockholms stad. Där definieras att den totala kostnaden är 27,6 miljarder kronor i 2009 års penningvärde. Av kostnaden finansieras 5 miljarder kronor genom statliga anslag och resterande del genom lån i Riksgäldskontoret, vilka återbetalas med medel från trängselskatten i Stockholm.

I promemorian beskrevs närmare fyra överlappande processer i projektet, nämligen

- sökande av tillstånd och planer
- projektering och framtagande av förfrågningsunderlag
- upphandling och genomförande av förberedande arbeten
- upphandling av byggentreprenader.

En eventuell senareläggning av projektet kunde ske på flera olika nivåer, nämligen:

- a. Beslut tas att inga huvudkontrakt för påbörjas innan den 1 maj 2015.
- b. Beslut tas att inga nya arbeten får påbörjas i fält innan den 1 maj 2015.
- c. Beslut tas om att även samtliga projekt i fält måste avbrytas.
- d. Beslut tas om att även pågående projekteringsarbete måste avbrytas.

I promemorian poängterades att samtliga beslut skulle leda till minskat intresse hos leverantörer att lämna anbud och leder också till svårigheter vid rekrytering av ny personal.

Beslut a innebar enligt promemorian att pågående arbete med att söka tillstånd, planer, ta fram förfrågningsunderlag, entreprenörernas anbuds-räkning och förberedande och inledande entreprenader skulle fortsätta. De kontrakt som tecknas under vintern för de stora entreprenaderna vid Kungens kurva och Johannelund skulle ges startdatumet den 1 maj 2015. Det noterades att i de inledande entreprenadarbetena ingår bl.a. en omläggning av Akalla-länken. Beslut a skulle få minst konsekvenser för projektet och leda till en total försening på mindre än en månad. Skulle beslut fattas om att även de inledande entreprenaderna ska frysas fram till den 1 maj 2015 skulle projektet enligt promemorian drabbas av cirka fyra till sju månaders försening, vilket skulle motsvara interna kostnader på 60–105 miljoner kronor, utebliven samhällsnytta på 430–760 miljoner kronor och ersättning för försening till kontrakterade entreprenörer på uppskattningsvis 25–50 miljoner kronor.

Beslut b innebar enligt promemorian att förberedande arbeten som är tänkta att göras under vintern inte skulle påbörjas. Delar av detta arbete är knutet till växt- och häckningssäsong. Om arbetena inte kunde påbörjas under vintern skulle projektet försenas mer än de sex månader som återstod fram till maj 2015. Totalt bedömdes enligt promemorian förseningen bli sex till nio månader. Den totala extrakostnaden bedömdes i promemorian uppgå till 90–135 miljoner i interna kostnader och 25–50 miljoner kronor i externa kostnader. Utebliven samhällsnytta skulle enligt promemorian komma att uppgå till 108 miljoner kronor per månad eller sammanlagt 650–1 000 miljoner kronor.

Beslut c skulle enligt promemorian få samma ekonomiska konsekvenser som beslut b.

Beslut d skulle enligt promemorian förutom en försening innebära att de pågående arbetena med att avsluta framtagandet av förfrågningsunderlag skulle avbrytas. Detta skulle innebära att en etablering av samtliga konsultorganisationer avbröts. Den totala kostnaden för detta med återstart bedömdes i promemorian överskrida kostnaderna för att färdigställa förfrågningsunderlagen. Den totala förseningen i projektet skulle bli betydligt större än vad som indikeras för de andra alternativen. Detta alternativ bedömdes i promemorian därför inte som rimligt.

Utfrågning med statsrådet Anna Johansson

Utskottet höll den 23 april 2015 en offentlig utfrågning med statsrådet Anna Johansson (bilaga B10).

Anna Johansson anförde i huvudsak följande:

Inledningsvis beskrev Anna Johansson bakgrunden till regeringens beslut. Hon beskrev att Förbifart Stockholm är en ny sträckning för E4 väster om Stockholm mellan Kungens kurva i Huddinge och Häggvik i Sollentuna.

Leden binder samman de norra och södra länsdelarna. Projektet omfattar en ny väg som är drygt 21 kilometer lång, varav 18 kilometer går i tunnel. Trafikverket har beräknat investeringen till 27,6 miljarder kronor i 2009 års penningvärde, vilket är ungefär 31,5 miljarder kronor i 2013 års prisnivå. Av 2010 års avtal om medfinansiering i Stockholmsregionen framgår att finansiering om 27,6 miljarder kronor fördelas på statliga anslag om 5 miljarder kronor och trängselskattemedel om 22,6 miljarder kronor.

Vidare anförde Anna Johansson att den dåvarande regeringen i november 2006 beslutade att tillsätta en särskild förhandlingsman för Stockholms infrastruktur. Till förhandlingsman utsågs tidigare finansborgarrådet i Stockholms stad Carl Cederschiöld. Uppdraget gällde att genomföra förhandlingar om Stockholms läns infrastruktur med syftet att ta fram en samlad trafiklösning för en bättre miljö och tillväxt i landet och i Stockholmsregionen. I december 2007 nåddes en uppgörelse mellan statens förhandlingsman och företrädare för Stockholmsregionen, även kallad Stockholmsförhandlingen. Anna Johansson anförde att det dock förtjänar att påpekas att varken Socialdemokraterna eller Miljöpartiet i Stockholms läns landsting och i Stockholms stad kunde ställa sig bakom överenskommelsens resultat när det gällde fördelningen av trängselskattemedel. Efter valet i september förra året blev det maktskifte i Stockholms stad, och det stod tidigt klart vilka som skulle styra kommunen. Det var Socialdemokraterna och Miljöpartiet tillsammans med Vänsterpartiet och Feministiskt initiativ som fick majoritet i Stockholms kommun. Anna Johansson anförde vidare att det stod klart att dessa inte stod bakom överenskommelsen när det gällde finansieringen. Den nya majoriteten presenterade den 15 oktober sin plattform för Stockholms stad. Där framgick att Stockholms stad kommer att begära förhandlingar med Stockholms läns landsting och staten i syfte att omförhandla trängselskattesystemet.

Vidare anförde Anna Johansson att regeringen har bedömt att det är av stor vikt att ha en regional förankring bakom det stora infrastrukturprojekt som E4 Förbifart Stockholm utgör. Att som nyttillträdd regering ha som sin första åtgärd att bortse från den uttalade viljan hos en ny majoritet i Stockholms kommun när det gäller finansieringen av ett infrastrukturprojekt i den här storleken kan få konsekvenser för kommande objekt. Anna Johansson anförde att man har viktiga investeringar av stort nationellt intresse framför sig, t.ex. höghastighetsjärnväg och bostadsbyggande, där staten, kommunerna och landstingen måste samarbeta för största möjliga samhällsnytta.

Anna Johansson anförde vidare att det var mot den bakgrunden som regeringen den 23 oktober 2014 fattade beslutet att ge Trafikverket i uppdrag att frysa produktionen i projekt E4 Förbifart Stockholm fram till den 1 maj 2015. Med det beslutet gavs tid till förhandlingar om eventuella omfördelningar av resurser från den del av överskottet från trängselskatten i Stockholm som skulle tilldelas projektet. Inför regeringsbeslutet den 23 oktober 2014 inhämtades underlag från Trafikverket som beskriver konsekvenserna av ett eventuellt stopp i verksamheten i projektet fram till den

1 maj 2015. I underlaget beskrivs konsekvenser, både monetära och i tid, av ett sådant stopp utifrån ett antal scenarier.

Vidare anförde Anna Johansson att det den 10 november 2014 kom ett brev till Regeringskansliet från företrädare för de fyra allianspartierna i Stockholms läns landsting. De klargjorde i brevet att de inte var intresserade av att riva upp tidigare ingångna överenskommelser. Eftersom brevet inte var något besked från Stockholms läns landsting utan ett ställningstagande från Alliansen uppmanade regeringen i ett brev av den 26 november både Stockholms kommun och Stockholms läns landsting att lämna ett formellt besked. Den 27 november 2014 inkom en hemställan från Stockholms kommun om att inleda förhandlingar. Den 15 december 2014 anordnades ett möte där Anna Johansson deltog tillsammans med representanter för Stockholms kommun och Stockholms läns landsting. Vid mötet diskuterades bl.a. frågan om projekt E4 Förbifart Stockholm. Landstinget hade då formerat sig i fullmäktige, och representanter tydliggjorde på mötet att de inte var intresserade av att inleda någon förhandling om projektet. Anna Johansson anförde vidare att eftersom en förhandling alltså inte var aktuell gav regeringen den 18 december 2014 i uppdrag åt Trafikverket att fr.o.m. den 1 januari 2015 återuppta produktionen av projektet.

Anna Johansson anförde vidare att det har florerat en del olika siffror över vad regeringens beslut om frysning av projekt E4 Förbifart Stockholm har kostat. Innan beslutet om frysning fattades hade man utifrån underlaget från Trafikverket uppgifter på att kostnaden kunde ligga i intervallet 65–415 miljoner kronor. Senare, när Trafikverket fått mer tid att räkna på detta, kom ett muntligt besked om att kostnaden skulle landa på 170–260 miljoner kronor. Det innebär att de 700 miljoner kronor, eller 4 miljoner kronor om dagen, som har nämnts i medierna inte är en siffra som Regeringskansliet har fått från Trafikverket. Trafikverket uppger i dag att kostnaden för frysningen kommer att hamna på 147–160 miljoner kronor. Den exakta siffran kan man få först till årsskiftet när alla förhandlingar med leverantörerna är klara.

Vidare anförde Anna Johansson att fördyringen kommer att belasta projektet, och således kommer inga andra infrastrukturprojekt att påverkas. Det är heller inte onormalt med vissa kostnadsosäkerheter åt båda håll i projekt av den här storleken, utan det är något som man normalt räknar med, anförde Anna Johansson. Den totala kostnaden för projektet är beräknad till 31,5 miljarder kronor i 2013 års priser. Detta innebär att den högsta kostnaden för fördyringen som Trafikverket har beräknat, dvs. 160 miljoner kronor, utgör 5 promille av den totala kostnaden för projektet. Vidare motsvarar dessa 160 miljoner kronor ungefär 30 dagars trängselskatteuttag. Anna Johansson anförde att en regionalt förankrad fördelning av trängselskatte-medel ansågs vara nödvändig för att säkerställa att offentliga medel kommer till användning på bästa sätt i ett långsiktigt perspektiv. Det är förenligt med budgetlagens bestämmelser.

På en fråga om varför regeringen avstod från att inhämta information från landstinget före beslutet den 23 oktober 2014 svarade Anna Johansson att det

var först den 11 november som landstingsfullmäktige formerade sig till en majoritet. Det innebär att det inte fanns några möjligheter att fråga landstinget om inställningen i denna fråga, eftersom det inte fanns några klara majoritetsförhållanden. Det var naturligtvis känt vilken inställning som fanns hos vissa partier i landstingsfullmäktige, men det fanns ingen majoritet som kunde fatta ett formellt beslut eller besvara frågan från regeringen.

Vidare anförde Anna Johansson regeringen anser att det beredningskrav som finns är uppfyllt i och med att den har tillfrågat Trafikverket vilka uppskattade kostnader det här skulle kunna innebära. Anna Johansson ville också påpeka att det i det här fallet inte är en fördyring som belastar skattebetalarna i den meningen att den tränger ut annan verksamhet. Det är en fördyring på i storleksordningen 5 promille i relation till hela projektets kostnad, och i den här typen av stora projekt är det ganska vanligt med både kostnadsfördyringar och kostnadsminskningar i relation till den ursprungliga kostnadsberäkningen.

På en fråga om varför regeringen valde att inte avvakta med frysningsbeslutet tills det fanns en klar majoritet man kunde ha förhandlat med svarade Anna Johansson att skälet helt enkelt var att det från en av parterna hade inkommit en tydlig framställan. Dels fanns det en plattform där den tillträdande majoriteten i Stockholms kommun tydligt hade uttryckt att man inte stod bakom förhandlingsresultatet, dels fanns det senare en formell framställan från Stockholms kommun om att man önskade omförhandla avtalet. Då fattade regeringen den 23 oktober beslut om att frysa projektet, för ju längre man avvaktar med ett sådant beslut, desto större risk är det naturligtvis för fördyringar, ansåg hon.

På en fråga om vilket av de alternativ som anges i Trafikverkets promemoria regeringen hade som grund för sitt beslut svarade Anna Johansson att det var inget av de handlingsalternativ som Trafikverket använde som exempel för kostnadsberäkningen som renodlat blev regeringens beslut, utan regeringens beslut handlar om att Trafikverket ska avbryta de arbeten som inte är nödvändiga för att upprätthålla samhällsfunktioner och för att se till att säkerställa enskildas säkerhet.

Utskottets ställningstagande

Beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen gäller alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut. Utskottet anser liksom tidigare att den ordning som föreskrivs i bestämmelsen ska tillmätas stor vikt. Genom att låta förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.

Vad gäller regeringsbeslutet den 23 oktober 2014 om att Trafikverket skulle frysa produktionen i projekt E4 Förbifart Stockholm fram till den 1 maj 2015 inhämtade regeringen ett underlag från Trafikverket. I beslutet anges att

Stockholms kommun hade uttryckt önskemål om förhandlingar om eventuella omfördelningar av resurser från den del av överskottet från trängselskatten i Stockholm som ska tilldelas projekt E4 Förbifart Stockholm. Regeringen hade vid tidpunkten för beslutet inte fått någon information om att Stockholms läns landsting skulle vara berett att delta i förhandlingar om sådana eventuella omfördelningar. Enligt utskottets mening borde regeringen som ett led i att uppfylla beredningskravet i regeringsformen ha inhämtat ett yttrande från Stockholms läns landsting inför beslutet om frysning av projektet.

Underlaget från Trafikverket visade att en frysning skulle komma att orsaka kostnadsökningar för projektet och att det skulle försenas. Av utredningen i ärendet framgår också att Trafikverket senare har uppskattat att frysningen kan komma att leda till cirka sex månaders förlängning och maximalt 170 miljoner kronors fördyrning. I granskningsärendet har inte framkommit något som talar för att det skulle ha inneburit kostnadsökningar om man väntat med att fatta beslutet om frysning i avvaktan på ett yttrande från landstinget, för att få klarlagt om en omförhandling och därmed eventuellt också en frysning av projektet var aktuell. Mot denna bakgrund kan enligt utskottet hanteringen av frågan inte anses ha varit förenlig med kravet på god hushållning i budgetlagen.

Utskottet noterar att underlaget från Trafikverket kom in till Regeringskansliet den 14 och 15 oktober 2014, men det förefaller ha blivit diariefört den 29 oktober 2014. Som huvudregel ska enligt 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) allmänna handlingar registreras så snart de kommit in, vilket nu inte har skett. Utskottet förutsätter att man inom Regeringskansliet följer bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar.

Statsrådet Anna Johansson kan inte undgå kritik för hanteringen av frysningen av projekt E4 Förbifart Stockholm.

2.7 Handläggningen av propositionen om socialavgifter för unga

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1735-2014/15), *bilaga A2.7.1*, begärs att utskottet granskar regeringens och i synnerhet finansministerns hantering av proposition 2014/15:50 Förändrad nedsättning av socialavgifter för unga. I anmälan anförs att riksdagen den 3 december 2014 beslutade om ett tillkännagivande till regeringen om att sänka arbetsgivaravgifterna för unga, och att det förslag till inkomstberäkning för 2015 som riksdagen antog samma dag byggde på att sänkningen skulle genomföras från den 1 januari 2015. Den 27 januari 2015 lämnade regeringen en proposition med förslag enligt tillkännagivandet med ikraftträdandedatum den 1 maj 2015. Enligt anmälan har regeringen förhalat processen med att återkomma med lagförslag

i enlighet med riksdagens tillkännagivande i frågan. Anmälaren framhåller att en utgångspunkt för det parlamentariska systemet är att regeringen ska verkställa riksdagens beslut och det med den skyndsamhet som respektive beslut kräver.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen ligger bl.a. tre promemorior från Finansdepartementet, *bilaga A2.7.2–4*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

I budgetpropositionen för 2014 aviserade den dåvarande regeringen att den avsåg att återkomma med förslag till regler för förändring av nedsättningen av socialavgifterna, inklusive den allmänna löneavgiften, för unga (prop. 2013/14:1, vol. 1, avsnitt 6.12). Socialavgifterna, inklusive den allmänna löneavgiften, skulle sänkas för personer som vid årets ingång inte fyllt 23 år så att bara ålderspensionsavgiften skulle betalas. För personer som vid årets ingång fyllt 25 år skulle nedsättningen slopas. För personer som vid årets ingång fyllt 23 men inte 25 år skulle inte någon förändring av nedsättningen göras. Förslaget bedömdes kunna träda i kraft den 1 juli 2014. Inom Finansdepartementet utarbetades därefter en promemoria med det förslag som aviserats i budgetpropositionen. Promemorian remissbehandlades och regeringen inhämtade Lagrådets yttrande över lagförslagen. Lagrådet lämnade förslagen utan erinran. Den 13 mars 2014 beslutade regeringen proposition 2013/14:116 Mer fokuserad nedsättning av socialavgifterna för de yngsta med förslag om att nedsättningen av socialavgifterna för unga skulle ändras enligt förslaget i promemorian. Riksdagen beslutade den 28 maj 2014 att avslå propositionen (bet. 2013/14:SfU18, rskr. 2013/14:279).

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1, vol. 1, avsnitt 6.9) föreslog regeringen att nedsättningen av socialavgifterna för unga skulle slopas. De föreslagna ändringarna skulle träda i kraft den 1 januari 2015. För att förändringen inte skulle leda till alltför kännbara effekter på kort sikt föreslogs som en övergångslösning att nedsättningen skulle halveras under 2015 för att upphöra vid årets utgång.

Riksdagens beslut om inkomstberäkningen för 2015 och tillkännagivandet om sänkta socialavgifter för unga

Den 23 oktober 2014 överlämnade regeringen budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1) till riksdagen. I finansutskottets s.k. rambetänkande (bet. 2014/15:FiU1) tillstyrktes regeringens riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken samt förslaget till utgiftsramar och, i huvudsak, förslaget till inkomstberäkning för 2015. I betänkandet fanns två gemensamma reservationer från allianspartierna (M, C, FP och KD) och två reservationer

från SD med alternativa budgetförslag i motsvarande delar. Vid behandlingen av ärendet i kammaren den 3 december 2014 biföll riksdagen allianspartiernas reservationer. Riksdagen godkände därmed allianspartiernas förslag till inkomstberäkning för 2015 och förslag till tillkännagivande att regeringen skulle återkomma med de ytterligare förändringar i skatte- och avgiftsreglerna som överensstämmer med inkomstberäkningen, varmed bl.a. avsågs ett förslag om en ytterligare sänkning av socialavgifterna för ungdomar under 23 år och slopad nedsättning för personer som fyllt 25 år (bet. 2014/15:FiU1, rskr. 2014/15:29).

Regeringssammanträden december 2014–januari 2015

Under perioden den 3 december 2014 till den 22 januari 2015 hölls regeringssammanträden följande datum: 4 december, 11 december, 18 december, 8 januari och 15 januari.

Proposition 2014/15:50 om sänkta socialavgifter för unga

Vid regeringssammanträdet den 22 januari 2015 beslutade regeringen proposition 2014/15:50 Förändrad nedsättning av socialavgifterna för unga. Propositionen överlämnades till riksdagen den 27 januari 2015.

I propositionen anges i avsnittet Ärendet och dess beredning (s. 11) att de förändringar av de nedsatta socialavgifterna för unga som riksdagens tillkännagivande omfattar motsvarar förslagen i den förra regeringens proposition Mer fokuserad nedsättning av socialavgifterna för de yngsta (prop. 2013/14:116). I avsnittet redogörs för beredningen av den propositionen. Vidare uppges att i den nu aktuella propositionen lämnas samma förslag som i proposition 2013/14:116, dock med ett annat ikraftträdandedatum. I propositionen föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 maj 2015. Som skäl för detta anges (s. 16) att de föreslagna bestämmelserna bör kunna träda i kraft detta datum. I fråga om offentligfinansiella effekter av de föreslagna lagändringarna anför i propositionen att förändringarna sammantaget bedöms medföra att den offentligfinansiella nettokostnaden blir något högre jämfört med gällande nedsättning (s. 17).

Interpellationsdebatt

Den 20 januari 2015 svarade finansminister Magdalena Andersson på en interpellation (ip. 2014/15:187) om hur ministern och regeringen avsåg att gå vidare med genomförandet av riksdagens beslut att ytterligare sätta ned arbetsgivaravgifterna för unga. Finansministern uppgav i sitt svar (prot. 2014/15:48) att tillkännagivandet var föremål för beredning inom Regeringskansliet och att hon inte ville föregripa den beredningen (anf. 18). Interpellanten hänvisade i debatten till att en proposition i ärendet hade aviserats i regeringens propositionsförteckning och att den naturliga följdfrågan var när den sänkning av socialavgifterna för unga som riksdagen

fattat beslut om kommer att träda i kraft (anf. 19). Finansministern anförde följande (anf. 20):

[...] jag har hela tiden försökt vara tydlig med att när riksdagen har fattat ett beslut kommer regeringen självklart att verkställa det beslutet. Det har varit självklart att vi skulle lämna den propositionen. Men den behöver beredas. Man behöver göra om de offentliga finansiella beräkningarna. Den kunde därför inte expedieras dagen efter, utan vi har gjort det så fort det bara har varit möjligt. Därför har vi naturligtvis också satt det genomförandedatum som är bedömt som praktiskt möjligt, och det är den 1 maj.

Gällande ordning

Budgetbeslutet om beräkningen av statens inkomster

Beslut om statens budget fattas enligt 11 kap. 18 § riksdagsordningen i två steg. I det första steget ska riksdagen i ett och samma beslut fastställa ramarna för de olika utgiftsområdena och godkänna en beräkning av inkomsterna på statens budget. Därefter fattar riksdagen i ett andra steg beslut om de olika anslagen.

Det första steget, det s.k. rambeslutet, ska innehålla samtliga yrkanden – i propositioner, motioner och utskottsinitiativ – som rör dels utgiftsramarna, dels beräkningen av statens inkomster. På inkomstsidan ingår enligt praxis att i rambeslutet ta ställning till olika förslag till ändringar i skatte- och avgiftsregler och att beräkna effekterna av dessa ändringar. Effektberäkningarna ger ett underlag för att bedöma hur stora inkomsterna på statens budget kommer att bli. I Riksdagsutredningens betänkande om budgetprocessen (1993/94:TK2 s. 21) användes begreppet inkomstram för inkomstberäkningen eftersom den är en beräkning av hur stora inkomsterna blir när ett givet regelverk för skatter tillämpas, givet den prognostiserade ekonomiska utvecklingen. Beräkningen av inkomsterna kan då ses som en ram för tillåtna regeländringar. I praktiken blir beräkningen liktydig med de förslag till ändringar av skatter som riksdagen ställer sig bakom. Beslutet om inkomstberäkningen är således, enligt förarbetena, avsett att vara styrande för besluten om skatteförslagen, oavsett om förslagen lämnas i samband med eller efter budgetpropositionen.⁵

Tillkännagivanden

Enligt regeringsformens bestämmelser om statskicketts grunder är riksdagen folkets främsta företrädare och stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas (1 kap. 4 §). Enligt en grundlagskommentar finns det dock inte något hinder för riksdagen att utöver sådana beslut som är bindande för medborgare och myndigheter i form av lagar eller anslag även fatta beslut som inte är rättsligt bindande, t.ex. i form av riktlinjer eller uttalanden. En vanlig form av riksdagsuttalanden är s.k.

⁵ Med regelverk för skatter avses även regelverk för avgifter som i konstitutionell mening är skatter, t.ex. socialavgifter (se t.ex. SOU 2013:73 s. 58).

tillkännagivanden (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl. 2012, s. 67). I Grundlagberedningens betänkande angavs att beslut av detta slag alltefter omständigheterna kan medföra en ”politisk” bundenhet (SOU 1972:15 s. 101).

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

Grundlagsutredningen gjorde i sitt slutbetänkande bedömningen (SOU 2008:125 s. 304 f.) att riksdagens möjlighet att besluta om tillkännagivanden till regeringen inte borde regleras i regeringsformen. Utredningen konstaterade att regeringen inte har någon konstitutionell skyldighet att följa ett tillkännagivande från riksdagen, men att riksdagen har möjlighet att utnyttja sin normgivningsmakt eller finansmakt för att åstadkomma det resultat som tillkännagivandet syftar till, om regeringen inte följer ett tillkännagivande. Ytterst har riksdagen även möjlighet att avge en misstroendeförklaring mot regeringen. Utredningen påpekade även, i enlighet med vad konstitutionsutskottet uttalat, att den konstitutionella praxis som vuxit fram innebär att utgångspunkten bör vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande, och att regeringen om den inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål bör underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till varför regeringen inte tillgodosett tillkännagivandet bör redovisas. Vidare konstaterade utredningen att ordningen i allt väsentligt fungerade väl och att det dessutom inte kunde uteslutas att praxis kunde komma att utvecklas ytterligare, något som skulle kunna försvåras med en reglering i grundlag.

Den konstitutionella betydelsen och innebörden av riksdagens tillkännagivanden analyserades även av Kommittén för översyn av riksdagsordningen. Kommittén framhöll i sitt slutbetänkande att den delade

Grundlagsutredningens uppfattning och inte ansåg att det fanns skäl att göra några nya uttalanden i frågan (2012/13:URF3 s. 171 f.).

Beredning av lagärenden i Regeringskansliet

Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1 rev. 2013) innehåller riktlinjer för den interna beredningen av regeringsärenden i Regeringskansliet. Inledningsvis konstateras i promemorian att det är genom de samrådsformer som behandlas däri som principen om regeringens kollektiva beslutsfattande i enlighet med regeringsformen får ett reellt innehåll (s. 5). Först när samrådsförfarandena, inklusive den politiska samordningen, är slutförda får ärendet tas upp på en ärendeförteckning inför ett regeringssammanträde (s. 22).

Ett ärende som rör flera departements verksamhetsområden ska handläggas inom det departement till vilket det huvudsakligen hör och beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Detta samråd, s.k. gemensam beredning, är reglerat i 15 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Enligt Statsrådsberedningens promemoria om samrådsformerna får det praktiska förfarandet vid gemensam beredning – om samrådet ska ske muntligen eller skriftligen, i vilken utsträckning och på vilket sätt träffade överenskommelser ska dokumenteras etc. – avgöras från fall till fall (s. 10). Det samrådsförfarande som kallas delning innebär enligt promemorian att innan regeringen beslutar om t.ex. propositioner och skrivelser till riksdagen eller utfärdar lagar, ger det departement som bereder ett sådant ärende övriga departement tillfälle att lämna synpunkter på det utkast som har upprättats. Delning sker normalt enligt en delningslista som Statsrådsberedningen ställer samman och enligt huvudregeln i sådan tid att de mottagande departementen har minst fem arbetsdagar på sig för att granska texten och lämna synpunkter. Om det finns skäl för det kan undantag från femdagarsregeln medges, s.k. förkortad delningstid. Enligt interna riktlinjer medges sådant undantag av ansvarig samordnare i Statsrådsberedningen. I promemorian anges dock att förkortad delningstid endast används undantagsvis och att delningarna måste planeras så att man inte hamnar i tidsnöd. När det gäller bl.a. propositioner måste klartecken inväntas från följande delningsmottagare innan ärendet tas upp på ett regeringssammanträde: en kontaktperson eller statssekreterare på något av Statsrådsberedningens samordningskanslier, Statsrådsberedningens granskningskansli och Finansdepartementets budgetavdelning (s. 18 f.).

Ikraftträdande av lagförslag

I 8 kap. 19 § regeringsformen föreskrivs att en beslutad lag ska utfärdas av regeringen så snart som möjligt. Av paragrafen följer vidare att lagar ska kungöras så snart som möjligt. Med utfärdande avses det regeringsbeslut genom vilket författningen får sin slutliga utformning och med kungörande avses den dag författningen kommer från trycket. Enligt Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning (Ds 2014:1) bör det datum då en författning ska träda i kraft normalt sättas så att författningen kan komma ut

från trycket i Svensk författningssamling (SFS) minst fyra veckor före ikraftträdandet. En författning bör endast i speciella undantagsfall komma ut från trycket senare än två veckor före ikraftträdandet (s. 101).

Tidigare granskningar m.m.

Tillkännagivanden

Inom ramen för konstitutionsutskottets behandling av regeringens skrivelser med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (skrivelse 75) har utskottet framhållit att utgångspunkten bör vara, i enlighet med den konstitutionella praxis som vuxit fram, att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande från riksdagen. Om regeringen inte delar riksdagens mening i en fråga och inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål bör den underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns – när en sådan anges – som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till att regeringen inte har tillgodosett tillkännagivandet bör då redovisas (se t.ex. bet. 2011/12:KU21). Utskottet har också återkommande understrukit vikten av att regeringen gör ansträngningar för att undvika onödiga dröjsmål i behandlingen av riksdagens tillkännagivanden. I sammanhanget har utskottet betonat vikten av att regeringen särskilt vid längre dröjsmål lämnar fullgod information om orsakerna till fördröjningen (se t.ex. bet. 2011/12:KU21 och bet. 2013/14:KU21).

Frågan om regeringens hantering av tillkännagivanden från riksdagen har även behandlats av utskottet vid flera tillfällen inom ramen för utskottets granskning. Utskottet har då återkommande hänvisat till att det förutsätter att regeringen hör samman riksdagens tillkännagivanden och att regeringen redovisar sina bedömningar för riksdagen om de begärda åtgärderna inte vidtas (se t.ex. bet. 2002/03:KU30 s. 20 f., bet. 2006/07:KU20 s. 85 f. och bet. 2010/11:KU20 s. 47 f.).

Ikraftträdande av lagförslag

Utskottet har återkommande granskat regeringens författningsutgivning, senast i samband med granskningen av regeringsprotokollen hösten 2014 (bet. 2014/15:KU10 s. 14 f.). Utskottet vidhöll då sina tidigare uttalanden om att tiden mellan det att en författning kommer ut från trycket och det att den träder i kraft bör vara minst fyra veckor och endast i speciella undantagsfall mindre än två veckor. Detta med hänsyn till att enskilda och myndigheter ska ges möjlighet att inrätta sig efter kommande förändringar. Granskningen visade enligt utskottet att det kan finnas speciella undantagsfall där en kortare tid än två veckor kan accepteras, men att det krävs mycket goda skäl för att en så kort tid ska kunna godtas. I samband med granskningen av regeringsprotokollen hösten 2012 (bet. 2012/13:KU10 s. 12 f.) framhöll utskottet att det utgick från att regeringen i den utsträckning den råder över beslutsprocessen vidtar nödvändiga planeringsåtgärder för att leva upp till dessa tidsfrister.

Hösten 2012 (bet. 2012/13:KU10 s. 47 f.) uppmärksammade utskottet även frågan om hur tidpunkterna för när regeringen överlämnar propositioner som

innehåller lagförslag till riksdagen förhåller sig till de föreslagna tidpunkterna för ikraftträdande av lagförslagen. Utskottet anförde i sitt ställningstagande att i en del ärenden ges riksdagen inte fullt ut den tid som den bör ha för att behandla förslagen, om man inte frångår vad konstitutionsutskottet har uttalat om tiden mellan det att en författning kommer ut från trycket och den träder i kraft. Utskottet framhöll då, liksom tidigare, att fyra veckor är en snävt tilltagen tid med hänsyn till behovet av tid för att enskilda och myndigheter ska ges möjlighet att inrätta sig efter de kommande förändringarna.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet den 12 februari 2015 begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 10 mars 2015 en svars-promemoria upprättad inom Finansdepartementet (bilaga A2.7.2).

Med anledning av utskottets fråga om vilka beredningsåtgärder som vidtogs, och vid vilken tidpunkt, inom Regeringskansliet för att efterkomma riksdagens tillkännagivande i det aktuella ärendet anfördes att riksdagens beslut den 3 december 2014 att bifalla allianspartiernas reservationer i finansutskottets s.k. rambetänkande förändrade planeringsförutsättningarna för Regeringskansliet. När riksdagen fattade detta beslut kunde arbetet med att ta fram en proposition med förslag i enlighet med tillkännagivandet påbörjas. Det framhålls att även om förslaget inte behövde remitteras eller lagrådsgranskas, eftersom detta redan skett inom ramen för den tidigare beredningen av frågan (prop. 2013/14:116), var det nödvändigt med en förnyad analys av förslaget. Enligt promemorian behövde bl.a. de offentligfinansiella effekterna uppdateras och övriga konsekvenser ses över eftersom det gått nästan ett helt år sedan de förra beräkningarna gjordes. I svaret uppges att gemensam beredning av propositionen inom Regeringskansliet inleddes den 12 december 2014 och att delning inleddes den 16 december 2014. Proposition 2014/15:50 Förändrad nedsättning av socialavgifterna för unga beslutades vid regeringssammanträdet den 22 januari 2015, trycklovades samma dag och överlämnades till riksdagen den 27 januari 2015.

Utskottet begärde i sin skrivelse också en redogörelse för vilka överväganden som låg bakom det föreslagna ikraftträdandet av lagändringarna i propositionen, och om någon bedömning hade gjorts av om förslaget överensstämde med och rymdes inom den beräkning av statsbudgetens inkomster för 2015 som riksdagen antog den 3 december 2014. I promemorian anfördes i fråga om bedömningen av lämplig tidpunkt för ikraftträdandet av lagändringarna att hänsyn togs till tiden för riksdagsbehandlingen av propositionen och tiden för utfärdande av de nya lagarna samt till att tiden mellan det att en författning kommer ut från trycket och det att den träder i kraft inte bör vara för kort. Mot den bakgrunden gjordes bedömningen att ett tidigare ikraftträdande än den 1 maj 2015 inte var lämpligt. Vidare uppges att bedömningen gjordes att förslaget överensstämde med och rymdes inom den beräkning av statsbudgetens inkomstsida som riksdagen antagit, med

hänvisning till att förslaget innebar en viss förstärkning av de offentligfinansiella intäkterna jämfört med beräkningen av statsbudgetens inkomster för 2015.

I en skrivelse till Regeringskansliet den 19 mars 2015 ställde utskottet en kompletterande fråga om när delningen av proposition 2014/15:50 avslutades. Av en svarspromemoria upprättad inom Finansdepartementet som inkom till utskottet den 1 april framgår att delningen avslutades fredagen den 19 december 2014 (bilaga A2.7.3).

I en skrivelse till Regeringskansliet den 7 april 2015 begärde utskottet svar på frågan varför regeringen beslutade proposition 2014/15:50 först vid sammanträdet den 22 januari 2015. Som svar inkom den 28 april 2015 en promemoria upprättad inom Finansdepartementet (bilaga A2.7.4). I svaret anförs att regeringspartierna efter det att delningen hade avslutats ingick den s.k. decemberöverenskommelsen med Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna, och att det fanns ett behov av att göra en analys av hur överenskommelsen påverkade ärendet. Därefter skedde en avstämning med den politiska ledningen innan ärendet togs upp på regeringssammanträdet den 22 januari 2015. I sammanhanget framhålls att det inte bedömdes vara möjligt med ett tidigare ikraftträdande, även om ärendet skulle ha tagits upp på något av de två tidigare regeringssammanträdena i januari.

Utskottets ställningstagande

Proposition 2014/15:50 Förändrad nedsättning av socialavgifter för unga innehöll förslag som beaktats i den inkomstberäkning som riksdagen tidigare beslutat om för budgetåret 2015, och den utgjorde således en författningsmässig komplettering för att genomföra riksdagens budgetbeslut. Utgångspunkten måste enligt utskottet vara att förslag till sådana författningsmässiga kompletteringar bereds och lämnas till riksdagen med den skyndsamhet som krävs för genomförandet av budgetbeslutet, inklusive inkomstberäkningen. I det aktuella ärendet noterar utskottet de skäl som regeringen anfört för tidpunkten för avlämnandet av propositionen. Utskottet konstaterar att det knappast hade varit möjligt med ett tidigare ikraftträdande av lagstiftningen även om ärendet hade tagits upp på något av de två regeringssammanträden som ägde rum efter nyår men före den 22 januari 2015. Utskottet kan i sammanhanget också konstatera att förslaget i propositionen bedömdes överensstämma med och rymmas inom den inkomstberäkning som beslutats av riksdagen.

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

2.8 Tilldelningen av anslagsmedel till Arbetsförmedlingen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1748-2014/15), *bilaga A2.8.1*, begärs att konstitutionsutskottet prövar om regeringen och arbetsmarknadsminister Ylva Johansson har agerat i strid med beslut som riksdagen fattat.

I anmälan redovisas satsningar som enligt anmälan inte förts in i regleringsbrevet för 2015 för Arbetsförmedlingen inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Det gäller 200 miljoner kronor som avsatts för att motverka långtidsarbetslöshet och för att förstärka matchningen med utökade arbetsgivarkontakter. Andra satsningar som inte finns med i regleringsbrevet är 18 miljoner kronor avsedda att förverkliga harmonisering av åtgärdsregler i aktivitetsstödet, 10 miljoner kronor avsedda för regelförenklingar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket och 86 miljoner kronor avsedda för tidiga programinsatser för personer som bedöms löpa stor risk att bli långtidsarbetslösa. Det gäller även 133 miljoner kronor avsedda för att förlänga den s.k. folkhögskolesatsningen och 30 miljoner kronor för införandet av arbetsträning och förstärkt arbetsträning som insatser inom jobbgarantin för ungdomar. Enligt anmälan förefaller regeringen ha frångått att styra Arbetsförmedlingen i enlighet med vad riksdagen beslutat.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen ligger bl.a. två svarsskrivelser från Regeringskansliet med promemorior från Arbetsmarknadsdepartementet och Finansdepartementet, *bilaga A2.8.2–3*. Vidare har cirkulär nr Fi 2014:3 (2014-09-12) Anvisning för arbetet med regleringsbrev begärts in, *bilaga A2.8.4*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

I 1 kap. 4 § regeringsformen, förkortad RF, anges att riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen beslutar om statens budget och om anslag för bestämda ändamål (9 kap. 1 och 3 §§ RF). Anslagen får inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt (9 kap. 7 § RF).

I 1973 års grundlagsproposition anfördes att frågan om regeringens rätt att helt eller delvis lämna anslag som anvisats av riksdagen obegagnade inte är av någon stor betydelse i ett parlamentariskt statsskick. Det är inte aktuellt att tänka sig att regeringen skulle vägra bedriva verksamheter som riksdagen beslutat därför att den gör en annan avvägning om resursanvändningen än riksdagen. Justitieministern ansåg emellertid att regeringsformen bör inta den principiella ståndpunkten att det får ankomma på regeringen att under

parlamentariskt ansvar avgöra i vad mån de utgifter som anslagen möjliggör ska verkställas. Regeringen har alltså en prövningsrätt. En sådan har enligt justitieministern sin främsta praktiska betydelse i ett läge då det från stabiliseringspolitisk synpunkt blir önskvärt att utan dröjsmål begränsa de statliga utgifterna. Också när det gäller att tillvarata uppkommande besparingsmöjligheter är en sådan prövningsrätt av betydelse. Justitieministern ansåg att Grundlagberedningens motivuttalande (i SOU 1972:15 s. 176) att riksdagens utgiftsbeslut i princip ska verkställas inte borde vara vägledande. Justitieministern framhöll att regeringen givetvis alltid måste respektera att vissa utgifter måste göras på grund av lag eller för staten föreliggande förpliktelser. Av betydelse är vidare att regeringen är bunden av riksdagens anslagsvillkor. Av dessa kan följa att ett visst anslag inte isolerat kan lämnas obegagnat med hänvisning till att det ingår som ett led i en större utgiftsplan (prop. 1973:90 s. 224).

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

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

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

I 3 kap. 12 § budgetlagen (2011:203) anges följande:

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.

Denna bestämmelse har funnits sedan lagen (1996:1059) om statsbudgeten trädde i kraft den 1 januari 1997. Enligt förarbetena (prop. 1995/96:220 s. 87 f., bet. 1996/97:KU3 s. 20) kan detta komma i fråga när förutsättningarna i olika avseenden har ändrats i förhållande till vad som var känt när riksdagen beslutade om anslaget. Det understryks i propositionen att regeringen självfallet inte får underlåta att utnyttja ett anslag enbart på den grunden att den ogillar anslagets syfte eller omfattning. Regeringen är också förpliktad att se till att de åtaganden som staten har till följd av lagar eller avtal fullföljs. Vidare är regeringen bunden av riksdagens anslagsvillkor.

Konstitutionsutskottet framhöll när budgetlagen infördes att den inte innebär någon begränsning i riksdagens möjligheter enligt RF att besluta om ytterligare villkor för medelsanvisningen, utöver vad som framgår av budgetlagen och speciallagstiftningen inom respektive verksamhetsområde. Utskottet anförde följande:

En ändring, precisering eller komplettering av regeringens förslag till medelsanvisning - utan att någon ändring föreslås i fråga om storleken av medelsanvisningen - markeras ibland av utskotten i hemställan med formuleringen att riksdagen *med anledning av* (kurs. här) regeringens förslag ... anvisar Någon enhetlig ordning då det gäller utformningen av riksdagens beslut i budgetfrågor i nu aktuella fall finns emellertid inte. Oavsett formulering är dock regeringen bunden av riksdagens uttalanden om villkoren för medelsanvisningen. (bet. 1996/97:KU3 s. 17 f.)

Statens budgetår sammanfaller fr.o.m. 1997 med kalenderåret (9 kap. 5 § riksdagsordningen). Regeringen lämnar enligt 9 kap. 10 § RF efter budgetperiodens slut en årsredovisning för staten till riksdagen. I 10 kap. 5 § budgetlagen (2011:203) anges att årsredovisningen ska lämnas till riksdagen senast den 15 april året efter budgetåret och innehålla utfallet på budgetens anslag.

Cirkulär nr Fi 2014:3 (2014-09-12) Anvisning för arbetet med regleringsbrev (se bilaga A2.8.4) behandlar framtagandet av regleringsbrev för 2015. Cirkuläret riktar sig till samtliga anställda i Regeringskansliet som arbetar med att ta fram regleringsbrev. Regleringsbreven beslutas av regeringen efter det att riksdagen behandlat respektive utgiftsområde i budgetpropositionen. I cirkuläret anges att innan beslut tas om regleringsbrevet ska det stämmas av mot riksdagsbeslut om budgetpropositionen.

Budgetbeslut om anslag till Arbetsförmedlingen

I budgetpropositionen för 2015 föreslog regeringen att ramen för utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv skulle uppgå till 71 846 204 000 kronor. Riksdagen beslutade den 3 december 2014 att fastställa utgiftstak, utgiftsramar och inkomster på statens budget enligt ett förslag som lagts fram i en reservation från företrädarna för M, C, FP och KD i finansutskottet (bet. 2014/15:FiU1 res. 3, rskr. 2014/15:29). Utgiftsramen för 2015 för utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv uppgick därmed till 67 783 102 000 kronor, dvs. drygt 4 miljarder kronor mindre än regeringens förslag.

De satsningar som tas upp i anmälan redovisas i motion 2014/15:2575 av Ulf Kristersson m.fl. (M, C, FP, KD) och i betänkande 2014/15:AU2 Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. I betänkandet anförts att ledamöterna från allianspartierna under utskottets beredning av ärendet lämnade viss kompletterande information till förslagen i motion 2014/15:2575. I det följande redovisas beskrivningen i betänkande 2014/15:AU2 (s. 20–22) av motionen som rör de frågor som tas upp i anmälan.

Anslaget 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader

Allianspartierna vill enligt motion 2014/15:2575 tillföra Arbetsförmedlingen resurser för att motverka långtidsarbetslöshet och för att förstärka matchningen med utökade arbetsgivarkontakter (yrkande 5). Partierna tillför därför anslaget 200 miljoner kronor för 2015. För harmonisering av åtgärdsreglerna i aktivitetsstödet tillför allianspartierna anslaget 18 miljoner kronor för 2015. I motionen framställs även ett yrkande om behovet av regelförenklingar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket i syfte att effektivisera och på sikt minska kostnaderna (yrkande 6). För det ändamålet tillför allianspartierna anslaget 10 miljoner kronor för 2015.

Anslaget 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd

I motionen yrkas på att fler personer som bedöms löpa stor risk att bli långtidsarbetslösa ska kunna få programinsatser tidigt hos Arbetsförmedlingen, t.ex. praktik och förstärkt förmedlingsstöd (yrkande 11). Anslaget 1:2 anslås 115 miljoner kronor för 2015 för ändamålet. Förslaget medför en besparing inom anslaget 1:3 och innebär totalt en satsning om 86 miljoner kronor.

Anslaget 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser

Allianspartierna vill förlänga den s.k. folkhögskolesatsningen, som ska motivera bl.a. unga att återuppta tidigare studier och ge unga som saknar en grundläggande högskolebehörighet eller gymnasieexamen och som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga möjlighet att delta i studiemotiverande kurser vid en folkhögskola i upp till fem månader (yrkande 9). För detta anslås 119 miljoner kronor för 2015 inom det aktuella anslaget och 14 miljoner kronor för 2015 inom anslaget 1:2. Allianspartierna vill vidare se att arbetsträning och förstärkt arbetsträning införs som insatser inom jobbgarantin för ungdomar och avsätter 30 miljoner kronor för förslaget (yrkande 17).

Arbetsmarknadsutskottets och riksdagens ställningstagande

I arbetsmarknadsutskottets ställningstagande redovisades åter förslagen i motionen (bet. 2014/15:AU2 s. 28–33). Utskottet tillstyrkte allianspartiernas förslag till anslagsfördelning och delade bedömningarna i den aktuella motionen, som således tillstyrktes. Betänkande 2014/15:AU2 justerades den 16 december 2014 och bifölls av kammaren den 19 december (rskr. 2014/15:89).

Regeringen beslutade regleringsbrevet för budgetåret 2015 för Arbetsförmedlingen den 22 december 2014 (Arbetsmarknadsdepartementet A2014/4473/A m.fl.).

Tidigare granskning

I granskningsbetänkandet våren 1996 behandlade utskottet regeringens skrivelse 1995/96:15 Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen. Med anledning av ett yttrande från kulturutskottet anförde konstitutionsutskottet att man anser det principiellt viktigt att regeringen i regleringsbrev och förordningar uttrycker sig tydligt, så att riksdagens beslut om medelsanvändning kan verkställas i enlighet med riksdagens önskemål (bet. 1995/96:KU30 s. 20).

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

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

Utskottet behandlade i betänkande 2011/12:KU20 s. 90 f. en anmälan om huruvida regeringen genom sitt agerande hade uppfyllt riksdagens beslut om medelstilleddelning till drift och underhåll av järnvägsnätet och den styrning i övrigt som Trafikverket ansvarar för. Utskottet framhöll i sitt ställningstagande att regeringen och ansvariga statsråd har ett övergripande ansvar för att säkerställa att myndigheter informerar regeringen om den aktuella situationen inom sina respektive områden. Det aktuella fallet understryker vikten av väl fungerande kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet. Såväl regeringen som de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska enligt budgetlagen eftersträva hög effektivitet och god hushållning i sina verksamheter. Det är regeringen som inför riksdagen ansvarar för hur statens medel används, och utskottet erinrade om vikten av att regeringen ser till att myndigheter bedriver sin verksamhet effektivt och sparsamt. Vad gäller regeringens utformning av bemyndiganden till Trafikverket i regleringsbrev anförde utskottet följande. Såvitt granskningen har kunnat visa är det brukligt att det i regleringsbrevet endast anges vissa av de villkor och ändamål som finns i t.ex. budgetpropositioner för bemyndiganden att göra ekonomiska åtaganden för staten, medan andra angivna villkor och ändamål inte anges. Utskottet ställer sig frågande till en sådan ordning och anser att det kan finnas skäl att se över hur man formulerar

bemyndiganden i regleringsbrev. En utgångspunkt inför en sådan översyn bör lämpligen vara att samtliga villkor som följer av riksdagsbeslutet för ett bemyndigande anges i den berörda myndighetens regleringsbrev.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet begärde den 12 februari 2015 svar på ett antal frågor i en skrivelse till Regeringskansliet. Den 11 mars inkom en promemoria från Arbetsmarknadsdepartementet och en promemoria från Finansdepartementet (bilaga A2.8.2).

I promemorian från Arbetsmarknadsdepartementet anfördes att Arbetsförmedlingen har tilldelats de anslagsnivåer som framgår av riksdagens beslut. Praxis i Regeringskansliet är att vid utformningen av regleringsbrev utgår från förslaget till beslut och utskottets ställningstagande i utskottsbetänkandet. I promemorian anfördes att varken i förslaget till beslut eller under rubriken Utskottets ställningstagande i betänkande 2014/15:AU2 anges några exakta belopp för de satsningar som nämns i anmälan. De satsningar som redovisas i anmälan finns dock med i regleringsbrevet på så sätt att de ingår i beräkningsunderlaget för de medel som har tilldelats Arbetsförmedlingen.

I följande strecksatser redovisas åtgärder med anledning av riksdagens beslut.

- 200 miljoner kronor för att motverka långtidsarbetslöshet och för att förstärka matchningen med utökade arbetsgivarkontakter. Medel motsvarande detta belopp ingår i den anslagsnivå som regeringen har tilldelat Arbetsförmedlingen för anslaget 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader i myndighetens regleringsbrev. Regeringen har dessutom infört ett antal nya resultatmål i regleringsbrevet. Ett av dessa mål handlar just om att långtidsarbetslösheten ska minska och ett om att matchningen ska förbättras.
- 18 miljoner kronor för att förverkliga harmonisering av åtgärdsregler i aktivitetsstödet. Beloppet ingår i den anslagsnivå som regeringen har tilldelat för anslaget 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader. Den förra regeringen beslutade den 19 juni 2014 ett antal förordningsändringar kopplade till införandet av det nya åtgärdssystemet för aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen.
- 10 miljoner kronor för regelförenklingar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket. Beloppet ingår i den anslagsnivå som regeringen har tilldelat Arbetsförmedlingen för anslaget 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader. En översyn av förordningarna för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten pågår inom Regeringskansliet (Ds 2014:29). Förslagen har remitterats, och förordningsändringar bereds för närvarande inom Regeringskansliet.
- 86 miljoner kronor för tidiga programinsatser för personer som bedöms löpa stor risk att bli långtidsarbetslösa. Beloppet ingår i de anslagsnivåer som regeringen har tilldelat Arbetsförmedlingen på anslaget 1:2 Bidrag till

arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd respektive anslaget 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser i Arbetsförmedlingens regleringsbrev. Regeringen har därutöver infört ett nytt resultatmål i regleringsbrevet om att långtidsarbetslösheten ska minska.

- 133 miljoner kronor för att förlänga den s.k. folkhögskolesatsningen. Beloppet ingår i de anslagsnivåer som regeringen har tilldelat Arbetsförmedlingen på anslaget 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd respektive 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser. I regleringsbrevet framgår av det finansiella villkoret 3g på anslaget 1:3, anslagspost 1 *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* att anslagsbeloppet får användas för studiemotiverande folkhögskoleutbildning. Detta innebär att regeringen har fattat beslut om att förlänga den s.k. folkhögskolesatsningen. Inom Regeringskansliet bereds därutöver förordningsändringar för att, i enlighet med riksdagens beslut, möjliggöra för unga som saknar en grundläggande högskolebehörighet eller gymnasieutbildning som medför nedsatt arbetsförmåga möjlighet att delta i studiemotiverande kurser vid folkhögskola i upp till fem månader.
- 30 miljoner kronor för införandet av arbetsträning och förstärkt arbetsträning som insatser inom jobbgarantin för unga. Beloppet ingår i den anslagsnivå som regeringen har tilldelat Arbetsförmedlingen på anslaget 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser. I svaret anförs att förslag till förordningsändringar för införande av arbetsträning och förstärkt arbetsträning som insatser inom jobbgarantin för unga bereds inom Regeringskansliet.

I svaret redovisas att riksdagsskrivelse 2014/15:89 i de delar som avser de satsningar som tas upp i anmälan inte är slutbehandlad genom regeringens beslut den 22 december 2014 om regleringsbrev för Arbetsförmedlingen. I vissa delar kräver riksdagens beslut ytterligare åtgärder, t.ex. beslut om förordningsändringar. Som exempel kan nämnas arbetet med förenklingen av det arbetsmarknadspolitiska regelverket och införandet av arbetsträning och förstärkt arbetsträning som en insats i jobbgarantin för ungdomar. Som framgått pågår arbetet med dessa författningsändringar inom Regeringskansliet. En närmare redogörelse för de åtgärder som har vidtagits med anledning av riksdagsskrivelsen kommer enligt svaret att lämnas i skrivelse 2014/15:75.

I svaret anförs att arbetsmarknadsministern är chef för Arbetsmarknadsdepartementet och är föredragande för frågor som rör Arbetsförmedlingen. Vid regeringssammanträdet den 22 december 2014, då regleringsbrevet för Arbetsförmedlingen beslutades, hade inte arbetsmarknadsministern möjlighet att närvara. Hon ersattes då, i enlighet med sedvanliga rutiner, av ett annat statsråd, denna gång närings- och innovationsministern.

Utskottet ställde en kompletterande fråga den 19 mars 2015 om en satsning på införandet av arbetsträning och förstärkt arbetsträning som insatser inom

jobbgarantin för unga. Regeringskansliet inkom med svar den 1 april i form av en promemoria från Arbetsmarknadsdepartementet (bilaga A2.8.3). I promemorian anförs att regeringen den 12 mars 2015 beslutade om ändringar i förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar (SFS 2015:148). Ändringarna innebär bl.a. att arbetsträning och förstärkt arbetsträning kommer att bli en möjlig insats inom jobbgarantin för unga. Förordningsändringarna har beretts på sedvanligt sätt inom Regeringskansliet. Arbetsförmedlingen har getts tillfälle att lämna synpunkter på ändringarna i samband med den s.k. delningen. Ikraftträdandedatum för SFS 2015:148 är den 4 maj 2015.

I svaret från Regeringskansliet till utskottet den 11 mars ingick en promemoria från Finansdepartementet med svar på frågor om genomförandet av riksdagens beslut om statens utgifter (bilaga A2.8.2). I promemorian från Finansdepartementet anförs att riksdagens beslut om statens budget avser en beräkning av statens inkomster och anslag för bestämda ändamål. Riksdagens beslut om att godkänna beräkningen av statens inkomster förutsätter vanligtvis inte någon genomförandeåtgärd av regeringen. Om beräkningarna utgår från att viss lagstiftning ändras kan dock regeringen behöva lämna förslag till sådan lagstiftning. Om lagändringarna behandlats tillsammans med budgetbeslutet beslutar regeringen om att ändringarna ska utfärdas.

Riksdagens beslut om anslag och övriga finansiella befogenheter genomförs framför allt genom att regeringen beslutar om regleringsbrev. Genom dessa beslut tilldelar regeringen myndigheterna anslagsmedel och anger villkor för medlens användning inom de ramar och villkor som riksdagen har beslutat om. Riksdagens beslut om anslag kan vidare förutsätta andra regeringsbeslut, t.ex. beslut om propositioner eller förordningsändringar.

När en riksdagsskrivelse ska anses vara slutbehandlad måste avgöras från fall till fall, beroende på skrivelsens innehåll och vilka åtgärder som den lett fram till. Riksdagsskrivelser om riksdagens beslut om anslag anses vanligtvis vara slutbehandlade i och med att de finansiella ramarna för anslaget har angetts i ett regleringsbrev. I vissa fall kan det dock krävas att regeringen vidtar ytterligare åtgärder, t.ex. beslutar om förordningar, innan en skrivelse bedöms vara slutbehandlad.

I årsredovisningen för staten lämnar regeringen varje år en redogörelse till riksdagen för hur budgeten har genomförts. Dessutom lämnar regeringen i budgetpropositionen en redovisning av de resultat som uppnåtts i förhållande till de mål som riksdagen beslutat för respektive utgiftsområde. Därutöver följer regeringen noggrant hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade och beslutade belopp och förklarar i budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall för det innevarande budgetåret. Denna uppföljning ligger sedan till grund för regeringens överväganden och förslag i budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen.

Skrivelse 2014/15:75 och Ds 2014:29

Skrivelse 2014/15:75 Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen beslutades av regeringen den 19 mars 2015 och inkom till riksdagen den 25 mars. Yrkandena 5 och 11 i den bifallna motionen 2014/15:2575 redovisas som slutbehandlade (skr. 2014/15:75 s. 194 f.). För några yrkanden (6, 9, 10, 14 och 17) anges att frågan bereds inom Regeringskansliet och att yrkandet således inte är slutbehandlat. Bland dessa frågor finns arbetet med förenklingen av det arbetsmarknadspolitiska regelverket (yrkande 6) och införandet av arbetsträning och förstärkt arbetsträning som en insats i jobbgarantin för ungdomar (yrkande 17). Någon närmare redogörelse för vidtagna åtgärder i dessa delar lämnas inte i skrivelse 2014/15:75. Som framgått ovan beslutade dock regeringen den 12 mars om ändringar i förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar (SFS 2015:148).

I svaret från Regeringskansliet den 11 mars anförs att en översyn av förordningarna för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten pågår inom Regeringskansliet (Ds 2014:29). Förslagen har remitterats, och förordningsändringar bereds för närvarande inom Regeringskansliet, enligt svaret.

Arbetsmarknadsdepartementet skickade ut Ds 2014:29 Förtydliganden och förenklingar inom det arbetsmarknadspolitiska regelverket på remiss i juli 2014. Sista svarsdag var den 31 oktober 2014 (A2014/2621/A, 2014-07-09, Arbetsmarknadsdepartementet).

I promemorian Ds 2014:29 anförs att förslagen kommer att kräva anpassningar av Arbetsförmedlingens datasystem. Myndighetens egen bedömning är att det krävs minst nio månader från det att de nya förordningarna beslutas till dess att ändringarna kan träda i kraft. Det bör dock också beaktas att det arbetsmarknadspolitiska regelverket ofta är föremål för ändringar i sak föranledda av t.ex. utvecklingen på arbetsmarknaden och de svårigheter som en lång ikraftträdandetid innebär ur det perspektivet. Preliminärt bedöms den 1 januari 2016 vara ett lämpligt datum för ikraftträdande. Eventuellt kan vissa ändringar beslutas och träda i kraft tidigare (Ds 2014:29 s. 95).

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att av det material som redovisats i granskningsärendet framgår det inte något annat än att regeringen på det sätt som är brukligt har genomfört riksdagens beslut i aktuella delar eller bereder förordningsändringar som innebär att riksdagens beslut kommer att genomföras. Utskottet konstaterar också att nivån på anslaget i regleringsbrevet överensstämmer med riksdagens beslut utan att det i regleringsbrevet fullt ut preciseras hur mycket som får användas till olika verksamheter.

Utskottet vill erinra om att riksdagens budgetbeslut är den självklara utgångspunkten när regeringen beslutar om regleringsbrev och om andra åtgärder med anledning av statens budget, t.ex. förordningsändringar. Statens

budgetår sammanfaller med kalenderåret. Regeringens åtgärder med anledning av riksdagens budgetbeslut bör vidtas så att budgetbeslutet i allt väsentligt genomförs vid årets början. Om någon del undantagsvis kräver längre beredning ska strävan vara att åtgärderna genomförs så snart det är möjligt.

2.9 Tilldelningen av anslagsmedel inom Regeringskansliet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1756-2014/15), *bilaga A2.9.1*, begärs att utskottet granskar om det är förenligt med grundlagens bestämmelser och även i övrigt lämpligt att regeringen inte anger villkor för anslagens användning i regleringsbrevet på ett sätt som stämmer överens med vad som anges i riksdagens beslut om anslag. Anmälaren redovisar att riksdagen under budgetbehandlingen hösten 2014 antog allianspartiernas budgetmotion och biföll den anslagsfördelning som Alliansen föreslog för utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Under anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. anges både neddragningar och satsningar i förhållande till regeringens budget.

I beslutet finns en satsning om 3 000 000 kronor på ryskspråkig utsänd personal, en satsning om 15 000 000 kronor på säkerhetshöjande åtgärder vid utlandsmyndigheterna och en satsning om 200 000 kronor på att fortsätta en studie över företagsklimatet i Sverige som Världsbanken gör på regeringens uppdrag. Regeringen styr myndigheternas finansiella förutsättningar genom regleringsbrevet. I regleringsbrevet för Regeringskansliet för 2015 anges dock inget om de satsningar som riksdagen beslutat.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen ligger bl.a. svarsskrivelser från Regeringskansliet med promemorior från Statsrådsberedningen och Finansdepartementet, *bilaga A2.9.2–3*, och handlingar som hämtats in från Regeringskansliet, *bilaga A2.9.4*.

Utredning i ärendet

När det gäller redogörelserna för gällande ordning och tidigare granskning hänvisas till motsvarande avsnitt i 2.8 Tilldelningen av anslagsmedel till Arbetsförmedlingen ovan.

Budgetbeslutet om anslaget till Regeringskansliet

I budgetpropositionen för 2015 föreslog regeringen att 6 885 671 000 kronor skulle anvisas för ramanslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. under utgiftsområde 1 Rikets styrelse för budgetåret 2015.

Finansutskottets betänkande om bl.a. utgiftsramarna för 2015 behandlades av riksdagen den 3 december 2014 (bet. 2014/15:FiU1). Riksdagen beslutade att bifalla Moderata samlingspartiets, Centerpartiets, Folkpartiet liberalernas och Kristdemokraternas förslag till utgiftsramar för 2015, enligt vilket utgifterna för utgiftsområde 1 högst får uppgå till sammanlagt 12 198 574 000 kronor (rskr. 2014/15:29). Beslutet i denna del innebar en minskning av utgiftsramen för utgiftsområdet med 214 809 000 kronor i förhållande till förslaget i budgetpropositionen.

I kommittémotion 2014/15:2466 av Andreas Norlén m.fl. (M, C, FP, KD) föreslogs besparingar på Regeringskansliet som en del av finansieringen av försvarsöverenskommelsen. I motionen föreslogs att anslaget 1:4 Regeringskansliet m.m. skulle minska med 186 800 000 kronor. I betänkande 2014/15:KU1 Utgiftsområde 1 Rikets styrelse redovisas att ledamöterna från Moderata samlingspartiet, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna och Kristdemokraterna under utskottets beredning av ärendet lämnade viss kompletterande information till förslagen i motion 2014/15:2466. Följande redovisades om anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. (bet. 2014/15:KU1 s. 32 f.).

Motionärerna föreslår vidare att anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. för 2015 ska vara 186 800 000 kronor lägre än regeringens förslag i propositionen. Avvikelsen i förhållande till regeringens förslag rymmer såväl neddragningar som satsningar. För att delvis finansiera en ökning av försvarsanslaget (utg.omr. 6) föreslås en neddragning av anslaget till Regeringskansliet med 200 000 000 kronor. Vidare föreslås en neddragning av anslaget med 5 000 000 kronor för att finansiera en permanent och årlig satsning på den s.k. Kulturbryggan (utg.omr. 17). Dessa neddragningar ska dock ställas mot de satsningar om sammanlagt 18 200 000 kronor som föreslås. Bland annat föreslås en satsning om 3 000 000 kronor på ryskspråkig utsänd personal och en satsning om 15 000 000 kronor på säkerhetshöjande åtgärder vid utlandsmyndigheterna. Vidare föreslås en satsning om 200 000 kronor på att fortsätta en studie över företagsklimatet i Sverige som Världsbanken gör på regeringens uppdrag.

I betänkandet anges att konstitutionsutskottet inom ramen för sin beredning inhämtat uppgifter från Regeringskansliet om konsekvenserna av olika budgetalternativ (bet. 2014/15:KU1 s. 8 och 35).

Utskottet gjorde i sitt ställningstagande ingen annan bedömning när det gäller anslaget till Regeringskansliet än den som framkommer i Moderata samlingspartiets, Centerpartiets, Folkpartiet liberalernas och Kristdemokraternas motionsförslag och som utvecklats i redogörelsen för motionen. Utskottet föreslog således att riksdagen för 2015 skulle anvisa 6 698 871 000 kronor till anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., i enlighet med vad som framgick av redogörelsen för motionen.

Betänkande 2014/15:KU1 justerades den 11 december 2014 och bifölls av kammaren den 15 december (rskr. 2014/15:50–59, varav nr 50 gick till Statsrådsberedningen och avser bl.a. anslaget till Regeringskansliet).

Regleringsbrev

Den 18 december 2014 beslutade regeringen om regleringsbrevet för budgetåret 2015 avseende Regeringskansliet (SB2014/8455/FCK[delvis]). Hela det belopp som riksdagen anvisat, 6 698 871 000 kronor, ställs till Regeringskansliets disposition. Medlen får användas för Regeringskansliets förvaltningsutgifter. Medlen får även användas för utgifter för utrikesrepresentationen, kommittéväsendet och gemensamma ändamål (hyror, kapitalkostnader m.m.). Någon närmare beskrivning än så finns inte i regleringsbrevet.

Tidigare regleringsbrev och återrapportering

En genomgång av de senaste årens regleringsbrev för Regeringskansliet visar att de är lika kortfattade som för 2015. Riksdagens beslut om anslag för Regeringskansliet återrapporteras i skrivelse 75 Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen genom en uppgift om att regleringsbrev har utfärdats (i december inför det kommande budgetåret), och riksdags-skrivelsen har under de år som gått igenom redovisats som slutbehandlad i berörd del.

I skrivelse 2014/15:75 Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen redovisas (s. 9, SB punkt 7) att riksdagens skrivelse 2014/15:50 är slutbehandlad genom ett beslut den 18 december 2014 om regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Regeringskansliet (anslag 4:1), Svensk författningssamling (anslag 6:4) och Svenska institutet för europapolitiska studier (anslag 9:1). Övriga anslag inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse behandlas av andra departement.

Promemorior och material från Regeringskansliet

Utskottet begärde den 12 februari 2015 svar på ett antal frågor i en skrivelse till Regeringskansliet. Den 11 mars inkom en promemoria från Statsrådsberedningen och en promemoria från Finansdepartementet (bilaga A2.9.2).

I svaret anförs att Regeringskansliet har tilldelats den anslagsnivå som framgår av riksdagens beslut. De satsningar som redovisas i anmälan finns med i regleringsbrevet på så sätt att de ingår i beräkningsunderlaget för de medel som har anvisats Regeringskansliet.

Regeringen fördelar medel till Regeringskansliet i såväl regleringsbrevet för Regeringskansliet som i det efterföljande särskilda regeringsbeslutet om fördelning av anslagsmedel för Regeringskansliet.

I regleringsbrevet tydliggörs anslagets ändamål (förvaltningsutgifter m. m.) i enlighet med riksdagens beslut. I beslutet om fördelning av anslagsmedel för Regeringskansliet fördelar regeringen medlen till respektive departement.

Inför besluten om regleringsbrev och fördelningen av anslagsmedel på respektive departement förs en dialog mellan Statsrådsberedningen och respektive departement med inriktningen att medel ska tillföras enligt riksdagens beslut om anslaget. Detta har enligt svaret även skett inför besluten för 2015.

Regeringen har för budgetåret 2015 inte hanterat anslagsförändringarna för Regeringskansliets anslag på något annat sätt än tidigare år, dvs. anslagsförändringarna har genomförts genom att respektive budgetram för berört departement justerats i beslutet om anslagsmedel för Regeringskansliet.

I beslutet om anslagsmedel för Regeringskansliet, som föregåtts av en dialog mellan respektive departement och Statsrådsberedningen, har de av riksdagen angivna anslagsvilkoren/ -förändringarna omhändertagits.

Efter att regeringen har beslutat om fördelningen av medel till departementen beslutar respektive departementschef om hur departementets budgetram ska fördelas inom departementet. Departementens budgetar för 2015 har fastställts.

Riksdagsskrivelse 2014/15:50 i de delar som avser de satsningar som tas upp i anmälan är enligt svaret slutbehandlad genom regeringens beslut den 18 december 2014 om regleringsbrev för Regeringskansliet. Det är statsministern som föredrar ärenden om regleringsbrevet rörande Regeringskansliet.

Efter begäran från utskottet den 12 mars 2015 inkom följande handlingar från Regeringskansliet (bilaga A2.9.4):

- Regeringsbeslut om fördelning av anslagsmedel för 2015 avseende Regeringskansliet
- Verksamhetsplan och budget för utrikesförvaltningen verksamhetsåret 2015
- Budgetbeslut för utrikesförvaltningen verksamhetsåret 2015
- Fastställande av internbudget för Finansdepartementet gällande budgetåret 2015.

I Budgetbeslut för utrikesförvaltningen verksamhetsåret 2015 anfördes att nya medel läggs på att utöka säkerheten vid utlandsmyndigheterna, framför allt i Moskva. Vidare framgår det att det i utrikesrepresentationen görs vissa omprioriteringar. I några fall ersätts utsänd personal av lokalt anställda, i andra fall rör det sig om omprioritering mellan utlandsmyndigheter. Studien över företagsklimatet som nämns i granskningsanmälan ligger inom Finansdepartementets område. Den inhämtade internbudgeten för Finansdepartementet redovisar fördelningen per avdelning, men enskilda satsningar framgår inte.

Utskottet begärde den 23 april 2015 svar på en fråga i en skrivelse till Regeringskansliet. Den 13 maj inkom en promemoria från Utrikesdepartementet med svar på utskottets fråga om satsningarna om 3 000 000 kronor på ryskspråkig utsänd personal och om 15 000 000 kronor på säkerhetshöjande åtgärder vid utlandsmyndigheterna (bilaga A2.9.3). I promemorian anfördes att de 15 000 000 kronor för säkerhetshöjande åtgärder som utrikesförvaltningen tilldelats 2015 medför en förstärkning av den utsända säkerhetspersonalen i

bl.a. Mogadishu och Moskva. Säkerhetsorganisationen vid ambassaden i Moskva ombildas, och ett flertal säkerhetsrelaterade investeringar genomförs. Därutöver stärks bevakningen vid kanslier, residens och i några fall bostäder samt ytterligare säkerhetsinvesteringar. Sammantaget innebär det att de säkerhetsrelaterade kostnaderna för utrikesförvaltningen ökar med mer än 15 000 000 kronor.

Satsningen på ryskspråkighet på ambassaderna i Baltikum har redan inneburit att ambassaden i Tallinn förstärkts med en ryskspråkig utsänd. Hur ryskspråkigheten ska förstärkas vid övriga ambassader bereds fortsatt inom Utrikesdepartementet.

I svaret från Regeringskansliet till utskottet den 11 mars ingick en promemoria från Finansdepartementet med svar på frågor om genomförandet av riksdagens beslut om statens utgifter (bilaga A2.9.2). I promemorian från Finansdepartementet anförs att riksdagens beslut om statens budget avser en beräkning av statens inkomster och anslag för bestämda ändamål. Riksdagens beslut om att godkänna beräkningen av statens inkomster förutsätter vanligtvis inte någon genomförandeåtgärd av regeringen. Om beräkningarna utgår från att viss lagstiftning ändras kan dock regeringen behöva lämna förslag till sådan lagstiftning. För det fall lagändringarna behandlats tillsammans med budgetbeslutet beslutar regeringen om att ändringarna ska utfärdas.

Riksdagens beslut om anslag och övriga finansiella befogenheter genomförs framför allt genom att regeringen beslutar om regleringsbrev. Genom dessa beslut tilldelar regeringen myndigheterna anslagsmedel och anger villkor för medlens användning inom de ramar och villkor som riksdagen har beslutat om. Riksdagens beslut om anslag kan vidare förutsätta andra regeringsbeslut, t.ex. beslut om propositioner eller förordningsändringar.

När en riksdagsskrivelse ska anses vara slutbehandlad måste avgöras från fall till fall, beroende på skrivelsens innehåll och vilka åtgärder som den lett fram till. Riksdagsskrivelser om riksdagens beslut om anslag anses vanligtvis vara slutbehandlade i och med att de finansiella ramarna för anslaget har angetts i ett regleringsbrev. I vissa fall kan det dock krävas att regeringen vidtar ytterligare åtgärder, t.ex. beslutar om förordningar, innan en skrivelse bedöms vara slutbehandlad.

I årsredovisningen för staten lämnar regeringen varje år en redogörelse till riksdagen för hur budgeten har genomförts. Dessutom lämnar regeringen i budgetpropositionen en redovisning av de resultat som uppnåtts i förhållande till de mål som riksdagen beslutat för respektive utgiftsområde. Därutöver följer regeringen noggrant hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade och beslutade belopp och förklarar i budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall för det innevarande budgetåret. Denna uppföljning ligger sedan till grund för regeringens överväganden och förslag i budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen.

Proposition om vårändringsbudget april 2015

I regeringens proposition 2014/15:99 Vårändringsbudget för 2015, som överlämnades till riksdagen den 15 april 2015, tas anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. upp. Regeringen anför bl.a. att konstitutionsutskottet uttalade ”i samband med behandlingen av budgetpropositionen att 200 000 kronor skulle användas för att fortsätta en studie över företagsklimatet i Sverige. Studien som Världsbanken utför på regeringens uppdrag är försenad och regeringen avser att först avvakta resultatet innan den tar ställning till en eventuell fortsättning kommande år” (prop. 2014/15:99 s. 77).

Utskottets ställningstagande

Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen

3.1 Samarbete med Kina om programvaran Edge

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2765-2013/14), *bilaga A3.1.1*, begärs att utskottet ska granska om de tidigare försvars- och utbildningsministrarna har agerat eller underlåtit att agera på ett sätt som strider mot regeringsformen och den reglering som i övrigt styr den berörda verksamheten.

Anmälaren hänvisar till uppgifter om att Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) genom Kungliga Tekniska högskolan (KTH) inledde ett samarbete med det kinesiska forskningsinstitutet The Numerical Simulation Center vid Chinese Aeronautical Establishment (CAE). Samarbetet innebar en vidarelicensiering av programvaran Edge, som enligt anmälaren kan användas i program för massförstörelsevapen. Detta samarbete avsåg dessutom enligt anmälaren s.k. CBRN-forskning (forskning om kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hot och risker), för vilket olika myndigheter har särskilda skyldigheter att informera och rapportera till regeringen.

Försvarsarbetet med Kina visar enligt anmälaren på allvarliga brister i regeringens styrning av sina myndigheter och på hur myndigheter under regeringen interagerar i försvarsfrågor. Att ett lärosäte involverats i arbetet försvårar enligt anmälaren saken.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior från Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Utbildningsdepartementet, *bilaga A3.1.2*.

Utredning i ärendet

Uppgifter i media

I programmet Uppdrag granskning i SVT gjordes den 3 september 2014 gällande att FOI hade försökt att inleda ett samarbete med Kina om användningen av programvaran Edge, som kan ha både civil och militär användning. Eftersom det finns ett vapenembargo mot Kina som ska ha hindrat FOI att på egen hand ingå avtalet med Kina ska FOI, enligt programmet, ha anlitat KTH som mellanhand eller ”bulvan”. FOI gav enligt dessa uppgifter KTH rätten att vidarelicensiera Edge.

Kontakterna med Kina om en Edge-affär började enligt Uppdrag granskning när den grupp forskare inom FOI som jobbade med Edge under 2008 var pressade av FOI:s krypta anslag och hade behov av att finansiera sin verksamhet genom uppdrag. Upplägget med Kina skulle rädda ekonomin och

trygga framtiden för Edge och arbetet med aerodynamik på FOI. Ett internt dokument sägs i programmet visa att det fanns planer på att föra över äganderätten till Edge till ett privat bolag och sedan sälja rättigheter till Kina. Tre personer i Edge-projektet på FOI skulle stå för bolaget, och bolaget skulle enligt det dokument som Uppdrag granskning hänvisade till möjliggöra ett samarbete med ”partners som FOI i dag har problem att samarbeta med”. CAE ska ha varit en sådan partner som visat intresse för att vara med och delfinansiera Edge.

Något bolag ska dock inte ha bildats. I stället gav FOI enligt SVT-programmet KTH rätten att vidarelicensiera Edge. KTH i sin tur erbjöd Edge till CAE. Dessa samarbeten påbörjades 2008–2009 med samförståndsavtal och avsiktsförklaringar, och formaliserades i avtal 2012.

Avtalet mellan KTH och CAE handlar om akademiskt samarbete, utbildning och civil grundläggande forskning. En anonym källa i programmet gör dock gällande att man utåt pratade om att Edge kan användas för civila ändamål medan man internt på FOI och Försvarets materielverk (FMV) betonade de militära tillämpningsområdena. En amerikan, som i programmet presenteras som expert och författare till flera böcker om det kinesiska flygvapnet, beskriver CAE som en viktig del i den kinesiska försvarsindustrin. Han säger att CAE primärt är en militär organisation som möjligen hävdar att de är intresserade för forskningsändamål men som enligt honom inte är ett forskningsinstitut utan en organisation vars primära syfte är att utveckla teknologi till militära flygplan.

I ett FOI-dokument som publicerades på Sveriges Radios hemsida med rubriken Mötesanteckningar från Edge-möte, daterat den 21 februari 2011, anges att ”FOI har för avsikt att låta KTH återlicensiera en begränsad del av Edge med syfte att kunna samarbeta med länder som FOI inte kan eller vill skriva avtal med, t.ex. Kina. Detta är förankrat hos GD, Saab och FMV.”

I en intervju i Sveriges Radios program Ekot uppgav FOI:s generaldirektör Jan-Olof Lind att diskussioner har förts på forskarnivå som borde ha tagits upp med ledningen. Han ska vidare enligt artikeln ha sagt till den dåvarande försvarsministern Karin Enström att FOI:s ledning inte har haft för avsikt att använda KTH som ”front” eller ”bulvan” mot Kina och att uppgifterna om att upplägget var förankrat hos ledningen var felaktiga.

I Ekot gjordes också, med hänvisning till vad Uppdrag granskningens reporter ska ha sagt, gällande att ett stort antal handlingar som handlar om upplägget mellan FOI och KTH inte är diarieförda i FOI och ”har hemlighållits”.

I Uppdrag granskning uppgav vidare generaldirektören för Inspektionen för strategiska produkter (ISP) Jan-Erik Lövgren att FOI, i samband med en begäran om prövning av om Edge skulle klassificeras som krigsmateriel, inte lämnade information om att Kina var en tänkt mottagare av programvaran. ISP ska ha fått information om detta först i samband med inspektionen av programmet, av Uppdrag granskningens reportrar. Det ska vidare ha varit först sedan reportrarna påpekat för FOI att de hade läst om Edges utökade, militära funktioner som FOI lämnade den informationen till ISP. Denna information

ska ha lett till att ISP i stället gjorde bedömningen att Edge borde prövas enligt lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, eftersom det enligt ISP förelåg en risk för att Edge med den utökade funktionen kunde komma att användas även i massförstörelsesammanhang. Frågan om ISP:s prövning berörs något ytterligare nedan.

FOI:s generaldirektör har i media uppgett att inget av det som omfattas av avtalet med Kina utgör krigsmateriel.

KTH avbröt Edge-samarbetet med Kina i september 2014, som en följd av att ISP i ett förhandsbesked meddelat att det inte var självklart att KTH skulle ges tillstånd till en vidarelicensiering av Edge (se bl.a. den interna KTH-rapport som berörs nedan).

Gällande ordning

Export av krigsmateriel m.m.

Enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel får verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar som rör krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel samt verksamhet som avser tillhandahållande av tekniskt bistånd inte bedrivs i Sverige utan tillstånd. Det samma gäller sådan verksamhet som bedrivs i utlandet av svenska myndigheter, svenska företag och den som är bosatt eller stadigvarande vistas här (4 §). Tekniskt bistånd får inte lämnas till någon utanför landet utan tillstånd.

Riktlinjerna för svensk försvarsmaterielexport och annan utlandssamverkan fastställdes av riksdagen 1992 (prop. 1991/92:174, bet. 1992/93:UU1, rskr. 1992/93:61). Enligt dessa riktlinjer bör tillstånd ges endast om utförelse av krigsmateriel eller annan samverkan med någon i utlandet avseende försvarsmateriel bedöms erforderlig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärt samt inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik. Det anges vidare bl.a. att tillstånd inte bör lämnas om utlandssamverkan avser en stat där omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer. Respekt för mänskliga rättigheter är enligt riktlinjerna ett centralt villkor för att tillstånd ska beviljas.

Bestämmelser om s.k. produkter med dubbla användningsområden finns bl.a. i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd samt i rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden. Med sådana produkter avses produkter, inbegripet programvara och teknik, som kan användas för både civila och militära ändamål, samt alla varor som kan användas både för icke-explosiva ändamål och för att på något sätt bidra vid tillverkning av kärnvapen eller andra kärnladdningar (artikel 2.1 i förordningen och 2 § i 2000 års lag). Med export avses bl.a. överföring av programvara eller teknik till en destination utanför EU

(artikel 2.2 i förordningen). Även produkter med dubbla användningsområden kan kräva tillstånd för export. Det avgörande för tillståndsprövningen är hur stor risken är för att de används för att framställa vapen. Lagstiftningen utgår från att handel i de flesta fall ska tillåtas och att tillstånd endast ska nekas i undantagsfall.

Regeringens styrning av förvaltningen

Det är regeringen som enligt 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) styr riket. Under regeringen lyder de statliga förvaltningsmyndigheterna. Förvaltningsmyndigheterna är enligt 12 kap. 2 § RF självständiga i beslutsfattandet i enskilda ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskilda eller som rör tillämpningen av lag.

Konstitutionsutskottet granskade hösten 2012 regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna (bet. 2012/13:KU10 s. 80 f.). Utskottet uttalade då bl.a. att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov vidtar de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis i beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § RF. Utskottet framhöll att regeringen oaktat formerna för regeringens styrning och det ansvar som regeringen ger myndighetsledningar alltså är ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse (s. 99). Utskottet vidhöll dessa uttalanden våren 2013 (bet. 2012/13:KU20 s. 264 f., se vidare nedan).

FOI och KTH

Både FOI och KTH är förvaltningsmyndigheter under regeringen. Universitet och högskolor som drivs i statlig regi är en del av den offentliga organisationen av förvaltningsmyndigheter men kan sägas ha en i vissa avseenden mer självständig ställning. Självständigheten avser i första hand målen för och genomförandet av utbildning, forskning och konstnärligt utvecklingsarbete, den s.k. akademiska friheten.

Sedan 2011 anges också i RF att forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser i lag (2 kap. 18 § andra stycket). Sådana bestämmelser finns i första hand i högskolelagen (1992:1434). Beslut som innebär en styrning av verksamheten utöver vad som kan sägas gälla forskningens frihet kan dock meddelas av regeringen på samma sätt som för andra förvaltningsmyndigheter, i exempelvis förordning och regleringsbrev.

Av myndighetsförordningen (2007:515), som gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen, följer att myndigheterna ska ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen och i annat internationellt samarbete, ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet (7 §).

FOI är en huvudsakligen uppdragsstyrd myndighet under Försvarsdepartementet. Enligt förordningen (2007:861) med instruktion för Totalförsvarets

forskningsinstitut har FOI till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet. Myndigheten får även i övrigt bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete. FOI ska verka för att försvarsforskningen nyttiggörs även utanför totalförsvaret och ska särskilt verka för samverkan mellan militär och civil forskning samt mellan nationell och internationell forskning.

FOI ska på uppdrag av Förvarsexportmyndigheten bedriva exportrelaterad verksamhet inom försvarssektorn. Sedan den 1 januari 2011 anges i instruktionen även att FOI får bedriva tjänsteexport som är direkt kopplad till myndighetens verksamhetsområde och som ligger inom ramen för det uppdrag som anges i instruktionen eller någon annan förordning.

FOI ska enligt sitt regleringsbrev för 2015 inom ramen för en helhetssyn avseende CBRN-området bedriva forskning om skydd mot och hot från CBRN-ämnen. Uppnådda resultat inom CBRN-forskningen ska redovisas i årsredovisningen. Liknande skrivelser har funnits i tidigare års regleringsbrev.

Registrering av allmänna handlingar

En allmän handling ska enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) registreras så snart den har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver enligt tredje stycket inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Undantaget från registreringskyldigheten gäller således inte handlingar som omfattas av sekretess.

En handling som utgörs av en minnesanteckning som tillkommit hos en myndighet och som inte har expedierats eller tagits om hand för arkivering är enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen inte en allmän handling. Med minnesanteckning avses en promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendets föredragning eller beredning, dock inte till den del den har tillfört ärendet sakuppgifter.

Statliga myndigheters underrättelseskyldighet

Utrikesministern ska enligt 10 kap. 13 § RF hållas underrättad när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet.

Samarbetet med Kina om Edge

Edge

Edge kallas för en digital vindtunnel och är en programvara som används för strömningsberäkningar inom aerodynamik. Edge började utvecklas 1997 vid den dåvarande Flygtekniska försöksanstalten (FFA) och vidareutvecklades av den nya myndigheten FOI med ekonomiskt stöd av Försvarsmakten och

Försvarets materielverk. FOI äger programkoden för Edge. Utvecklingen har till stor del motiverats av Saabs behov av en högkvalitativ, effektiv strömlösare som kan hantera realistiska flygplansgeometrier.

Edge kan användas för både civila och militära tillämpningar och för ren grundforskning. Det ligger enligt FOI mycket arbete i att utveckla programvaran, men de algoritmer som används är i grunden kända och vetenskapligt publicerade. Källkoden till Edge omfattas inte av sekretess men för att få tillgång till koden för att driva egen utveckling krävs ett licensavtal med FOI. Ett sådant licensavtal är gratis. Licenstagarna förväntas dela med sig till FOI av egen utveckling av koden och av eventuella upptäckter av fel. Det finns ett tjugotal aktiva licenstagare, både inom och utanför Sverige.

ISP har klassat Edge som ”ej krigsmateriel”. Om Edge används i ett samarbetsprojekt med ett annat land kan resultatet av det samarbetet, dvs. exempelvis en produkt som tas fram efter forskning som använder sig av Edge, dock vara tillståndspliktigt enligt exportkontrollagstiftningen.

ISP:s prövning av klassificeringen av Edge

ISP är den myndighet som prövar frågor om bl.a. tillstånd och förbud enligt lagen om krigsmateriel. I ett beslut den 9 juli 2012 med anledning av FOI:s begäran om prövning konstaterade ISP att ISP tidigare bedömt att programvaran Edge inte utgjorde krigsmateriel och att denna bedömning kvarstod. Edge är enligt ISP en generell kod för aerodynamiska strömningsanalyser och således inte särskilt utformad för militär användning.

I ytterligare ett beslut den 11 juli 2014 konstaterade ISP att det finns en risk för att Edge, som nu fått en utökad funktionalitet för rörliga objekt, kan komma att användas i massförstörelsesammanhang (missiler) eller av användare i embargoländer. FOI borde därför enligt ISP versionshantera Edge så att en selekterad prövning av slutanvändare kan göras mot regelverket kring produkter med dubbel användning.

I en skrivelse daterad den 30 juli 2014 ansökte därmed FOI om förhandsbesked för export av produkter med dubbla användningsområden. Till ansökan bifogades uppgifter om mottagare av programvaran. Det rör sig om sex forskningsinstitut, universitet och ingenjörskonsulter i Australien, Schweiz, Sydafrika, Sydkorea och USA.

KTH har inte för egen del ansökt om förhandsbesked eller tillstånd hos ISP för det planerade licensavtalet med CAE.

Vapenembargo mot Kina

Som en reaktion på händelserna vid Himmelska fridens torg i Peking 1989, då den kinesiska armén dödade tusentals personer som deltog i en studentdemonstration för ökad demokrati, utfärdade EU:s tolv dåvarande medlemsstater i juni samma år i en kortfattad deklARATION ett förbud mot vapenhandel med Kina. Enligt deklARATIONEN ska medlemsstaterna bl.a. avbryta militärt samarbete med Kina och införa ett stopp för handel med vapen med Kina.

EU:s övriga vapenembargon har tillkommit efter Maastrichtfördragets ikraftträdande 1992, inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Dessa är rättsligt bindande. EU:s vapenembargo mot Kina är till sin form endast en rekommendation och inte rättsligt bindande. Dessutom innehåller deklARATIONEN mot Kina inte någon definition av vad som avses med handel med vapen eller vilka krigsmateriel som ska omfattas av deklARATIONEN. Det är därmed medlemsstaterna själva som får tolka embargoets omfattning.

Intern rapport inom KTH

Förvaltningschefen vid KTH fick i uppdrag att lämna en rapport till högskolans rektor om hur ärendet med förhandlingar mellan KTH och CAE hanterats inom KTH. Rapporten Genomlysning av den planerade samverkan med Chinese Aeronautical Establishment, CAE är daterad den 8 oktober 2014.

Förvaltningschefen konstaterar i rapporten att det i ärenden om samarbete av den här typen är väsentligt för KTH att den forskningsmässiga och akademiska bedömningen kompletteras med de samlade förvaltningsmässiga och juridiska aspekterna. Sådana bedömningar har enligt förvaltningschefen gjorts i det aktuella ärendet, men inte samlat och inte i tillräcklig omfattning. Detta hade enligt honom ha kunnat gjorts i ärendets inledning 2012 eller under våren 2014.

Ärendet visar enligt förvaltningschefen på brister och otillräcklig information som gör det angeläget med både program för utbildning och system för uppföljning och utvärdering. Sådana program och system kommer enligt rapporten att tas fram av förvaltningen.

I en bilaga till rapporten, Analys av hantering och ställningstagande i CAE-ärendet, sammanställd av Research Office inom KTH, noteras att existensen av ett vapenembargo från början inte togs med i beredningen inom KTH eftersom syftet med det tänkta samarbetet var ”fri och öppen grundforskning”. Dessutom sågs inte den aktuella programvaran och samverkan som ”tillhandahållande av krigsmateriel”. I detta sammanhang kan man enligt bilageförfattarna inte heller bortse från att KTH har i uppdrag av regeringen att verka för samverkan med bl.a. Kina. Existensen av ett vapenembargo påverkade enligt rapporten dock den övergripande bedömningen ”när tillståndsfrågan accentuerades”.

I en annan bilaga, Rättslig kommentar avseende beredningen av CAE-ärendet, upprättad av den juridiska avdelningen vid KTH, konstateras att om KTH har erbjudit CAE en programvarulicens som kan utnyttjas militärt, så är det en omständighet som utrikesministern borde ha informerats om i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. 13 § RF, eftersom det råder ett vapenembargo mot Kina. I egenskap av ett lärosäte bör KTH i grunden enligt den juridiska avdelningen aldrig agera gentemot andra stater på ett sådant sätt att det uppstår en skyldighet att underrätta utrikesdepartementet enligt denna bestämmelse.

Vidare konstateras i bilagan från den juridiska avdelningen att kontakterna mellan forskare vid FOI och KTH kring det planerade samarbetet inklusive licensieringen till CAE periodvis har varit tät och pågått i många år. Det är

enligt rapporten svårt att säga om initiativet till samverkan och licensiering kommit från FOI eller KTH, men FOI verkar ha tagit fram avtalsförslag för olika avtal mellan KTH och CAE. De forskare som inom FOI haft ansvar för ärendet har enligt rapporten dessutom haft en nära koppling till KTH, både genom gästprofessorer vid högskolan och genom att de i kontakter med den kinesiska motparten angavs företräda ”FOI/KTH”. De ska också ha fört diskussioner med CAE om licensavtalets utformning. Även om detta enligt rapporten kan ha berott på att forskaren kunde kinesiska så kan KTH inte låta FOI-företrädare diskutera utformningen av ett avtal som är avsett att ingås mellan KTH och CAE.

Intern rapport inom FOI

Den f.d. chefsjuristen vid Försvarmakten Stefan Ryding-Berg fick av FOI:s ledning i uppdrag att göra en intern genomgång av FOI:s formella hantering, arbetsformer och rutiner i Edge-ärendet. Genomgången redovisades den 15 oktober 2014 i en rapport. I ytterligare en rapport skulle förslag lämnas senast den 15 november 2014 på eventuella utvecklingsåtgärder avseende arbetsformer och rutiner.

Rapporten Edge-ärendet – en genomgång innehåller en beskrivning av programvaran Edge, en redogörelse för kontakterna med ISP i tillståndsfrågan och en beskrivning av utvecklingen av ärendet med eventuell licensiering till CAE. En diskussion om att bilda ett bolag runt Edge fördes enligt rapporten 2008. En medarbetare undersökte då om det var möjligt att bilda ett bolag som skulle kunna ta ett uppdrag då FOI ”inte kan/får ta uppdrag från en kinesisk part”. Funderingarna kring bolagsbildning ska ha vunnit visst stöd i enhetsledningen men stoppats av avdelningsledningen. Idéerna om ett bolag föredrogs enligt rapporten inte för den dåvarande överdirektören (nuvarande generaldirektören).

Under 2009 ska frågan om ett närmare samarbete med CAE tagits upp med överdirektören. Syftet var att säkerställa utvecklingen och administrationen av Edge med ett tillskott från CAE som motsvarade en årsarbetskraft. I februari 2009 meddelade dock den dåvarande överdirektören att han inte tillstyrkte att FOI skulle gå vidare med det kinesiska spåret. Utgångspunkten för det ställningstagandet anges ha varit den potentiella tillämpningen av Edge.

Planerna på att låta KTH återlicensiera en begränsad del av Edge till ”länder som FOI inte kan eller vill skriva avtal med” – och i detta sammanhang nämndes Kina uttryckligen – förankrades hos generaldirektören som dock hade förbehållet att samråd först skulle ske med Saab, FMV och Försvarmakten. Efter genomfört samråd undertecknades licensavtalet med KTH under sommaren 2012. Avtalet medger att KTH kan underlicensiera Edge, med undantag av fem delar, vilka anges i avtalet. Enligt rapporten undantogs dessa delar, efter önskemål från Saab, av konkurrensskäl. KTH ska enligt avtalet återrapporera eventuella fel och förslag på modifieringar.

Uppfattningen hos FOI var enligt rapporten att en licensgivning till KTH var en bra modell för Edge eftersom det rörde helt öppen information och gav

möjlighet att få uppdateringar gjorda i mjukvaran. Det konstateras att KTH också är bunden av krigsmaterialförfattningar och skyldigheten att ansöka om tillstånd hos ISP för underlicensiering.

Stefan Ryding-Berg konstaterar i rapporten att ingenting i det skriftliga material han har haft tillgång till eller de samtal han genomfört med medarbetare vid FOI tyder på att det varit fråga om något hemligt försvarssamarbete mellan FOI och företrädare för kinesiska organisationer eller myndigheter. Tvärtom har all skriftlig hantering skett i allmänna, offentliga handlingar och det finns inte något direkt samarbete mellan FOI och Kina.

Däremot anser han att det var fel av FOI att inte tidigare ansöka om ISP:s prövning av den utökade funktionen av Edge. Denna funktion fanns redan 2013, men ansökan gjordes först i maj 2014 när journalisterna på Uppdrag granskning börjat sin research för programmet. Av ansökan borde det dessutom enligt Stefan Ryding-Berg tydligare ha framgått att den utökade funktionen inte skulle omfattas av KTH:s vidarelicensiering till Kina. Anledningen till att så inte skedde var att licensavtalet bara gällde en rättshandling mellan FOI och KTH, och KTH är också skyldig att iakttä krigsmateriellagstiftningen. Det hade dock underlättat för ISP:s prövning att redan från början veta att det fanns en underlicens till Kina med i resonemanget, även om det enligt Stefan Ryding-Berg inte hade påverkat beslutet i sak.

Påståendet att FOI avsåg att låta KTH agera ”bulvan” i förhållande till CAE stämmer inte enligt Stefan Ryding-Berg eftersom FOI innan licensavtalet tecknades vände sig till Saab, FMV och Försvarsmakten i öppna skrivelser och då angav att KTH kunde ingå återlicensieringsavtal med t.ex. Kina. Det fanns således ingen ambition att dölja vem som egentligen var huvudman.

Det stämmer enligt rapporten att FOI:s högsta ledning kände till att Kina kunde vara en partner till KTH.

Det var KTH som svarade för prövningen av om ett avtal skulle ingås med Kina. Något direkt samarbete fanns inte mellan FOI och Kina, däremot deltog några medarbetare vid FOI i förhandlingarna mellan KTH och CAE utan ledningens vetskap. Eftersom vissa medarbetare vid FOI dessutom tjänstgjort vid KTH kan de olika myndighetsrollerna ha varit otydliga. Stefan Ryding-Berg riktar kritik mot det sätt på vilket FOI-medarbetare biträdde KTH i ärendet.

Slutligen anser Stefan Ryding-Berg enligt rapporten att FOI dels bör styra upp vissa arbetsformer och rutiner (exempelvis arbetsordningen, generaldirektörens styrdokument, riktlinjer för bisysslor och tjänstledighet, information om jävsregler m.m.), dels bör utbilda medarbetare i frågor om hanteringen av allmänna handlingar och samråd mellan myndigheter. Han noterar att ett arbete har påbörjats inom FOI på flera av de områden han nämnt i rapporten.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet granskade våren 2013 regeringens agerande i fråga om visst militärt samarbete med Saudiarabien. Granskningen avsåg bl.a. huruvida

det hade funnits planer inom FOI på att låta ett bolag med nära koppling till myndigheten ingå ett samarbetsavtal med den saudiska motparten eftersom FOI som en svensk myndighet ansåg att den inte borde ingå avtalet själv, och i vilken utsträckning företrädare för regeringen eller Regeringskansliet hade varit involverade i eller haft kännedom om dessa planer (bet. 2012/13:KU20 s. 264 f.).

Utskottet fann att det hade funnits sådana planer inom FOI och att det i vart fall från en viss tidpunkt funnits information i Regeringskansliet om förekomsten av bolaget och dess roll i det aktuella projektet. Det hade emellertid inte förekommit något i granskningen som styrkte att någon i regeringen eller Regeringskansliet hade varit delaktig i eller godkänt beslutet om en bolagsmedverkan eller om bildandet eller finansieringen av det aktuella bolaget.

Utskottet konstaterade också att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet samt att detta förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, med beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § RF. För att regeringen ska kunna fullgöra denna skyldighet måste det i vart fall krävas att regeringen själv agerar för att skaffa sig de nödvändiga upplysningarna, om myndighetens information är bristfällig eller uteblir. Utskottet fann att de brister i regeringens styrning av myndigheten och inhämtande av information om dess verksamhet som hade kunnat konstateras i granskningen var av allvarligt slag.

Promemorior från Regeringskansliet

Som svar på utskottets frågor lämnades den 12 februari 2015 bl.a. följande information i promemorior upprättade inom Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Utbildningsdepartementet (bilaga A3.1.2).

Det planerade samarbetet med Kina som avses i anmälan blev känt för de berörda departementet först under våren 2014 i samband med att representanter för media kontaktade myndigheter och Regeringskansliet. Utbildningsdepartementet tog med anledning av informationen telefonkontakt med KTH i slutet av juni 2014. Den 3 september 2014 ägde ett möte rum mellan den dåvarande försvarsministern Karin Enström och generaldirektören vid FOI Jan-Olof Lind.

Den 8 september 2014 ägde vidare ett möte rum mellan den dåvarande statssekreteraren vid Utbildningsdepartementet och KTH:s rektor. Av minnesanteckningarna från detta möte framgår bl.a. att statssekreteraren framförde synpunkten att KTH borde ha gjort en noggrannare kontroll av den kinesiska motparten och att regeringen mot bakgrund av bestämmelserna i 10 kap. 13 § RF borde ha informerats. KTH:s rektor framförde å sin sida uppfattningen att informationsskyldigheten kan diskuteras eftersom det är fråga om grundläggande forskning.

Utrikesministern har inte tagit emot någon information enligt 10 kap. 13 § RF från FOI eller KTH om det aktuella samarbetet.

Såvitt Försvarsdepartementet känner till är Edge en öppen programvara för aerodynamiska beräkningar, främst avsedd för strömning runt flygande farkoster eller komponenter av dessa. Försvarsdepartementet har informerats av FOI att KTH har en unik rätt att vidarelicensiera Edge. Enligt FOI gäller denna rätt dock inte fem utpekade funktioner i den version av Edge som var aktuell 2012.

FOI och KTH håller löpande regeringen informerad om internationella samarbeten genom uppgifter som lämnas i årsredovisningen, i myndighetsdialogen och genom redovisning av uppdrag och återrapporteringskrav i regleringsbrev. Inom ramen för denna information har det inte lämnats någon information om det samarbete med Kina som avses i anmälan. Edge nämns i två av FOI:s årsredovisningar från åren 2007–2013. I båda fallen rör det sig om omnämmanden i ett nationellt och europeiskt sammanhang. Eventuella överväganden om samarbetet med Kina berörs inte. I årsredovisningarna för 2011 och 2012 från KTH uppgavs att Edge hade behandlats i studentuppsatser. Det angavs inte att det avsåg samarbetet med Kina. Av KTH:s årsredovisningar för 2010–2013 framgår att Kina är en prioriterad region för KTH.

Myndighetsstyrningsfrågor diskuteras löpande mellan myndigheterna och företrädare för regeringen eller Regeringskansliet och inom Regeringskansliet. För att utveckla Regeringskansliets stöd till regeringen i styrningen av statsförvaltningen pågår sedan 2011 ett utvecklingsprogram inom Regeringskansliet för förbättrad styrning av myndigheter och verksamheter. Försvarsdepartementet anordnar årligen dessutom en konferens om myndighetsstyrningsfrågor för personal vid departementet och vid de myndigheter som hör till departementets ansvarsområde. Dessutom anordnas egna utbildningsprogram för nyanställda vid departementet i dessa frågor. I regleringsbrevet för 2013 fick FOI i uppdrag att senast den 1 mars 2013 redovisa en samlad rapport om myndighetens arbete med intern styrning och kontroll.

ISP ska enligt 7 § förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter främja samarbete och informationsutbyte mellan berörda myndigheter i Sverige genom en effektiv myndighets-samordning. Av 8 § i samma förordning framgår att ISP ska informera allmänheten, universitet och högskolor samt andra forskningsinstitut om sin verksamhet och om det gällande regelverket för verksamheten. Av 3 § myndighetsförordningen (2007:515) framgår vidare att en myndighets ledning ansvarar för verksamheten och för att den bedrivs enligt gällande rätt.

Alla myndigheter har att på eget ansvar tillämpa gällande regelverk om allmänna handlingar och diarieföring. Vid särskilda möten mellan Försvarsdepartementet och myndigheterna diskuteras och utbyts erfarenheter av hur utbildning av personal i dessa frågor sker.

Utskottets ställningstagande

Regeringen är ansvarig för att den interna styrningen och kontrollen i förvaltningen fungerar väl. Framkommer brister i dessa avseenden hos en myndighet har regeringen att följa upp frågan och vid behov vidta åtgärder.

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

3.2 Naturvårdsverket om kalkbrytningen på Gotland

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kommit in till konstitutionsutskottet (dnr 1498-2014/15), *bilaga A3.2.1*, begär anmälaren att utskottet ska granska om företrädare för regeringen eller Regeringskansliet har brutit mot förbudet mot ministerstyre i kontakterna med Naturvårdsverket om kalkbrytning på Gotland.

Anmälaren hänvisar till en intervju med en företrädare för Naturvårdsverket som sändes i P4 Radio Gotland den 17 november 2014. Enligt intervjun ska Gotlands Botaniska Förening ha skrivit till regeringen och begärt att regeringen ska gripa in och göra en tillåtlighetsprövning av tåkten Klinthagen, där Nordkalk ansökt om förnyat tillstånd. Enligt företrädaren för Naturvårdsverket ledde detta till kontakter mellan regeringen och Naturvårdsverket.

Enligt anmälaren ger intervjun intrycket av att regeringen uppmanade Naturvårdsverket att göra en sådan underrättelse som avses i 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken när det gäller viss kalkbrytning på Gotland. Anmälaren menar att det framgår tydligt av intervjun att Naturvårdsverket inte hade haft för avsikt att på eget initiativ göra en underrättelse till regeringen, utan att underrättelsen kom till efter kontakter mellan regeringen och Naturvårdsverket.

Anmälaren anser att frågan om ifall en underrättelse till regeringen ska göras enligt 17 kap. 5 § miljöbalken måste anses gälla tillämpning av lag och således omfattas av förbudet mot ministerstyre. Om någon företrädare för regeringen eller Regeringskansliet har gett Naturvårdsverket en instruktion att göra en underrättelse bör det enligt anmälaren anses vara ett brott mot förbudet mot ministerstyre.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen ligger bl.a. en promemoria som har upprättats inom Miljö- och energidepartementet, *bilaga A3.2.2*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Förbudet mot ministerstyre

Av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) följer att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. Av motiven (prop. 1973:90 s. 230) till bestämmelsen framgår att den närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av bestämmelserna i olika kapitel i regeringsformen. Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringsammansåttnaden (7 kap. 3 § RF). Beslutsfattandet i regeringen sker alltså genom kollektivt fattade beslut, och regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden. Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv till förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 80).

Av 12 kap. 1 § RF följer att under regeringen lyder statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och de direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna begränsas av RF i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § RF) enligt vilken alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda direktiv till myndigheterna i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § RF som föreskriver att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397 f.).

Sammantaget innebär denna reglering att regeringen har att styra riket genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna lyder under regeringen, vilket innebär att de i princip har att följa föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som meddelats av regeringen genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna är tillförsäkrade självständighet gentemot regeringen i ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag.

Tillåtlighetsprövning m.m. enligt miljöbalken

I 17 kap. miljöbalken finns bestämmelser om regeringens tillåtlighetsprövning. Enligt 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken ska en myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 3 § underrätta regeringen om verksamheten. Enligt 17 kap. 3 § miljöbalken får regeringen för ett visst fall förbehålla sig att pröva

tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av kravet på obligatorisk tillåtlighetsprövning (enligt 1 §), om verksamheten utanför ett område som förtecknats enligt 7 kap. 27 § miljöbalken (Natura 2000-områden) kan antas mer än obetydligt skada naturvärdet inom området.

Genom 17 kap. 5 § miljöbalken regleras frågan om hur regeringen får kännedom om verksamheter som det kan vara aktuellt för regeringen att förbehålla sig prövningen av enligt 3 § (prop. 1997/98:45 del 2 s. 220 f.) Om en myndighet eller kommun får kännedom om en sådan verksamhet är den skyldig att underrätta regeringen om verksamheten. Underrättelseskyldigheten gäller bara verksamheter som faller inom myndighetens eller kommunens verksamhetsområde. Självfallet inträder underrättelseskyldigheten enbart om någon i sin tjänsteutövning får kännedom om verksamheten och inte om en tjänsteman som privatperson exempelvis läser om verksamheten i en tidning. Paragrafen reglerar vilka som är skyldiga att underrätta regeringen. Det finns självfallet inget hinder att även andra, t.ex. miljöorganisationer och privatpersoner, gör anmälan till regeringen om sådana verksamheter.

När det gäller den fakultativa prövningsrätten, dvs. att regeringen genom ett särskilt beslut för icke obligatoriskt prövningspliktiga verksamheter kan förbehålla sig att pröva ett ärende, ansåg regeringen att en sådan prövning ska kunna komma i fråga i bl.a. följande fall: verksamheter som kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet samt verksamheter utanför de särskilda skydds- eller bevarandeområdena om verksamheten mer än obetydligt kan skada naturvärdet inom området (prop. 1997/98:45 del 1 s. 440). Regeringen anförde att skyldigheten för vissa särskilt utpekade myndigheter att underrätta regeringen inte hindrar att även andra kan underrätta regeringen. Däremot bör en underrättelse inte innebära någon skyldighet för regeringen att förbehålla sig prövning, utan enbart att pröva frågan om förbehåll (prop. 1997/98:45 del 1 s. 440 f.).

Natura 2000-områden utses med stöd av fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet. Enligt 7 kap. 27 § miljöbalken ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fortlöpande föra en förteckning över naturområden som bör skyddas eller är skyddade som särskilda skyddsområden enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar (det s.k. fågeldirektivet) och som särskilda bevarandeområden enligt rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (det s.k. art- och habitatdirektivet).

Naturvårdsverkets yttrande

Naturvårdsverkets (NVV) underrättelse till regeringen är daterad den 11 november 2014. Av underrättelsen framgår att Naturvårdsverket underrättar regeringen enligt 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken om tre separata sökta verksamheter som uppfyller kriterierna för regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 3 §. Gemensamt för verksamheterna anges vara att de bedrivs eller avses bedrivas utanför områden som förtecknats enligt

7 kap. 27 § miljöbalken, och att de var för sig kan antas mer än obetydligt skada naturvärden inom respektive berört område.

Av underrättelsen framgår vidare att NVV tidigare underrättat regeringen om en av de sökta verksamheterna (Bunge Ducker). Regeringen vidtog ingen åtgärd med anledning av denna underrättelse (enligt regeringsbeslut 2007-10-11). Ansökan har därefter prövats i bl.a. Miljööverdomstolen som meddelade tillåtlighet. Mark- och miljööverdomstolen meddelade dom 2014 och gav bolaget tillstånd att bedriva den sökta verksamheten.

Två Natura 2000-områden ligger i direkt anslutning till det område för vilket tillstånd till kalkbrytning söktes. NVV anför att det sedan 2011 tillkommit uppgifter som gör att NVV bedömer att även ett tredje Natura 2000-område riskerar att skadas om kalkbrottet i Bunge Ducker kommer till stånd.

Naturvårdsverkets underrättelse omfattar även verksamhet i Bunge Stucks. NVV har inte tidigare underrättat regeringen om denna verksamhet men ser nu anledning att göra det eftersom denna verksamhet riskerar att skada kringliggande Natura 2000-områden. NVV anser inte att det är möjligt att pröva tillåtligheten av endast en av verksamheterna, när det gäller Bunge Ducker och Bunge Stucks. Tillåtligheten av dessa båda verksamheter måste enligt NVV prövas gemensamt. Naturvårdsverkets underrättelse omfattar även verksamhet i Klinthagen. Naturvårdsverket har inte tidigare underrättat regeringen om denna verksamhet.

Intervju i P4 Radio Gotland

I en intervju i P4 Radio Gotland den 17 november 2014 med Krister Mild, biolog vid Naturvårdsverket, säger Mild att Naturvårdsverket har en skyldighet enligt 17 kap. 5 § miljöbalken att underrätta regeringen om man får kännedom om verksamhet som ligger utanför Natura 2000-områden, dvs. EU:s skyddade naturområden, och om det då finns verksamhet som riskerar att skada Natura 2000-områden. I intervjun säger Mild även följande:

Det här har ju kommit upp nu i samband med att Sveriges Botaniska Förening har underrättat regeringen om samma sak och då har regeringen och Naturvårdsverket diskuterat det här och regeringen behöver alltså tydliga underrättelser om det här och vi har då ett ganska stort beting att beta av. Det gäller ju inte bara de här kalktäckerna, utan det är många andra verksamheter också som vi kommer att underrätta regeringen om.

Tidigare granskning m.m.

Frågan om informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna har behandlats i den s.k. verksamhetspropositionen (prop. 1986/87:99 om ledningen av den statliga förvaltningen). I propositionen anfördes att kontakter inom området för regeringsformens begränsningsregel i den mån de är nödvändiga präglas av mycket stor återhållsamhet med hänsyn till de 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 (bet. KU 1986/87:29 s. 13) att det enligt utskottets uppfattning finns ett stort behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet. Genom sådana kontakter kan regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden. Myndigheterna kan å sin sida via informella kontakter få regeringens intentioner och krav på myndigheterna klarlagda. Enligt utskottet är det över huvud taget svårt att föreställa sig en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag. Utskottet pekade även på att det svenska systemet kännetecknas av att regeringsbesluten fattas av regeringen som ett kollektiv, inte av de enskilda regeringsledamöterna. Att de informella kontakterna innebär vissa risker för ministerstyre kan inte förnekas. Därför bör dessa kontakter vara mer inriktade på information än på styrning, anförde utskottet.

Utskottet har sedan dess återkommit till sitt uttalande om vikten av att informella kontakter bör vara mer inriktade på information än på styrning, bl.a. i sin granskning av dåvarande försvarsministerns styrning av Försvarsmakten (bet. 2011/12:KU20 s. 161 f.).

Hösten 2012 granskade utskottet regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna (bet. 2012/13:KU10 s. 80 f.). Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att de senaste årens förändring av formerna för styrningen av myndigheterna, som innebär att instruktionen bör vara det grundläggande styrinstrumentet, synes vara omfattande. Utskottet hade från sina utgångspunkter inget att invända mot att styrningen i högre grad än tidigare skulle ske via instruktioner än via regleringsbrev. I sammanhanget erinrades att i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet, vilket förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis i beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § RF. Utskottet noterade slutligen de uppgifter som lämnats i granskningen om att kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet är viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt till förtydligande av regeringens styrning. Utskottet hade ingen annan uppfattning men anförde 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.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på följande frågor och att få del av följande handlingar:

- Har de skrivelser från allmänheten som inkommit till regeringen i frågan om kalkbrytningen på Gotland överlämnats till Naturvårdsverket? Om ja, önskar utskottet ta del av beslutet att överlämna skrivelserna.

- Stämmer det att Naturvårdsverkets underrättelse till regeringen den 11 november 2014 föregicks av diskussioner mellan Naturvårdsverket och företrädare för regeringen eller Regeringskansliet? Om svaret är ja, när och mellan vilka personer fördes diskussionerna? På vems initiativ fördes diskussionerna? Vad var innebörden av diskussionerna?
- Skedde någon form av dokumentation av diskussionerna? Om ja, önskar utskottet ta del av den.
- Har regeringen förbehållit sig att pröva tillåtligheten av den i granskningsanmälan omnämnda verksamheten? Om ja, önskar utskottet ta del av beslutet.
- Utskottet önskar även ta del av Naturvårdsverkets underrättelse till regeringen daterad 2014-11-11 och regeringsbeslutet från 2007-10-11.

I en svarspromemoria som upprättades av Miljö- och energidepartementet och som överlämnades till utskottet den 3 mars 2015 (bilaga A3.2.2) anförs att regeringen under hösten 2014 mottog två skrivelser från allmänheten om kalkbrytningen på Gotland och regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken, en skrivelse från Svenska Botaniska Föreningen den 16 oktober 2014 och en från Gotlands Botaniska Förening den 28 oktober 2014. Ingen av dessa skrivelser har överlämnats till Naturvårdsverket, anförs det i svaret.

I svaret framhålls att varken företrädare för regeringen eller Regeringskansliet förde några diskussioner med Naturvårdsverket om en eventuell underrättelse enligt 17 kap. miljöbalken för de tre aktuella verksamheterna innan Naturvårdsverkets underrättelse kom in till regeringen den 11 november 2014. Vidare framgår att något beslut ännu inte har fattats i de tre aktuella ärendena, dvs. i fråga om skrivelserna från Svenska Botaniska Föreningen, Gotlands Botaniska Förening och Naturvårdsverket.

Till svarspromemorian bifogades Naturvårdsverkets underrättelse och Regeringsbeslutet från 2007 som utskottet bad att få del av.

Utskottets ställningstagande

Granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

4.1 Fråga om dåvarande miljöministerns styrning av Kemikalieinspektionen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kommit in till konstitutionsutskottet (dnr 2294–2013/14), *bilaga A4.1.1*, anmäls den dåvarande miljöministern Andreas Carlgren och hans statssekreterare för misstänkt ministerstyre.

Anmälaren hänvisar till en bok som Ethel Forsberg, tidigare generaldirektör för Kemikalieinspektionen, har skrivit. I boken beskriver Forsberg ett möte mellan henne, den dåvarande miljöministern Andreas Carlgren och hans statssekreterare. Vid mötet ska statssekreteraren ha gett Forsberg rådet ”att inte ta några ytterligare initiativ i kemikaliekontrollen”. Anmälaren finner uttalandet mycket märkligt eftersom det är just kemikaliekontrollen som är Kemikalieinspektionens uppdrag enligt det regleringsbrev och de myndighetsinstruktioner som gäller för kemikaliekontrollen.

Enligt anmälaren uppfattade Forsberg detta uttalande från statssekreteraren som en ”munkavle” för att inte störa det övriga arbetet som den politiska ledningen ville driva. Anmälaren vill att konstitutionsutskottet granskar om detta är förenligt med grundlagen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen ligger bl.a. en promemoria som har upprättats inom Miljö- och energidepartementet, *bilaga A4.1.2*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringsformen

Av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) följer att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. Av motiven (prop. 1973:90 s. 230) till bestämmelsen framgår att den närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av bestämmelserna i olika kapitel i regeringsformen. Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde (7 kap. 3 § RF). Beslutsfattandet i regeringen sker alltså genom kollektivt fattade beslut, och regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden. Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv till

förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 80).

Av 12 kap. 1 § RF framgår att under regeringen lyder statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och de direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna begränsas av RF i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § RF) enligt vilken alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda direktiv till myndigheterna i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § RF som stadgar att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397 f.).

Sammantaget innebär denna reglering att regeringen har att styra riket genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna lyder under regeringen, vilket innebär att de i princip har att följa föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som meddelats av regeringen genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna är tillförsäkrade självständighet gentemot regeringen i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag.

Regleringsbrev, instruktioner och myndighetsdialoger

Regeringen beslutar om förutsättningarna för varje myndighets verksamhet genom myndigheternas instruktioner, årliga regleringsbrev och särskilda beslut om uppdrag.

Formellt får myndigheterna information om vilka resurser som står till deras förfogande och vilken verksamhet dessa resurser ska användas till genom regleringsbrevet. I regleringsbrev till myndigheterna anges för det kommande budgetåret mål för verksamheten, finansiella villkor och återrapporteringskrav. Regleringsbreven kan också innehålla särskilda uppdrag. Sådana kan ges till myndigheterna även genom särskilda regeringsbeslut.

I årsredovisningen ska myndigheterna enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och till det regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. Myndighetens årsredovisning ska upprättas i enlighet med god redovisningssed, dvs. den ska ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat, kostnader, intäkter och ekonomiska ställning. Myndigheterna ska senast den 1 mars varje år lämna ett budgetunderlag till regeringen. Budgetunderlagen

ska bl.a. innehålla myndighetens förslag till finansiering de tre närmast följande räkenskapsåren.

De beslut genom vilka regeringen formellt binder myndigheternas handlande fattas, som nämnts, av regeringen som kollektiv. Med formell styrning avses således endast sådana beslut. Informella kontakter mellan Regeringskansliet och dess myndigheter har av den s.k. Styrtredningen ansetts vara ofrånkomliga och önskvärda samt ett viktigt inslag för att styra och utbyta information. Ett centralt inslag är mål- och resultatdialogen (numera myndighetsdialogen) mellan den politiska ledningen och myndighetsledningarna (SOU 2007:75 s. 16). Mål- och resultatdialoger skulle enligt Regeringskansliets interna riktlinjer hållas mellan statsråd eller statssekreterare och myndighetens chef eller – om det var fråga om styrelser med fullt ansvar – med både ordföranden och myndighetschefen. Syftet med dessa var dels att följa upp myndigheternas verksamhet det gångna året, ge en återkoppling och bedömning av resultatet och diskutera verksamheten framåt, dels att ge myndighetschefen ett personligt planeringssamtal (SOU 2007:75 s. 102).

Numera talas i stället om myndighetsdialoger. Myndighetsdialogen med myndighetscheferna, och i styrelsemyndigheter med styrelseordföranden och myndighetschefen tillsammans, beskrivs i regeringens förvaltningspolitiska proposition som en viktig del i regeringens uppföljning av myndigheterna. Myndighetsdialogen syftar till att följa upp myndigheternas verksamhet, ge en återkoppling och bedömning av resultatet och diskutera verksamheten i ett framåtriktat perspektiv. Varje år genomförs ca 200 myndighetsdialoger (prop. 2009/10:175 s. 113).

Uttalandet i fråga

Ethel Forsberg, tidigare generaldirektör för Kemikalieinspektionen, beskriver i boken *Makt, plast, gift & våra barn*, som gavs ut 2014, ett möte med den dåvarande miljöministern Andreas Carlgren och hans statssekreterare. Forsberg beskriver inledningsvis under rubriken Statssekreterare försökte med munkavle (s. 73 f.) ett möte 2004 med John Graham, som var budget- och planeringschef hos George W Bush i Washington. Forsberg skriver (s. 74):

Lika övertygad som jag är om att det är de specifika egenskaperna hos en kemikalie som måste avgöra hur den ska hanteras, lika envis var [...] Graham om att alla kemikalier, oavsett egenskaper, kan hanteras på ett säkert sätt. Någon anledning att oroa sig för dagens kemikaliehantering fanns egentligen inte, ansåg han och summerade krasst sin inställning med att konstatera att kemikalier inte är något hälsoproblem.

Forsberg beskriver sedan ett möte med den dåvarande miljöministern och hans statssekreterare:

Ett uttalande som jag fem år senare – som ett eko – hör upprepas av Andreas Carlgrens statssekreterare. Det var vid den årliga mål- och resultatdialogen som är en bärande del av Regeringens styrning av sina myndigheter. Hon råder mig också att inte ta några ytterligare initiativ i

kemikaliekontrollen. En munkavle jag inte uppskattade. Miljöministern själv satt tyst.

Något årtal för mötet anges inte i boken, men hänvisningen som görs till ”fem år senare” tycks relatera till mötet 2004 som Forsberg hade med John Graham. Av detta kan slutsatsen dras att mötet med miljöministern och hans statssekreterare möjligen ägde rum 2009.

Några bakgrundsfakta

Andreas Carlgren var miljöminister under 2006–2011. Statssekreterare hos Andreas Carlgren var Elisabet Falemo (2006–2010) och Åsa-Britt Karlsson (2006–2011).

Ethel Forsberg var generaldirektör för Kemikalieinspektionen under tiden september 2001–september 2010.

Kemikalieinspektionens uppdrag

Enligt förordningen (2007:1064) med instruktion för Kemikalieinspektionen – som gällde t.o.m. den 31 december 2009 – var Kemikalieinspektionen, i den mån inte någon annan myndighet hade uppgiften, förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso- och miljörisker med bl.a. kemiska produkter och varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt. Kemikalieinspektionen ansvarade för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Kemikalieinspektionen skulle särskilt i fråga om sådana kemiska produkter och varor följa utvecklingen, och hålla regeringen informerad och vid behov föreslå åtgärder. Kemikalieinspektionen skulle även informera, stödja och samverka med företag, myndigheter och andra berörda om kemikalier och kemikaliesäkerhet samt gällande regler.

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2009 för Kemikalieinspektionen skulle Kemikalieinspektionen bl.a. intensifiera sitt arbete avseende problematiken med kemikalier i varor. I regleringsbrevet angavs att Kemikalieinspektionen skulle bedriva en effektiv tillsyn som syftar till en ökad lagefterlevnad och minskade risker. Speciellt skulle kontrollen av farliga ämnen i varor öka.

Tidigare granskning

Informella kontakter

Frågan om informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna har behandlats i den s.k. verksledningspropositionen (proposition 1986/87:99 om ledningen av den statliga förvaltningen). I propositionen anfördes att kontakter inom området för regeringsformens begränsningsregel i den mån de är nödvändiga präglas av mycket stor återhållsamhet med hänsyn till de 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 (bet. KU 1986/87:29 s. 13) att det enligt utskottets uppfattning finns ett stort behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet. Genom sådana kontakter kan regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden. Myndigheterna kan å sin sida via informella kontakter få regeringens intentioner och krav på myndigheterna klarlagda. Enligt utskottet är det över huvud taget svårt att föreställa sig en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag. Utskottet pekade även på att det svenska systemet kännetecknas av att regeringsbesluten fattas av regeringen som ett kollektiv, inte av de enskilda regeringsledamöterna. Att de informella kontakterna innebär vissa risker för ministerstyre kan inte förnekas. Därför bör, anförde utskottet, dessa kontakter vara mer inriktade på information än på styrning.

Konstitutionsutskottet har sedan dess vid flera tillfällen återkommit till sitt uttalande om vikten av att informella kontakter bör vara mer inriktade på information än på styrning. Våren 2012 granskade utskottet bl.a. dåvarande försvarsministerns styrning av Försvarsmakten i samband med en utbildningsfältövning (bet. 2011/12:KU20 s. 161 f.). I anmälan gjordes gällande att dåvarande statssekreteraren vid Försvarsdepartementet kontaktade dåvarande generaldirektören vid Försvarsmakten och beordrade honom att stoppa ett anförande om den s.k. solidaritetsförklaringen som skulle hållas av en generalmajor i samband med en utbildningsfältövning. Enligt utskottet hade kontakten mellan dåvarande statssekreteraren och dåvarande generaldirektören varit inriktad på frågor och information, och inte styrning (s. 170). Utskottet konstaterade vidare att generaldirektören därefter hade fattat ett självständigt beslut om upplägget av fältövningen.

Hösten 2012 granskade utskottet regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna (bet. 2012/13:KU10 s. 80 f.). Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att de senaste årens förändring av formerna för styrningen av myndigheterna, som innebär att instruktionen bör vara det grundläggande styrinstrumentet, synes vara omfattande. Utskottet hade från sina utgångspunkter inget att invända mot att styrningen i högre grad än tidigare skulle ske via instruktioner än via regleringsbrev. I sammanhanget erinrades att i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet, vilket förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis i beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § RF. Utskottet noterade slutligen de uppgifter som lämnats i granskningen om att kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet är viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt till förtydligande av regeringens styrning. Utskottet hade ingen annan uppfattning. Utskottet hänvisade till vad det tidigare hade framhållit om att det är svårt att föreställa sig en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag. Väsentligt är dock att vid sådana kontakter inte gå utöver den formella ramen

för myndigheternas verksamhet och att kontakterna är mer inriktade på information än styrning. Utskottet framhöll också att dokumentation av kontakter är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll.

Uttalanden av statsråd

Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av utskottets granskning av uttalanden som gjorts av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. 2005/06 (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). I några fall har utskottet framhållit att det är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilket ska meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev. I två anmälningar under riksmötet 2004/05 begärdes att utskottet skulle granska skolministern Ibrahim Baylans uttalande där han ifrågasatte om en rapport som Skolverket presenterat borde ha släppts ut från Skolverket (bet. 2004/05:KU20 s. 204 f.). Rapporten drogs tillbaka, och frågan var om detta skedde på grund av ministrernas uttalande. Utskottet hänvisade inledningsvis till behovet av försiktighet och till vad utskottet tidigare uttalat om statsråds rätt att yttra sig. Utskottet anförde, liksom vid en tidigare granskning av statsrådet Jan O. Karlsson 2003, att det också är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilka ska meddelas av regeringen kollektivt i form av förordningar och regleringsbrev (bet. 2004/05:KU20 s. 207 f.). Granskningen föranledde inte något annat uttalande från utskottets sida.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- En redogörelse önskas för det möte som enligt Forsberg ska ha ägt rum mellan dåvarande generaldirektör Ethel Forsberg, dåvarande miljöminister Andreas Carlgren och hans statssekreterare. Vilken statssekreterare deltog vid mötet? När mer exakt ägde mötet rum? Vad avhandlades vid mötet? Fördes några minnesanteckningar vid mötet? Om ja, önskar utskottet ta del av dessa.
- En redogörelse önskas för vilken del av Kemikalieinspektionens verksamhet som avses med uttrycket ”kemikaliekontrollen”.

I en svarspromemoria som har upprättats inom Miljö- och energidepartementet och som överlämnades till utskottet den 12 mars 2015 (bilaga A4.1.2) anges att en mål- och resultatdialog med Kemikalieinspektionen hölls den 18 maj 2009 vid Miljödepartementet. Den dåvarande statssekreteraren Falemo var ordförande vid mötet. Hon höll i motsvarande möten även under 2007, 2008 och 2010. Vid samtliga dessa fyra möten var den dåvarande statssekreteraren, den dåvarande generaldirektören Forsberg samt tjänstemän från Miljödepartementet och Kemikalieinspektionen närvarande. Av minnesanteckningarna från mötet samt av samtal med tjänstemän framgår att den dåvarande

miljöministern Andreas Carlgren inte deltog i något av mötena om mål- och resultatdialogen. Det är inte heller brukligt att statsråden i Miljödepartementet deltar i dessa möten, anför det i svaret.

Som svar på frågan om vad som avses med uttrycket kemikaliekontrollen anför det att det är svårt att avgöra vad Forsberg syftade på när hon använde det ordet. Kemikaliekontroll kan i princip syfta på Kemikalieinspektionens hela verksamhet men också delar av den.

Utskottet fick även del av minnesanteckningarna från mötet den 18 maj 2009. Enligt minnesanteckningarna behandlades följande punkter vid mål- och resultatdialogen 2009: statssekreterarens återkoppling på myndighetens styrkor och svagheter, myndighetens redovisning av hur de utifrån sitt uppdrag ser att de kan bidra i arbetet att genomföra regeringens politik i ett framåtperspektiv samt myndighetens omvärldsanalys.

Av minnesanteckningarna framgår bl.a. att statssekreteraren vid flera tillfällen under mötet tog upp Kemikalieinspektionens förmåga att prioritera mellan olika arbetsuppgifter. Statssekreteraren förklarade att hon ansåg att det är bra att myndigheten är ambitiös och har en hög målsättning för sin verksamhet, men att det samtidigt är viktigt att inse att myndigheten inte kan göra allt. Generaldirektören höll med om att Kemikalieinspektionen är ambitiös och har en vilja att driva giftfri miljö inom EU och internationellt. Statssekreteraren framhöll också att hon var oroad eller bekymrad över utvecklingen av den i medierna drivna "larmhysterin". Hon betonade också att myndigheternas roll inte är att vara opinionsbildande och att antalet initiativ alltid måste sättas i relation till resurser och till en riskbedömning av vad som är prioriterat eller relevant att driva.

Utskottets ställningstagande

Granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

4.2 Fråga om jäv för dåvarande finansmarknadsministern i samband med beslut om landsbygdsprogram

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2814-2013/14), *bilaga A4.2.1*, begärs att utskottet granskar om den dåvarande finansmarknadsministern Peter Norman har följt regeringsformens och Statsrådsberedningens anvisningar i fråga om jäv för statsråd. Detta mot bakgrund av ett sms han ska ha skickat till en person anställd vid Lantbrukarnas Riksförbund (LRF). Innehållet i meddelandet kan enligt anmälaren uppfattas som om personen i fråga är skyldig Peter Norman en gentjänst efter att regeringen beslutat den

ekonomiska vårpropositionen. Den ekonomiska vårpropositionen innehöll bl.a. förslag på satsningar inom ramen för ett landsbygdspaket som LRF hade lobbat för. Enligt tidningsuppgifter har protokoll från Landsbyggsdepartementet visat att Peter Norman var delaktig i regeringens beslut om det svenska landsbygdsprogrammets utformning. Vidare anförts i anmälan att det utifrån de uppgifter som framkommit i medierna inte går att avgöra om Peter Normans agerande innebär att det är fråga om jäv i någon form. Peter Normans egna kommentarer där han säger att det var olämpligt att skicka meddelandet ger inte heller tillräcklig klarhet för att kunna avgöra frågan om jäv.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen ligger bl.a. två promemorior som har upprättats inom Finansdepartementet, *bilaga A4.2.2–3*. I ärendet har även begärts in Regeringskansliets etiska riktlinjer, beslutade den 15 april 2014, och Statsrådsberedningens promemoria Förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument, *bilaga A4.2.4–5*.

Utredning i ärendet

Uppgifter i massmedier

I nyhetsartiklar den 5 och 11 september 2014 i Aftonbladet angavs att Peter Norman efter det att den dåvarande finansministern Anders Borg hade presenterat den ekonomiska vårpropositionen den 9 april 2014 skickade ett sms till en lobbyist på LRF med lydelsen: ”You owe me big time”. På webbplatsen Dagens Opinion angavs den 8 september 2014 att sms:et skickades efter att regeringen den 27 mars beviljat Landsbygdsprogrammet en årlig förstärkning på 2,8 miljarder kronor. Vidare angavs i massmedierna att mottagaren av sms:et jobbar som lobbyist på LRF och titulerar sig expert på politisk påverkan och att hon har en privat relation med Peter Norman. Enligt artikeln i Aftonbladet den 5 september 2014 hade Peter Norman uppgett att han och lobbyisten är goda vänner. Vidare angavs att Peter Norman bl.a. hade uppgett: ”Jag inser att det var dumt att skicka sms:et. Jag ångrar det. Jag skulle inte göra om det i dag.”

Vidare framgår av uppgifterna i massmedierna att två personer har polisanmält Peter Norman med anledning av sms:et.

Landsbygdsprogrammet

Sedan medlemskapet i Europeiska gemenskapen den 1 januari 1995 omfattas Sverige av den gemensamma jordbrukspolitiken. Varje medlemsland ska ta fram en nationell strategi och ett nationellt eller flera regionala landsbygdsprogram. Medlemslandets landsbygdsprogram godkänns av kommissionen efter omröstning bland övriga medlemsländer. Det svenska landsbygdsprogrammet för perioden 2007–2013 godkändes den 28 juni 2007.

På regeringens webbplats anges att landsbygdsprogrammet ska bidra till lönsamma och livskraftiga företag, aktiva bönder som ger oss öppna marker med betande djur och en modern landsbygd. Det svenska landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020 har vid programstarten 2014 en total budget på ca 36,1 miljarder kronor för hela programperioden. Av dessa medel kommer 14,8 miljarder kronor från EU:s budget, 20,6 miljarder kronor från statsbudgeten och resterande medel från andra offentliga finansieringskällor, främst kommuner.

Av budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 utg.omr. 23 s. 32) framgår att den dåvarande regeringen överlämnade ett förslag till landsbygdsprogram för perioden 2014–2020 den 10 juni 2014 till EU-kommissionen för godkännande. Ett sådant godkännande förväntas från kommissionen under våren 2015. Vidare framgår (s. 30 f.) att arbete har bedrivits under året med att utforma landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020. Arbetet har till stor del utgått från tekniska underlag som Jordbruksverket har tagit fram och de synpunkter som inkom i samband med remissbehandlingen av detta underlag. Diskussioner har också hållits i en referensgrupp med företrädare för berörda organisationer i det civila samhället och myndigheter. Ett annat inslag i programarbetet har varit de avstämningar som gjorts med förhandsutvärderaren av programmet. I arbetet har också de synpunkter som miljö- och jordbruksutskottet (tillsammans med näringsutskottet) framfört i en uppföljning 2012 av vissa delar av landsbygdsprogrammet beaktats. Sverige har överlämnat ett förslag till partnerskapsöverenskommelse för programperioden 2014–2020 till kommissionen. Partnerskapsöverenskommelsen är en övergripande strategi för de fyra struktur- och investeringsfonderna, Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden. Partnerskapsöverenskommelsen har som främsta syfte att bidra till att uppnå EU 2020-målen och stärka EU:s och Sveriges konkurrenskraft.

I ett svar från landsbygdsminister Sven-Erik Bucht den 8 januari 2015 på skriftliga frågor (fr. 2014/15:148 och 2014/15:151) av Eskil Erlandsson (C) om landsbygdsprogrammet och miljöersättningar samt landsbygdsprogrammet och djurvälståndersättning anförde statsrådet bl.a. följande:

Inledningsvis vill jag informera om att EU-kommissionen överlämnade i augusti 2014 ett dokument med ett stort antal frågor om det programförslag som alliansregeringen lämnat in i juni 2014. I dokumentet ifrågasätter EU-kommissionen starkt vissa delar av förslaget. Utifrån frågorna pågår nu diskussioner mellan Sverige och kommissionen kring ett flertal åtgärder i programmet.

Vårändringsbudget för 2014

Den 3 april 2014 beslutade regeringen proposition 2013/14:99 Vårändringsbudget för 2014. Av ett utdrag från protokollet från regeringssammanträdet som fogats till propositionen framgår att statsrådet Peter Norman var

närvarande vid sammanträdet och att han var ett av de statsråd som var föredragande. I propositionen (s. 33) föreslog regeringen bl.a. att anslaget 1:18 Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel skulle ökas med 400 miljoner kronor. Skälen för regeringens förslag var att anslaget används bl.a. för utgifter för nationell medfinansiering av åtgärder i enlighet med det landsbygdsprogram för Sverige som EU-kommissionen godkänt. För att förstärka landsbygdsprogrammets effekt behövde enligt regeringen programmets totala ram ökas. Förstärkningen skulle ge ett ökat utrymme för långsiktigt angelägna åtgärder för landsbygdens utveckling i form av t.ex. lokal service och bredband. Riksdagen beslutade (bet. 2013/14:FiU21, rskr. 2013/14:316) om anslaget i enlighet med förslaget i propositionen.

2014 års ekonomiska vårproposition

Den 3 april 2014 beslutade regeringen även 2014 års ekonomiska vårproposition (prop. 2013/14:100). Av ett utdrag från protokollet från regeringssammanträdet som fogats till propositionen framgår att statsrådet Peter Norman var närvarande vid sammanträdet. Föredragande var statsrådet Anders Borg. I propositionen (s. 65) anförde regeringen bl.a. följande:

För att förbättra förutsättningarna för boende och företagande på landsbygden avser regeringen att förstärka landsbygdsprogrammet med sammanlagt 2,8 miljarder kronor 2014–2020, varav 400 miljoner kronor föreslås tillföras efter förslag i Vårändringsbudgeten för 2014 (prop. 2013/14:99).

För företag och privatpersoner är det av betydelse att avståndet till grundläggande service är så kort som möjligt. Regeringen avser satsa 700 miljoner kronor 2014–2020, motsvarande 100 miljoner kronor per år, för att ge en god tillgänglighet till kommersiell service i gles- och landsbygder.

Regeringen avser vidare att förstärka åtgärder för landsbygdens utveckling, däribland bredbandsutbyggnaden 2014–2020. Regeringens totala satsning på bredband, inklusive EU-bidrag, uppgår till 3,25 miljarder kronor. Regeringens förstärkning om 2,8 miljarder kronor av Landsbygdsprogrammet blir en del av den svenska medfinansieringen till programmet. Ökad bredbandshastighet, täckning och robusta nätverk förbättrar möjligheten för bl.a. företagande.

Riksdagen godkände (bet. 2013/14:FiU20, rskr. 2013/14:394) regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.

Gällande ordning

Regler om bisysslor m.m. för statsråd

Enligt 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen får ett statsråd inte inneha någon anställning. Han eller hon får inte heller inneha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne.

I förarbetena (prop. 1973:90 s. 284) anfördes att bestämmelsernas syfte i första hand är att värna om statsråd tjänstens integritet, men de kan också motiveras av önskemålet att ett statsråd inte ska splittra sina krafter. Det får

från fall till fall bedömas om det rubbar förtroendet att ett statsråd innehar ett visst uppdrag eller utövar en viss verksamhet.

Därutöver saknas bestämmelser om jäv för statsråd. Förvaltningslagen (1986:223) gäller formellt inte vid handläggningen av sådana ärenden som beslutas vid ett regeringssammanträde. I Statsrådsberedningens riktlinjer (Ds 1998:52 s. 77) anges att om någon av de situationer som beskrivs i 11 § förvaltningslagen (1986:223) gäller för ett statsråd bör ett sådant statsråd inte föredra ett ärende eller delta i avgörandet av ett regeringsärende. I Statsrådsberedningens skrift Förvaltningslagens tillämpning hos regeringen (s. 45–47) och i en promemoria från Statsrådsberedningen (SB PM 1987:2, reviderad 1998-06-30) lämnas bl.a. följande råd när det gäller jäv vid regeringssammanträden. Det är ett statsråds skyldighet att förvissa sig om att det vid ett visst regeringssammanträde inte kommer upp ärenden som statsrådet i ett annat sammanhang befattat sig med eller i vilka statsrådet av andra orsaker är att anse som jävig.

I Regeringskansliets etiska riktlinjer beslutade den 15 april 2014 (bilaga A4.2.4) anges att ett klart fall av jäv är bl.a. att någon själv eller någon närstående är sökande i ärendet eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för någon eller någon närstående. Andra situationer som kan medföra att någon är jävig är att det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för någons opartiskhet i ärendet, t.ex. att någon är vän eller ovän med den som är part eller intressent i ärendet, ekonomiskt beroende av en part eller intressent eller engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.

I en utfrågning i ett granskningsärende våren 2007 (bet. 2006/07:KU20 s. 58 f.) redogjorde rättschefen i Statsrådsberedningen för arbetet inom Regeringskansliet med jävsfrågor och för de jävsbestämmelser som är aktuella att tillämpa i regeringsarbetet.

Rättschefen anförde bl.a. att förvaltningslagens jävsbestämmelser tillämpas analogt och att dessa bestämmelser tar sikte på konkreta ärenden, inte på faktiskt handlande. Sakägarjävet är det som man främst tittar på, därefter kommer man in på frågor om intressejäv och den s.k. generalklausulen. Det kan röra sig om intressejäv om ett ärendes utgång kan medföra synnerlig nytta eller skada för statsrådet eller någon närstående. Det gäller framför allt när ett statsråd har en stor aktiepost i ett bolag, bolaget är part i ärendet och ärendets utgång inte är av ringa betydelse för bolaget. En liten aktiepost i ett bolag som är part i ärendet grundar enligt litteraturen i allmänhet inte jäv. I generalklausulen föreskrivs att det kan röra sig om jäv om det i övrigt, alltså när de andra jävsbestämmelserna inte är tillämpliga, finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till beslutsfattarens opartiskhet i ärendet. Det ska då vara något mer påtagligt som gör att man landar i den bedömningen. I litteraturen sägs att det kan vara sådant som att någon är uppenbart ovän med den som är part i ärendet eller att man är ekonomiskt beroende av en part i ärendet.

I fråga om rutinerna hänvisade rättschefen inledningsvis till den överenskommelse som träffats mellan statsråden och som innebär att de ska anmäla värdepappersinnehav och ändringar i innehavet. Anmälningarna görs till rättschefen i Statsrådsberedningen. De kommer oftast till henne från expeditions- och rättscheferna vid departementen. Ibland kommer de direkt från statsråden, ibland direkt från exempelvis en förvaltare. Det är framför allt expeditions- och rättscheferna på departementen som känner till vad statsråden har för innehav. Expeditions- och rättscheferna har också tillgång till den samlade förteckningen över samtliga statsråds värdepappersinnehav. Prövningen av jäv i ett ärende påbörjas därför när beredningen av ärendet börjar.

Vidare anförde rättschefen bl.a. att inför regeringssammanträdena lämnar alla departement sina ärendeförteckningar till Statsrådsberedningen. Rutinen är sedan en längre tid tillbaka sådan att rättschefen går igenom alla ärendeförteckningar och jämför dem med innehavsförteckningen för att ytterligare säkerställa att jävsfrågor beaktas, men det är sällan frågan om jäv dyker upp först i detta läge. De tillfällen när frågan om jäv uppmärksammas sker det ofta genom att en rätts- eller expeditionschef hör av sig till rättschefen i Statsrådsberedningen och säger att de har ett ärende som ska upp nästa vecka eller den här veckan där en jävsfråga kan vara aktuell. Man är givetvis i arbetet ute på departementen uppmärksam på dessa frågor.

Rättschefen anförde också att om det först vid den genomgång som rättschefen i Statsrådsberedningen gör upptäcks att det kan vara fråga om jäv, gäller enligt de rutiner som gällt åtminstone sedan ett par år att i första hand berörda expeditions- och rättschefer kontaktas. Om man vid sådana kontakter gör bedömningen att det är ett beslut som statsrådet inte ska delta i är det i första hand respektive rätts- och expeditionschef som talar med sitt statsråd, inte rättschefen i Statsrådsberedningen. Om man i en sådan dialog kommer fram till att ett visst statsråd inte ska delta i beslutet underrättas statsministern eller annan ordförande vid regeringssammanträdet om förhållandet före sammanträdet. Att statsrådet inte deltar i just det beslutet framgår av protokollet. Om man inom ramen för övervägandena i stället kommer fram till att det inte är fråga om jäv utan att statsrådet kan delta i beslutet görs det ingen särskild anteckning om det.

Förvaltningslagens regler om jäv

I förvaltningslagen finns regler om jäv inom statsförvaltningen. Av 11 § första stycket 1 förvaltningslagen framgår att den som ska handlägga ett visst förvaltningsärende är jävigt om saken angår honom eller henne själv eller hans eller hennes make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller henne själv eller någon närstående. Av 11 § första stycket 2 följer att den som ska handlägga ett ärende är jävigt om han, hon eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång. I 11 § första stycket 5

anges att den som ska handlägga ett ärende är jävig om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet.

En person är således jävig när denne har ett sådant rättsligt intresse i saken att han eller hon är att beteckna som part i ärendet eller tillhör den krets av personer som har rätt att överklaga beslut i ärendet även om saken inte angår honom eller henne så nära att han kan betecknas som part i beslutsinstansen (sakägarjäv). Vidare är det enligt första punkten fråga om jäv om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för handläggarens faktiska intressen i ärendet (till skillnad från dennes rättsliga intresse i saken). Denna typ av jäv går under beteckningen intressejäv.

Vad gäller släktskapsjäv omfattar detta två fall. För det första utgör vissa släktskap absoluta jävsgrunder. Det gäller när saken angår eller ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för någon som är make, maka, förälder, barn eller syskon till den som ska handlägga ärendet. För det andra kan även andra släktskap, svågerlag, samboende eller liknande förhållanden grunda jäv. Det krävs då att förhållandet är sådant att personen i fråga kan räknas som annan närstående. I förarbetena till lagen (prop. 1971:30 s. 255) anförs att det för att klargöra släktskapsjävetts innebörd bör vara tillräckligt att i lagtexten nämna de släktskapsförhållanden som under alla omständigheter bör grunda jäv, dvs. sådana fall då saken angår den handläggande myndighetspersonens make, maka, föräldrar, barn eller syskon, och därutöver till en andra kategori hänföra sådana fall då saken angår någon annan som står personen nära. Med en sådan upplägning vinnns enligt propositionen inte bara en förenkling av föreskriften om släktskapsjäv utan markeras också att mer avlägsna släktskaps- och svågerlagsförhållandena som anges i rättegångsbalken inte utan vidare grundar jäv enligt förvaltningslagen. Om det ska anses vara fråga om jäv i sådana fall, blir beroende av om vederbörande ska räknas som närstående eller inte. Denna bedömning kan utfalla olika i olika fall allt efter omständigheterna. Det bör enligt propositionen påpekas att uttrycket närstående formellt täcker såväl situationer när det rör sig om släktskap eller svågerlag föreligger som när någon av annan anledning är att karakterisera som närstående, t.ex. stadigvarande sammanbor med den som har att handlägga ett ärende.

Från jäv kan, enligt 11 § andra stycket, bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Formellt sett inskränker inte bestämmelsen de jävsgrunder som nämns i första stycket, men regeln innebär att förekomsten av jäv i sådana fall inte ska ge upphov till någon verkan. Även om det i ärendet är tal om en sådan omständighet som enligt första stycket formellt ligger till grund för jäv ska det således vara möjligt att bortse från denna om frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Av ordet ”uppenbarligen” framgår att jäv i tveksamma fall bör beaktas.

I 12 § förvaltningslagen behandlas verkan av jäv. Huvudregeln är att den som är jävig varken får vidta någon förberedande åtgärd eller delta i ärendets avgörande. Från denna regel medges undantag t.ex. när en åtgärd måste vidtas och detta inte utan olägligt uppskov kan ombesörjas av någon annan.

Jäv för riksdagsledamöter

I 2 kap. 11 § riksdagsordningen anges att ingen vid ett sammanträde får delta i behandlingen av ett ärende som personligen rör honom eller henne eller någon närstående. Ett statsråd får dock delta i överläggningen i ett ärende som rör hans eller hennes tjänsteutövning.

I en kommentar till grundlagarna (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 701) anges att förbudet att delta avser såväl överläggningen som själva beslutet. Ärendet måste vara personindividualiserat, dvs. direkt angå vederbörande. Berörs ledamoten av ärendet såsom medlem av ett kollektiv (t.ex. en yrkesgrupp) eller såsom tjänsteman är det inte fråga om jäv. En medlem av en styrelse för en statlig myndighet, som är riksdagsledamot, kan sålunda delta vid behandlingen av anslagen till myndigheten (se bet. 1989/90:KU36 s. 28).

Vidare anges i kommentaren att bestämmelsen konstruerats med utgångspunkt i 16 § 1953 års kommunallag, som i dag motsvaras av 5 kap. 20 § kommunallagen (1991:900). Enligt 5 kap. 20 § kommunallagen får en ledamot inte delta i handläggningen av ett ärende som rör ledamoten själv, ledamotens make, maka, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående. I nyssnämnda kommentar anges att vid en bedömning av vad som enligt 2 kap. 11 § riksdagsordningen i varje särskilt fall täcks av ordet närstående torde man böra utgå från 5 kap. 20 § kommunallagen.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett stort antal tillfällen granskat frågor om jäv för statsråd. Framför allt har denna granskning avsett frågor om aktieinnehav eller andra frågor om intressejäv eller tvåinstansjäv. Några granskningar avser dock frågor om andra jävsgrunder.

Under våren 2005 granskade utskottet försvarsminister Leni Björklunds handlande eller underlåtenhet att handla för att undvika att en jävssituation uppkom inom Försvarsdepartementet (bet. 2004/05:KU20). Frågan gällde en begäran från Försvarets materielverk om undantag från vissa lagregler om offentlig upphandling, som regeringen har möjlighet att besluta. Begäran avsåg ett medgivande om att verket bl.a. hos Kockums AB Karlskronavarvet skulle få upphandla vissa tjänster för marinens korvetter. Regeringen beslutade om det begärda medgivandet. Föredragande statsråd var Leni Björklund. Beslutet kontrasignerades av en departementssekreterare, som var son till vice ordföranden i Kockums. I sitt ställningstagande uttalade utskottet följande:

Enligt utskottets mening är det mycket viktigt att jävsbestämmelserna följs i Regeringskansliet. Ingen skall delta i handläggningen av ett ärende om det finns omständigheter som riskerar kunna leda till att förtroendet till opartiskhet rubbas. För att förebygga risken för att jäv uppstår är det angeläget att Regeringskansliet bl.a. beaktar vikten av kunskaper i förvaltningsrätt i samband med rekrytering och erbjuder vidareutbildning i förvaltningsrätt. Det är otillfredsställande att beslut fattats i ett ärende som handlagts av en jävig tjänsteman. Med hänsyn till att försvarsministern inte kände till jävsförhållandet och inte heller hade skäl att anta att jäv förelåg när beslutet fattades i det aktuella ärendet kan hon

emellertid inte kritiseras för att jäv förelåg. Enligt utskottets mening var det en lämplig åtgärd av försvarsministern att begära att chefer och handläggare på Försvarsdepartementet informeras om jävsbestämmelserna efter att händelsen blev känd för henne.

Under 2008/09 års granskning (bet. 2008/09:KU20) granskade utskottet kulturminister Lena Adelsohn Liljeroths ansvar för och handläggning av en uppkommen situation på Kulturdepartementet. Situationen bestod enligt anmälan av delikatessjäv i presstödsfrågan för en statssekreterare genom att statssekreteraren var gift med en ledamot i Svenska Dagbladets styrelse. I anmälan anfördes vidare att ansvaret för frågorna om presstöd, sedan förhållandet uppmärksammats i pressen den 20 november 2008, fördes över till en statssekreterare på Justitiedepartementet.

Bland annat hade föredragning och avstämningar skett med den ifrågavarande statssekreteraren inför de informella mötena med kommissionen, inför arbetet med och remitteringen av departementspromemorian Nya villkor för presstödet (Ds 2008:25) samt inför och under beredningen av de ställningstaganden till förslagen i promemorian som regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2009.

I sitt ställningstagande uttalade utskottet att förvaltningslagen formellt inte är tillämplig på regeringsärenden. Enligt utskottets mening är det emellertid mycket viktigt att bestämmelserna för jäv följs i Regeringskansliet. Jävsreglerna gäller den person som ska ta sådan befattning med ärendet att han eller hon kan tänkas inverka på utgången genom att obehörigen gynna eller missgynna någon. Från jäv kan enligt förvaltningslagen bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Om det är risk att det finns någon omständighet som kan rubba förtroendet för att ett ärende handläggs på ett opartiskt sätt är det enligt utskottets mening angeläget att Regeringskansliet vidtar åtgärder för att motverka detta. Utskottet konstaterade att kulturministern i ett tidigt skede kände till den situation som kunde anses grunda jäv. Enligt utskottets mening borde åtgärder genast ha vidtagits när frågan om jäv uppkommit. Så skedde inte. Statsrådet bär ansvaret för detta.

Vid 2009/10 års granskning (bet. 2009/10:KU20) granskades dåvarande utrikesminister Carl Bildts deltagande i ett beslut om nåd för den f.d. presidenten i den serbiska delrepubliken Republika Srpska. Hon dömdes 2003 av FN:s internationella krigsförbrytartribunal i Haag till elva års fängelse för brott mot mänskligheten för sin medverkan i kriget på Balkan under 1990-talet. Vid rättegången vittnade bl.a. utrikesminister Carl Bildt, som kommit i kontakt med presidenten i sin tidigare egenskap som FN:s sändebud i Bosnien. Den f.d. presidenten hade vid två tidigare tillfällen ansökt om nåd av den svenska regeringen. Ansökningarna har avslagits. Carl Bildt deltog inte i dessa beslut. När tiden för en möjlig villkorlig frigivning enligt svenska regler närmade sig kontaktade svenska myndigheter våren 2009 krigsförbrytartribunalen i Haag. Tribunalen godkände i september 2009 en villkorlig frigivning. Regeringen beslutade den 22 oktober 2009 att villkorligt frige den f.d. presidenten. Carl Bildt deltog i detta beslut.

Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att när regeringen den 22 oktober 2009 fattade beslut i ärendet om villkorlig frigivning var det fråga om ett beslut där behörigheten både formellt och faktiskt låg hos den svenska regeringen. Det var inte endast fråga om att verkställa ett beslut som i praktiken fattats av tribunalen. Bedömningar av eventuella jävsförhållanden måste göras mot denna bakgrund. Granskningen visade emellertid enligt utskottets mening inte att det, vid något av de två regeringsbesluten, funnits någon omständighet som utgjort någon jävsgrund för Carl Bildt eller som på något annat sätt varit ägnad att rubba förtroendet för hans opartiskhet. Att han vid ett av tillfällena, för att som han själv uttrycker det hålla en klar rågång mot en eventuell jävsproblematik, anmälde hinder att delta på grund av jäv förändrar inte detta ställningstagande. Granskningen gav inte skäl till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 29 januari 2015 begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 19 februari 2015 en svarspromemoria utarbetad inom Finansdepartementet (bilaga A4.2.2).

I promemorian anförs att Peter Norman, i samband med att han informerats om granskningsärendet, har vidgått att han skickat ett meddelande med ungefär den innebörd som angetts. Han kommer dock inte ihåg den exakta ordalydelsen i meddelandet eller när det skickades. I promemorian anges att Peter Norman har uppgett att meddelandet inte var allvarligt menat.

Vidare anförs i promemorian att eftersom meddelandet inte skickades i tjänsten har det inte ansetts vara en allmän handling.

I promemorian anförs också att Peter Norman inte deltog i beredningen av förslaget till nytt landsbygdsprogram för perioden 2014–2020. Han deltog däremot vid regeringssammanträdet den 5 juni 2014 när programmet beslutades (dnr L2014/1674).

Det anges i promemorian att vägledning för att identifiera och förebygga att jävssituationer uppstår finns i Regeringskansliets etiska riktlinjer, beslutade den 15 april 2014, och Statsrådsberedningens promemoria Förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument. 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).

Vidare anförs i promemorian att Peter Norman inte deltog i den gemensamma beredningen av förslaget till nytt landsbygdsprogram. Han deltog inte heller i den gemensamma beredningen av de delar av de aktuella propositionerna där landsbygdsprogrammet behandlades. Någon jävsprövning aktualiserades därför inte i samband med beredningen av dessa propositioner. Ärendeförteckningarna inför de regeringsbeslut som anges av utskottet granskades i enlighet med de rutiner som anges ovan. Inför regeringsbesluten

bedömdes det inte vara fråga om någon jävssituation när det gällde Peter Norman.

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 5 mars 2015 begärde utskottet svar på kompletterande frågor. Utskottet fick den 26 mars 2015 en svarspromemoria utarbetad inom Finansdepartementet (bilaga A4.2.3).

I promemorian anförts att Peter Norman i samband med att han informerades om innehållet i underlaget uppgav att han inte befattat sig med förslaget till nytt landsbygdsprogram på annat sätt än att han i egenskap av statsråd deltog när regeringen fattade beslut om programmet den 5 juni 2014. Vidare anförts att Peter Norman inte ansåg att det fanns några omständigheter som medförde att han inte skulle delta i regeringssammanträdet den 5 juni 2014, vid vilket landsbygdsprogrammet beslutades.

Utskottets ställningstagande

Av utredningen i granskningsärendet framgår att förvaltningslagens jävsbestämmelser tillämpas analogt i regeringsarbetet. Det kan gälla t.ex. sakägarjäv, släktskapsjäv och intressejäv.

I svaren från Regeringskansliet i granskningsärendet anförts bl.a. att vägledning för att identifiera och förebygga att jävssituationer uppstår finns i Regeringskansliets etiska riktlinjer.

Utskottet förutsätter att de rutiner som finns för att förebygga risken för att jäv uppkommer vid regeringsbeslut följs.

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

4.3 Finansministerns uttalanden om de offentliga finanserna

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 527-2014/15), *bilaga A4.3.1*, begärs det att utskottet granskar om finansminister Magdalena Anderssons uttalanden om de offentliga finanserna strider mot regeringsformens krav på saklighet.

I anmälan anges att Magdalena Andersson vid en pressträff den 13 oktober 2014 redogjorde för läget i den svenska ekonomin och för de offentliga finanserna. I anslutning till pressträffen gjorde hon en rad uttalanden som förmedlade bilden av att de offentliga finanserna vid det aktuella tillfället var i mycket dåligt skick. I en intervju med företrädare för Dagens Nyheter uppgav hon bl.a. att ”ladan var tom” och att den nyttillträdde regeringen inte hade kommit till något ”dukat bord”. Denna beskrivning av de offentliga finanserna var enligt anmälaren inte korrekt. I denna del hänvisas till uttalanden av företrädare för Finanspolitiska rådet och andra ekonomer. Vid det aktuella tillfället uppträdde Magdalena Andersson enligt anmälaren varken

som privatperson eller som partipolitisk debattör utan uttalade sig i egenskap av statsråd, chef för Finansdepartementet och företrädare för regeringen. Anmälaren framhåller att uttalanden av finansministern påverkar förtroendet för svensk ekonomi och har inflytande på hur svenska och internationella aktörer agerar på och gentemot den svenska marknaden. Enligt anmälaren har Magdalena Andersson med de nämnda uttalandena brutit mot saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Finansdepartementet, *bilaga A4.3.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den 13 oktober 2014 publicerade Dagens Nyheter en intervju med Magdalena Andersson. I artikeln uppgav Magdalena Andersson bl.a. att statens finanser är i så dåligt skick att överskottsmålet kommer att nås tidigast under nästa mandatperiod och att regeringen inte kommer att genomföra några förslag som inte är fullt finansierade. När det gäller tillståndet för den svenska ekonomin uppgav Magdalena Andersson följande. ”Det har blivit väldigt tydligt att ladan är helt tom. Det är inget dukat bord vi kommer till – det är helt avskrapat. Frågan är om ens bordet står kvar”.

Gällande ordning

Regeringsformen

Konstitutionsutskottets granskning

Konstitutionsutskottets granskning ska enligt 13 kap. 1 § regeringsformen (RF) avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Uttrycket tjänsteutövning är inte begränsat till statsrådets position såsom medlemmar av regeringen (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 3 uppl., 2012, s. 581). Utskottet kan även granska deras beslut och åtgärder såsom statsminister, departementschef eller statsråd. Statsrådets handlande utanför tjänsten är inte föremål för utskottets granskning, vilket innebär att gransdragningsproblem kan föreligga främst i förhållande till ett statsråds roll som partipolitiker.

Saklighetskravet

Av 1 kap. 9 § RF följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och

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

Den yttre ramen för objektivitetsprincipen följer av 1 kap. 9 § RF medan dess närmare innehåll fås bl.a. genom uttalanden av Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) samt Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden vid dessa instansers prövning och granskning av konkreta myndighetsbeslut och myndigheters ageranden.

Konstitutionsutskottet har vid en tidigare granskning redogjort för betydelsen av saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF (bet. 2007/08:KU6 s. 14 f.). Bland annat refererades till en studie av Thomas Bull (Bull, ”Objektivitetsprincipen”, i Marcusson [red.], Offentlighetsprinciper, 2005, s. 71 f.). I studien går Thomas Bull igenom ett antal fall – från såväl domstolarna som JO och JK – där kravet på saklighet och opartiskhet kommit under rättslig prövning. Thomas Bull nämner bl.a. fall som gäller uppträdanden och uttalanden. Enligt Thomas Bull har grundlagens krav på saklighet i dessa fall medfört ett krav på hur anställda vid myndigheter uppför sig vid kontakter med allmänheten. Detta betyder enligt Thomas Bull att saklighetskravet inte bara gäller vid handläggning av ärenden och de juridiska bedömningarna i samband med dessa, utan även vid faktiskt handlande och ren service visavi medborgarna. Thomas Bull förklarar denna till synes vidsträckt tillämpning av 1 kap. 9 § RF med att det ytterst handlar om att upprätthålla förtroendet för den offentliga maktapparaten.⁶

Tidigare granskning

Saklighetskravet

Vid överläggningar i mars 1994 enades företrädare för riksdagspartierna om att en rådgivande folkomröstning i EU-frågan skulle äga rum den 13 november 1994. I propositionen om folkomröstning om EU-medlemskap (prop. 1993/94:245) lade regeringen fram förslag rörande vissa anslag som hade samband med folkomröstningen. Konstitutionsutskottet tillstyrkte regeringens

⁶ Här till kan nämnas Justitiekanslerns beslut 1994-09-26 (dnr 1590-94-20). En polismyndighet hade i den brottsbekämpande verksamheten lämnat vilseledande information till massmedier. I beslutet uttalade JK med hänvisning till saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF att det som en generell regel för all polisverksamhet liksom för all annan myndighetsverksamhet givetvis bör gälla att uppgifter som myndigheter lämnar för publicering i medierna eller till allmänheten ska vara korrekta.

förslag till medelsfördelning för folkomröstningskostnader, kampanjkostnader och kostnader för Europainformation (bet. 1993/94:KU50). Under våren 1995 granskade utskottet regeringens handläggning av information till hushållen inför folkomröstningen om svenskt medlemskap i EU (bet. 1994/95:KU30 s. 128 f.). Bland annat granskades några broschyrer som hade tagits fram av Utrikesdepartementets handelsavdelning. Utskottets majoritet ansåg att granskningen inte gav anledning till något uttalande från utskottet. Två ledamöter (V och MP) reserverade sig och ansåg bl.a. att granskade broschyrer innehöll missvisande redovisningar och att detta inneburit att det svenska folket hade vilseletts om innebörden av ett EU-medlemskap och därmed påverkats att rösta i en viss riktning. Eftersom den dåvarande Europa- och utrikeshandelsministern hade haft ansvaret för innehållet i broschyrerna kunde han enligt ledamöterna inte undgå kritik. Senare under våren 1995 behandlade utskottet regeringens förslag i budgetpropositionen om anslag till Europa-information (bet. 1994/95:KU36). I betänkandet föreslog utskottet bl.a. att ett centralt organ, Europainformationen, skulle inrättas i riksdagen senast från årsskiftet 1995/96. Utskottet betonade vikten av en självständig ställning för Europainformationen inom riksdagens förvaltningsorganisation för att markera organets identitet och integritet (s. 12).

Våren 2012 granskade utskottet efter en anmälan den dåvarande integrationsministerns publicering av myter rörande invandring på regeringens hemsida (bet. 2011/12:KU20 s. 154 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att det får anses legitimt att regeringen använder sin och Regeringskansliets gemensamma webbplats för att informera om regeringens politik och därmed sammanhängande samhällsfrågor (s. 161). Utskottet hänvisade till objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF och anförde att denna princip bl.a. får anses innebära att information som utgår från det allmänna ska vara korrekt, vederhäftig och väl kontrollerad. Om informationen skulle visa sig innehålla uppgifter av oriktigt eller inaktuellt slag måste enligt utskottet åtgärder vidtas som korregerar detta. Det sagda gällde enligt utskottet information av det slag som hade uppmärksammats i granskningen. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottet.

I den aktuella anmälan refereras bl.a. till en granskning som utskottet gjorde under hösten 2007. Denna granskning avsåg bl.a. den dåvarande regeringens agerande under en tidigare granskning rörande flodvågskatastrofen 2004 (bet. 2007/08:KU6 s. 12 f.). I sitt ställningstagande underströk utskottet att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta och att medvetet vilseledande uppgifter självfallet aldrig kan accepteras och står i strid med saklighetskravet i regeringsformen (s. 33). Vidare framhölls att den konstitutionella kontroll som utförs av konstitutionsutskottet förutsätter att utskottet kan lita på att uppgifter som lämnas till utskottet är riktiga samt att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas. Om utskottet inte kan lita på detta undergrävs den konstitutionella kontrollen av regeringen. Utskottet konstaterade att felaktiga uppgifter hade lämnats från Regeringskansliet till utskottet under den förra granskningen.

Ytterst har enligt utskottet berört statsråd ansvaret för att uppgiftslämnandet från Regeringskansliet till utskottet går rätt till. Som chef för hela Regeringskansliet har statsministern i detta sammanhang ett särskilt ansvar. Här kunde enligt utskottet flera åtgärder vara nödvändiga att vidta för att säkerställa att de svar som lämnas till konstitutionsutskottet bygger på korrekta uppgifter. Som exempel nämndes att tydliggöra krav på dokumentation av interna beslut och att förbättra medvetenheten i Regeringskansliet om innehållet i interna föreskrifter.

Uttalanden av statsråd

Konstitutionsutskottet har i flera ärenden granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang. Ofta har det rört sig om uppgifter som har lämnats vid kontakter mellan regeringen och dess myndigheter. Ibland har granskningen kommit in på frågor kring instruktionsförbudet gentemot domstolar, förvaltningsmyndigheter och Riksbanken eller avsett uppgifter som statsråd har lämnat i anslutning till regeringsbeslut (se t.ex. bet. 1999/2000:KU20 s. 119 f, bet. 2003/04:KU20 s. 189 f., bet. 2004/05:KU20 s. 196 f., bet. 2005/06:KU20 s. 156 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.). I dessa granskningar har utskottet inledningsvis framhållit att ett statsråd självfallet, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Om ett uttalande uppfattas ha gjorts av ett statsråd i denna egenskap måste enligt utskottet stor betydelse fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet. Statsråd måste t.ex. iaktta viss återhållsamhet när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag.

Några av utskottets granskningar har avsett uppgifter som ett statsråd har lämnat muntligt eller skriftligt med anledning av en fråga från en riksdagsledamot. Som exempel kan nämnas utskottets granskning av den dåvarande justitieministerns uppgifter om partibidrag vid riksdagens frågestund (bet. 2011/12:KU20 s. 36 f.). Vid den aktuella frågestunden uppgav ministern som svar på en fråga att Moderata samlingspartiet (Moderaterna) inte hade tagit emot bidrag från juridiska personer sedan 1976. I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis bl.a. att frågeinstituten är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt och att det därför är viktigt att dessa institut fungerar tillfredsställande (s. 42). Utskottet noterade att konkreta frågor kring bidrag till Moderaterna rör förhållandena i ett politiskt parti och att den sittande talmannen har att vaka över att de frågor som ställs vid en muntlig frågestund håller sig inom ramen för vad som är ett statsråds tjänsteutövning. När justitieministern i det aktuella fallet fick frågor om bidrag till sitt parti var det enligt utskottet givetvis viktigt att det svar hon lämnade var korrekt. Utskottet noterade också att det i den svarspromemoria som hade upprättats inom Justitiedepartementet påpekades att det i efterhand kunde konstateras att ministerns uttrycks sätt vid den aktuella frågestunden varit olyckligt.

Därutöver kan följande granskning rörande uttalanden av statsråd nämnas. Våren 2002 granskade utskottet ett dåvarande statsråds offentliggörande av en

aktieförsäljning (bet. 2001/02:KU20 s. 261 f.). Statsrådet lät via ett pressmeddelande offentliggöra att hon hade sålt av sitt innehav av aktier i Ericsson. I anslutning till pressmeddelandet publicerade Aftonbladet en artikel där statsrådet berättade varför hon hade sålt sina aktier. Statsrådet uppgav bl.a. att hon inte kunde ”kvarstå som aktieägare när företaget agerar så häpnadsväckande mot alla dem som har varslats eller är oroliga för Ericssons framtid. En ledning ska föregå med gott exempel.” På frågan om statsrådet inte trodde att ledningen för Ericsson tyckte att det var konstigt att regeringen lade sig i svarade hon: ”Det tror jag i och för sig att näringslivet tycker många gånger. Då får de väl tycka det då.” I artikeln ställdes frågan om statsrådet också hade uppmanat andra att sälja sina aktier i Ericsson. På den frågan svarade hon: ”Nej, eftersom det är en så dålig affär gör jag inte det. Det här är min egen grej.” Utskottet konstaterade inledningsvis att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas. I viss mån bör det enligt utskottet vägas in om statsrådet har ansvaret inom regeringen för den sakfråga som uttalandet avser, men mot bakgrund av regeringens kollektiva ansvar kan denna omständighet inte tillmätas avgörande betydelse. Utskottet framhöll vidare att det är av stor vikt att statsråd deltar i den allmänna debatt som pågår i samhället och att det också är rimligt att statsråd använder de möjligheter som står till buds för att nå ut till allmänheten. När det gällde den aktuella granskningen noterade utskottet att statsrådet i sin statsrådsroll hade uttryckt sin åsikt om ett företags agerande och i det sammanhanget även hade redovisat sina aktie-dispositioner, varav det sistnämnda var en offentlig uppgift. Utskottet framhöll att statsråd bör inta en restriktiv hållning när det gäller offentliggörande av egna aktiedispositioner i syfte att uttrycka gillande eller ogillande. Granskningen gav inte i övrigt anledning till något uttalande från utskottet.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Vilka kommentarer föranleder anmälarens påståenden om finansminister Magdalena Anderssons uttalanden om de offentliga finanserna?
- Föregicks de ovan redovisade uttalandena av några överväganden kring om, och i så fall hur, dessa uttalanden skulle kunna påverka svensk ekonomi i olika avseenden; t.ex. räntenivåerna på svenska statspapper och andra värdepapper?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 12 februari 2015 en promemoria som har upprättats inom Finansdepartementet (bilaga A4.3.2).

Av promemorian framgår bl.a. att finansminister Magdalena Andersson inför den aktuella pressträffen fick en föredragning om de offentliga

finanserna av tjänstemän vid Finansdepartementet och att denna föredragning låg till grund för den redovisning som ministern lämnade vid pressträffen. Det framhålls vidare att det av Magdalena Anderssons redovisning framgick att det konjunkturjusterade offentligfinansiella sparandet 2014 bedömdes uppgå till -0,9 procent av Sveriges bruttonationalprodukt (BNP), samtidigt som det faktiska sparandet förväntades uppgå till -2,2 procent av BNP. Den strukturella avvikelserna från överskottsmålet bedömdes alltså för 2014 uppgå till nästan 2 procent av BNP och den målsatta nivån om 1 procent överskott över en konjunkturcykel beräknades inte uppnås någon gång under prognosperioden. Av promemorian framgår vidare att i förhållande till den bedömning som den förra regeringen redovisat i 2014 års ekonomiska vårproposition hade det finansiella sparandet reviderats ned för samtliga prognosår och att Magdalena Andersson under pressträffen framhöll att det inte fanns utrymme för ofinansierade reformer de kommande åren. Det framgår vidare av promemorian att det var mot bakgrund av det anförda som Magdalena Andersson i den aktuella intervjun bl.a. konstaterade att ladan var helt tom, att det inte var ett dukat bord som den tillträdande regeringen kom till och att samtliga kommande reformer måste finansieras fullt ut.

På frågan om huruvida de ovan nämnda uttalandena föregicks av några överbäganden om, och i så fall hur, uttalandena skulle kunna påverka Sveriges ekonomi i olika avseenden anfördes att Magdalena Andersson regelbundet redogör för sin syn på läget i den svenska ekonomin och att hon som en del av denna redogörelse även redovisar sin bedömning av de offentliga finanserna. Nämnda bedömningar bygger på beräkningar och prognoser från Finansdepartementet och således inte på hur externa aktörer förväntas agera. Det framgår vidare av promemorian att Finansdepartementet i likhet med andra bedömare av de offentliga finanserna gör sina beräkningar och prognoser i enlighet med beprövade metoder och att de prognoser från Finansdepartementet som låg till grund för Magdalena Anderssons redovisning vid den aktuella pressträffen inte väsentligt avvek från andra bedömares, när hänsyn tagits till skillnader i antaganden om tillkommande inkomst- och utgiftsförändringar för åren efter budgetåret.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar inledningsvis att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas. Det är vidare av stor vikt att statsråd deltar i samhällsdebatten och det är också rimligt att statsråd använder de möjligheter som står till buds för att nå ut till allmänheten.

När det gäller den aktuella granskningen noterar utskottet att Magdalena Andersson i sin roll som finansminister vid och i anslutning till en pressträff har redovisat sin syn på läget i den svenska ekonomin. Utskottet har valt att inte närmare analysera tillståndet i den svenska ekonomin vid ovannämnda tillfälle. Dock vill utskottet understryka att det givetvis är viktigt att

finansministern vid det aktuella tillfället hade säkerställt att hennes uttalanden grundades på uppgifter som var korrekta. I den svarspromemoria som upprättats inom Finansdepartementet uppges att den ovannämnda redovisningen av ministern byggde på beräkningar och prognoser som tagits fram inom departementet.

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

4.4 Klimat- och miljöministerns uttalanden i samband med Naturvårdsverkets beslut om delegering av beslutsrätten av licensjakt efter varg

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kommit in till konstitutionsutskottet (dnr 1525-2014/15), *bilaga A4.4.1*, begärs en granskning av vissa uttalanden som klimat- och miljöminister Åsa Romson gjorde i medierna i samband med Naturvårdsverkets beslut om delegering av beslutsrätten av licensjakt efter varg.

Anmälan påpekar att Naturvårdsverkets beslut om överlämnande av beslutsrätt till länsstyrelserna är ett beslut som rör tillämpning av lag. I samband med Naturvårdsverkets beslut uttalade sig ministern i medierna och beklagade Naturvårdsverkets beslut om licensjakt. Anmälan menar att det framstår som att statsrådet uttalar kritik mot hur myndigheten har agerat i detta specifika fall, något som inte är tillåtet enligt regeringsformen.

Anmälan vill därför att utskottet granskar om uttalandena kan vara ett brott mot regeringsformens reglering som förbjuder ministerstyre.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen ligger bl.a. en promemoria som har upprättats inom Miljö- och energidepartementet, *bilaga A4.4.2*. Utskottet har också hållit en utfrågning med miljö- och energiminister Åsa Romson, *bilaga B7*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Förbudet mot ministerstyre

Av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) följer att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. Av motiven (prop. 1973:90 s. 230) till bestämmelsen framgår att den närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av bestämmelserna i olika kapitel i regeringsformen. Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde (7 kap. 3 § RF). Beslutsfattandet i regeringen sker alltså genom kollektivt fattade beslut, och regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för

ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden. Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv till förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 80).

Av 12 kap. 1 § RF framgår att under regeringen lyder statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och de direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna begränsas av RF i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § RF) enligt vilken alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda direktiv till myndigheterna i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § RF som föreskriver att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397 f.).

I konstitutionsutskottets betänkande 1973:26 (s. 71) framhölls att förbudet mot direktiv i särskilda fall i fråga om ärenden som rör tillämpning av lag har det särskilda motivet att regeringen eller annan överordnad myndighet inte bör få ingripa i enskilda fall såvitt angår ämnen där den grundläggande normen beslutats av riksdagen. När det gäller myndighetsutövning mot en enskild garanterar paragrafen (nuvarande 12 kap. 2 § RF) dock att den beslutande förvaltningsmyndigheten är självständig och oberoende även i ärenden som rör tillämpning av regeringsförfordningar eller andra författningar av lägre valör än lag och sedvanerätt.

Uttrycket tillämpning av lag innefattar inte bara lag beslutad av riksdagen utan även verkställighetsföreskrifter till lagen (prop. 1973:90 s. 398). Av den s.k. verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99 s. 25) framgår följande om uttrycket:

När det gäller uttrycket lagtillämpning bör här erinras om att detta avser tillämpningen av lagar och regeringens eller underordnade myndigheters verkställighetsföreskrifter till lagar. Beslut eller åtgärder som grundar sig på andra regeringsförfattningar, främst inom den s.k. restkompetensen enligt 8 kap. 13 § regeringsformen [nuvarande 8 kap. 7 §], eller på föreskrifter inom ramen för denna kompetens som utfärdats av andra myndigheter ligger alltså till största delen utanför definitionen av lagtillämpning i 11 kap. 7 § [nuvarande 12 kap. 2 §]. Men sådana författningar kan naturligtvis avse myndighetsutövning och därigenom träffas av begränsningsregeln.

Denna grundlagsskyddade frihet för myndigheterna att bestämma själva syftar primärt till att garantera rättssäkerheten vid en förvaltningsmyndighets

handläggning av ett konkret ärende som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag och verkställighetsföreskrifter.

Detta innebär således att andra föreskrifter såsom förordningar faller utanför stadgandet så länge de inte innefattar myndighetsutövning (Bremdal, Att tala är silver men att tiga är guld? – Om ministerstyre och statsråds uttalanden, i Festskrift till Lena Marcusson, Allmänt och enskilt – offentlig rätt i omvandling, 2013, s. 50).

Sammantaget innebär denna reglering att regeringen har att styra riket genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna lyder under regeringen, vilket innebär att de i princip har att följa föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som meddelats av regeringen genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna är tillförsäkrade självständighet gentemot regeringen i ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag.

Regeringens föreskriftsrätt

Av 8 kap. 1 § första stycket RF följer att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lagar och av regeringen genom förordningar. Av bestämmelsen följer vidare att föreskrifter också kan, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner.

I 8 kap. 3 § RF regleras riksdagens möjlighet att delegera normgivningsmakt till regeringen på det offentlighetsrättsliga området. Enligt första stycket kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2, dvs. offentlighetsrättsliga föreskrifter som är betungande för enskilda. Föreskrifterna får dock inte avse frihetsstraff, skatt (utom tull på införsel av varor), konkurs eller utsökning.

I 8 kap. 7 § RF regleras regeringens primärområde för normgivning. Av första stycket följer att föreskriftsrätten omfattar dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Med verkställighetsföreskrifter avses tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär och föreskrifter som i och för sig kompletterar en lag i materiellt hänseende men inte tillför något väsentligt nytt. Med tanke på att riksdagen har överlätit beslutanderätt på normgivningsområdet till EU-organ anses EU-förordningar kunna likställas med svensk lag, varför regeringen anses ha rätt att meddela verkställighetsföreskrifter även till sådana förordningar (Holmberg m.fl., Grundlagarna, tredje upplagan, 2012, s. 392).

Regeringens primärområde omfattar, som nämnts, även föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Det sistnämnda området brukar kallas regeringens restkompetens. Generellt sagt hör till restkompetensen sådana föreskrifter som saknar större betydelse för medborgarna, framförallt sådana föreskrifter för statliga myndigheter som inte dessutom innebär förpliktelser för enskilda eller ingrepp i deras frihet eller egendom (s. 395 f.).

Enligt 8 kap. 11 § RF får regeringen bemyndiga en myndighet under regeringen eller någon av riksdagens myndigheter att meddela föreskrifter

enligt 7 §. Ett bemyndigande till riksdagens myndigheter får dock inte avse förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter.

Jaktlagen och jaktförordningen

Enligt 3 § jaktlagen (1987:259) är viltet fredat och får jagas endast om detta följer av denna lag eller av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Enligt 29 § 2 jaktlagen får regeringen meddela föreskrifter om tillstånd till jakt under en särskild jakttid (licens). Av 52 § jaktlagen framgår att regeringen får överlåta åt en förvaltningsmyndighet att meddela sådana föreskrifter eller beslut som avses i 29 §.

Enligt 24 a § andra stycket jaktförordningen (1987:905) får Naturvårdsverket överlämna till länsstyrelserna i ett rovdjursförvaltningsområde (enligt 2 § förordningen [2009:1263] om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn) att besluta om licensjakt efter varg med stöd av 23 d §, under förutsättning att antalet föryngringar för arten i rovdjursförvaltningsområdet överstiger de fastställda miniminivåerna enligt 5 § samma förordning.

Enligt 5 § förordningen om förvaltningen av björn, varg, järv, lo och kungsörn ska Naturvårdsverket efter förslag av samverkansråden fastställa miniminivåer för förekomsten av varg i vart och ett av rovdjursförvaltningsområdena och länen.

I 23 c § jaktförordningen anges att förutsättningen för att licensjakt efter bl.a. varg ska kunna tillåtas är att det inte ska finnas någon annan lämplig lösning och att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Jakten måste dessutom vara lämplig med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning samt ske selektivt och under strängt kontrollerade former.

Naturvårdsverkets beslut

Genom ett beslut den 30 oktober 2014 (dnr NV-06561-14) delegerade Naturvårdsverket till länsstyrelserna rätten att fatta beslut om licensjakt efter varg i följande län: Dalarna, Gävleborg, Stockholm, Värmland, Västmanland, Västra Götaland, Uppsala och Örebro. Delegeringen gäller fr.o.m. den 30 oktober 2014 t.o.m. den 15 februari 2017.

I beslutet hänvisas till riksdagsbeslutet den 10 december 2013 om regeringens proposition om en hållbar rovdjurspolitik (prop. 2012/13:191, bet. 2013/14:MJU7, rskr. 2013/14:99). I fråga om förutsättningarna för delegering av licensjakt hänvisas till följande uttalande i propositionen (s. 51 f.):

Om miniminivåerna uppnås för rovdjursförvaltningsområdet som helhet, men inte för vissa län inom området, är förhållandet oundvikligen sådant att miniminivåerna i minst ett annat län kommer att överskridas. I sådana län, där miniminivåerna överskrids, är det särskilt viktigt att ge utrymme för en adaptiv ekosystembaserad förvaltning där hänsyn kan tas till bl.a. vikande populationer av bytesdjur och socioekonomiska faktorer. Det finns annars risk för att betydande skador uppstår i det länet eller att rovdjurets påverkan på sina bytesdjur är orimligt stor. [---]

Det är viktigt att det regionala ansvaret för förvaltningen av stora rovdjur samordnas på en högre nivå än länsnivå, bl.a. eftersom rovdjurens hemområden och revir inte sällan är länsöverskridande och därför att en sådan förvaltning ger en bättre helhetsyn. Om miniminivån uppnås på rovdjursförvaltningsområdesnivå, bör det ge en ökad möjlighet till adaptivitet i förvaltningen av stora rovdjur för de län som ingår i området. Det bör således räcka med att miniminivån uppnås på förvaltningsområdesnivå för att alla länsstyrelser inom området ska få ta ansvar för licensjakt utan att Naturvårdsverket anger det högsta antal djur som får fällas. Delegation bör alltså även kunna ske till de län inom området som inte har nått sin miniminivå.

Som skäl för sitt beslut att delegera beslutet om licensjakt till länsstyrelserna anför Naturvårdsverket att den delar uppfattningen i propositionen om att det är tillräckligt att miniminivån uppnås på förvaltningsområdesnivå för att delegering ska kunna ske till samtliga länsstyrelser i förvaltningsområdet. Naturvårdsverket anför vidare att delegeringen är en förutsättning för riksdagens målsättning om en regionaliserad rovdjursförvaltning. Mot bakgrund av detta fattade därför Naturvårdsverket beslutet att delegera licensjakt efter varg till länsstyrelserna i det mellersta rovdjursförvaltningsområdet.

Delegeringen innebär att ansvaret för att bedöma utrymmet för licensjakt i länen flyttas från nationell till regional nivå. Delegeringen innebär vidare att respektive länsstyrelse ansvarar för att beslut om licensjakt uppfyller de förutsättningar som anges i 23 c § jaktförordningen.

Länsstyrelsernas beslut

Beslut om licensjakt efter varg har fattats av Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län och Länsstyrelsen i Dalarnas län.

Länsstyrelsen i Värmlands län beslutade den 28 november 2014 om licensjakt efter högst 24 vargar i vissa revir. Länsstyrelsen i Örebro län beslutade den 28 november 2014 om licensjakt efter högst 12 vargar i vissa revir. I båda fallen angavs att jakten fick bedrivas fr.o.m. den 9 januari 2015 t.o.m. 15 februari 2015 eller till dess att länsstyrelsen avlyser jakten. Besluten överklagades senare av ett antal organisationer till Naturvårdsverket. Naturvårdsverket avvisade yrkandet om att Naturvårdsverket skulle återta delegationen. Naturvårdsverket ändrade länsstyrelsernas beslut endast på så sätt att perioden för spårning av varg förkortades; i övrigt avslag man överklagandena.

Länsstyrelsen i Dalarnas län beslutade den 5 december 2014 om dels licensjakt efter fyra vargar inom renskötselområdet i länet, dels licensjakt efter fyra vargar utanför renskötselområdet i länet under perioden den 9 januari 2015 t.o.m. 15 februari 2015. Efter överklaganden förordnande Naturvårdsverket om inhibition av länsstyrelsens båda beslut om licensjakt. Därefter upphävde Naturvårdsverket den 12 januari 2015 länsstyrelsens två beslut, bl.a. med hänvisning till att länsstyrelsen inte visat att upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus inte försvåras. Den 16 januari 2015 fattade länsstyrelsen ett

nytt beslut om licensjakt efter sju vargar inom två revir i Dalarnas län. Detta beslut överklagades till Naturvårdsverket, som avslag överklagandena.

Statsrådets uttalanden i olika medier

I en TT-artikel som publicerades den 30 oktober 2014 av bl.a. Dagens Nyheter under rubriken Naturvårdsverket öppnar för vargjakt i vinter och av Expressen under rubriken Regeringen djupt splittrad kring vargjakt uttalar sig klimat- och miljöminister Åsa Romson om Naturvårdsverkets beslut om licensjakt. Enligt artiklarna säger ministern ”att hon är kritisk och helst hade sett att eventuella beslut hade tagits vid ett senare tillfälle”. Enligt artiklarna säger hon också att ”hon har föreslagit till landsbygdsminister Sven-Erik Bucht (S) att upphäva beslutet”.

I en intervju i Sveriges Radio den 30 oktober 2014 gör Åsa Romson följande uttalande (se även en artikel med rubriken Ministrar oense om svensk vargpolitik på Sveriges Radios webbplats):

Nej jag beklagar dagens beslut hos Naturvårdsverket om en licensjakt i vinter. Jag har föreslagit för landsbygdsministern att vi tillfälligt skulle ta bort möjligheten för licensjakt ur jaktförordningen för den här vintern, eftersom vi inväntar pågående prövningar inte minst i svenska domstolar av de senaste årens licensjakt, men också att vi behöver ytterligare följa de analyserna kring vargstammens hälsa.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd genom uttalanden har handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheterna. Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av utskottets granskning av uttalanden som gjorts av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. 2005/06 (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). Av genomgången framgår att frågan oftast har gällt om uttalandet har varit ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet, dvs. om det har varit statsrådets avsikt att påverka myndighetsutövningen mot en enskild eller en kommun eller en myndighets tillämpning av lag eller om en myndighet har kunnat uppfatta sig som bunden av ett uttalande.

Vid riksmötet 1991/92 granskade utskottet fyra uttalanden som hade gjorts av olika statsråd (bet. 1991/92:KU30 s. 43 f.). En av granskningarna gällde vissa uttalanden om Jämställdhetsombudsmannens verksamhet som statsrådet Reidunn Laurén hade gjort i en debattartikel i Dagens Nyheter. I artikeln utvecklade statsrådet och en medförfattare sina synpunkter på den nya jämställdhetslagen och framförde bl.a. viss kritik mot tillämpningen av lagen.

Utskottet valde att behandla de fyra granskade uttalandena från principiella utgångspunkter, även om de var av olika karaktär och framhöll bl.a. följande (bet. 1991/92:KU30 s. 45):

Självfallet har ett statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella

ställning i förening med det förhållandet att regeringsformen [...] uppställt vissa regler för myndigheternas självständighet i förhållande till regeringen måste viss återhållsamhet iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Man bör således först och främst kunna utgå från att ett uttalande gjorts i vederbörandes egenskap av statsråd. Vid denna bedömning bör enligt utskottet i viss mån vägas in om statsrådet är ansvarig för den sakfråga uttalandet avser eller inte. Mot bakgrund av regeringens kollektiva ansvar kan dock denna omständighet inte tillmätas avgörande betydelse.

Utskottet anförde vidare:

Om ett uttalande uppfattas ha gjorts av ett statsråd i denna egenskap måste självfallet stor betydelse fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet. Om denna avsikt är att påverka myndighetsutövning mot enskild eller myndighetens tillämpning av lag kan uttalandet vara att se som ett avsteg från reglerna i 11 kap. 7 § regeringsformen, vilket inte är godtagbart från konstitutionella utgångspunkter. Även om avsikten inte varit denna kan uttalandet ändå i vissa situationer framstå som stridande mot syftet med bestämmelserna i fråga, särskilt om den aktuella myndigheten kan ha uppfattat sig som bunden av uttalandet.

Ett statsråd torde således i allmänhet få räkna med att ett auktoritativt framfört ställningstagande i en fråga som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag från vederbörande myndighets sida skulle kunna uppfattas som direktiv. I princip ändras – som tidigare sagts – inte denna bedömning om uttalandet gäller en myndighet inom ett annat statsråds ansvarsområde.

Även om de fyra granskade uttalandena är av olika karaktär har utskottet valt att behandla dem från principiella utgångspunkter. Utskottet förutsätter att statsråd framledes ålägger sig stor återhållsamhet i samband med uttalanden i frågor som faller inom området för 11 kap. 7 § regeringsformen.

Avsikten med ett uttalande, dvs. vilket uppsåt ett statsråd haft med ett visst uttalande, samt hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten i fråga måste således, enligt utskottet, tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheter.

I några fall har utskottet framhållit att det är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilket ska meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev. Detta framhöll utskottet vid 2003 års granskning av statsrådet Jan O Karlssons agerande gentemot Migrationsverket när det gällde inhysning av bostadssökande på bostadsplattformar (bet. 2002/03:KU30 s. 150 f.). Karlsson hade i ett uttalande till TT ifrågasatt det lämpliga i Migrationsverkets lösning. Granskningen i denna del ledde inte till något annat uttalande från utskottets sida.

Vid riksmötet 2009/10 granskade utskottet vissa uttalanden som statsrådet Cristina Husmark Pehrsson hade gjort i olika massmedier med anledning av ett brev som Försäkringskassan skickat ut om de nya reglerna i lagen om allmän försäkring (bet. 2009/10:KU20 s. 139 f.). Utskottet hänvisade till vad det tidigare har uttalat om att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med regeringsformens bestämmelser om

myndigheternas självständighet i förhållande till regeringen, måste dock viss återhållsamhet iakttas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag. Om ett uttalande uppfattas ha gjorts av ett statsråd i denna egenskap, måste självfallet stor betydelse fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet. Om denna avsikt är att påverka myndighetsutövning mot en enskild eller tillämpning av lag, kan uttalandet vara att se som ett avsteg från reglerna i 11 kap. 7 § regeringsformen, vilket inte är godtagbart från konstitutionella utgångspunkter (s. 150). Utskottet ansåg inte att det kunde anses som ett avsteg från reglerna i 11 kap. 7 § RF att, på det sätt som statsrådet här gjort, rikta uppmärksamheten mot ett förhållande som på detta sätt gjort att ett motivuttalande blivit överspelat som tolkningsfaktum.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Vilket beslut av Naturvårdsverket syftade statsrådet Åsa Romson på i sina uttalanden i medierna? I vilket syfte gjordes uttalandena?
- Har statsrådet Åsa Romsons uttalanden med anledning av Naturvårdsverkets beslut föregåtts av kontakter med berörda myndigheter respektive inom regeringen? Om ja, har dessa kontakter dokumenterats inom Regeringskansliet? Om svaret är ja, önskar utskottet ta del av denna dokumentation och de handlingar denna avser.
- Med stöd av vilken bestämmelse har regeringen bemyndigat Naturvårdsverket att delegera beslut om licensjakt till länsstyrelserna (24 a § jaktförordningen)?

I en svarspromemoria som kom in till utskottet den 11 mars 2015 (bilaga A4.4.2) anförs att det beslut som statsrådet åsyftade var Naturvårdsverkets beslut den 30 oktober 2014 att för åren 2015–2017 delegera beslut om licensjakt efter varg till länsstyrelserna i mellersta rovdjursförvaltningsområdet. Vidare framhålls det i svaret att det aktuella uttalandet av klimat- och miljöministern gjordes efter det att Naturvårdsverket meddelat sitt beslut.

I svaret refereras till att anmälaren i sin begäran om granskning hänvisar till två artiklar i Dagens Nyheters och Expressens nätupplagor den 30 oktober 2014, vilka baseras på en telefonintervju med TT samma dag. Enligt artiklarna ska klimat- och miljöministern ha uttalat att hon helst hade sett att eventuella beslut hade tagits vid ett senare tillfälle och att hon "föreslagit till landsbygdsminister Sven-Erik Bucht (S) att upphäva beslutet". Citatet är dock, framhålls det i svaret, inte en korrekt återgivning av klimat- och miljöministerns uttalande. Ministern har dock uttalat att hon för landsbygdsministern föreslagit att tillfälligt ta bort de möjligheter till licensjakt som finns i jaktförordningen. I svaret framhålls också att uttalandet inte hade till syfte att påverka myndigheten.

Av svaret framgår vidare att några kontakter med berörda myndigheter eller inom regeringen inte hade förekommit med anledning av beslutet. Slutligen anförs det i svaret att regeringen bemyndigade Naturvårdsverket att delegera beslut om licensjakt till länsstyrelserna med stöd av 29 § 2 och 52 § jaktlagen.

Utfrågning med klimat- och miljöminister Åsa Romson

Den 20 april 2015 höll utskottet en utfrågning med klimat- och miljöminister Åsa Romson (bilaga B7). Vid utfrågningen redogjorde ministern för bakgrunden till uttalandena i samband med Naturvårdsverkets beslut om delegering av licensjakten på varg. Ministern uppgav att hon med anledning av Naturvårdsverkets kommunikation av beslutet den 30 oktober intervjuades senare samma dag per telefon av TT och av Sveriges Radio, och att dessa medier frågade vad hon ansåg om beslutet om vargjakt. Ministern framhöll vidare följande.

Vid denna tidpunkt i höstas var såväl 2013 som 2014 års licensjakt på varg ännu föremål för prövning i svensk domstol. Dessutom hade EU-kommissionen inlett två överträdelseärenden mot Sverige om jakten på varg och jaktlagstiftningens förenlighet med EU-rätten. På grund av detta hade ministern tidigare under oktober instruerat Miljödepartementet att göra propåer om att Regeringskansliet skulle förbereda en ändring av jaktförordningen för att tillfälligt frysa möjligheterna till licensjakt på varg tills regeringen hunnit se över regelverket i de delar där både svenska domstolar och EU-instanser påpekat att det fanns rättsliga osäkerheter. Den 30 oktober hade departementet ännu inte fått gehör för dessa propåer. Ministern underströk att departementets arbete genomfördes på ett sådant sätt att det inte påverkade Naturvårdsverket i dess beslutsprocess avseende de gällande reglerna.

Ministern sa att hon inför utfrågningen hade gått igenom utskrift av sina svar i den aktuella intervjun med TT och att dessa enligt ministern visade att hon aldrig sagt att hon har föreslagit för landsbygdsministern att de ska upphäva Naturvårdsverkets beslut att delegera licensjakten på varg. Det framgick, menade ministern, att hon har föreslagit att regeringen tillfälligt ska frysa möjligheten till licensjakt på varg i jaktförordningen för att reda ut det osäkra rättsläget.

Ministern framhöll att det alltså inte var en ordagrant korrekt återgiven text i TT:s artikel, som också Dagens Nyheter och Expressen tog in, och som av anmälaren till utskottet har tolkats på ett annat sätt än det som var andemeningen och som också kommunicerades. Ministern ansåg att det naturligtvis var väldigt olyckligt.

Ministern anförde att hon hela tiden har varit mycket medveten om och gett uttryck för att Naturvårdsverket har att fatta beslut på de regler som riksdag och regering anger och att det är ett självständigt beslutsfattande. Hennes uttalanden handlade inte om att påverka Naturvårdsverkets tillämpning av jaktförordningen utan avsåg enbart en fråga som regeringen hanterar, dvs. hur jaktförordningen bör vara utformad.

Som svar på en fråga framhöll ministern att när hon beklagade beslutet hos Naturvårdsverket gick beklagandet ut på att man inte hade förmått att inom Regeringskansliet – på den korta tid som den nya regeringen hade suttit – möjliggöra en utformning av jaktförordningen på ett sådant sätt att det fanns ett tydligt rättsläge även inför den här vinterns vargjakt. Ministern framhöll att det hon beklagade var beslutets innebörd, dvs. att man skulle gå mot en vinter med rättsosäkert läge kring licensjakten av varg.

På en fråga om vad som var syftet med uttalandet svarade ministern att hon är medveten om att vi har självständiga myndigheter i Sverige och att de har att fatta beslut enligt de regler och riktlinjer som riksdag och regering sätter upp, men att politiker också har att lägga sig vinn om att vi har en politisk debatt om de vägval som görs när man sätter upp dessa regler och riktlinjer. Ministern framhöll att hon inte hade gjort några uttalanden om hur länsstyrelserna bör hantera den här frågan över huvud taget. Det skulle vara henne främmande, sa hon. Ministern sa vidare att syftet var att svara på journalisternas frågor, och att det är viktigt att man som statsråd på sitt ansvarsområde också kan svara på mediernas frågor.

En fråga som ställdes vid utfrågningen var om det är statsrådets uppfattning att man i länsstyrelserna kanske kunde ha uppfattat den här kritiken som en inriktning att man bör tänka på detta när man fattar beslut om licensjakt. Ministern svarade att det fanns ingenting i hennes uttalanden som antydde att detta handlade om någonting annat än regeringens interna arbete med det som är regeringens verktyg, dvs. hur man utformar förordningar som ligger på regeringens bord och hur man utformar regelverk som myndigheterna sedan ska hantera. Det var också det som slogs upp med stora rubriker i den stora mediedebatten. Därför trodde ministern att det vid det tillfället inte var någon som hade någon annan tolkning av dessa uttalanden eller dessa intervjuer än att det just fanns olika uppfattningar mellan olika departement på Regeringskansliet, en debatt som vanligtvis slås upp ganska stort om det är så att den kommer till uttryck, vilket den gjorde i detta fall.

På en fråga om hur statsrådet bedömde att uttalandet kunde uppfattas av den beslutande myndigheten och länsstyrelserna svarade ministern att hon uttalade sig för att ge svar på frågor som många ställde. Ministern sa också att hon valde att vara tydlig i kommunikationen just den dagen då hon uppfattade att otydligheten från regeringen både gentemot myndigheten och medborgarna skulle bli mycket större om hon valde att inte ge en bild av hur dessa beslut hänger ihop med arbetet kring vargförvaltningen och hur hon som sakminister såg på det. Ministern sa även att det i den artikel som gick ut med anledning av TT-intervjun inte gjordes en helt korrekt återgivning av vad hon hade sagt. Ministern påpekade att det kan låta som att man skulle upphäva Naturvårdsverkets redan fattade beslut, men att det naturligtvis är helt fel.

Ministern framhöll vidare som svar på en fråga att det inte är hennes roll att uttala sig om vad som är rättsläget, men när det finns en osäkerhet måste hon konstatera det. Det hon sedan uttalade sig om handlar om att ändra reglerna, inte att rätta myndigheters agerande och självständiga beslutsfattande utifrån

reglerna. Ministern konstaterade vidare att hon gjorde uttalandena efter det att beslutet fattades hos Naturvårdsverket. Ministern sa också att hon visste att det fanns tydliga tecken på osäkerhet om rättsläget och att detta var bakgrunden till att hon inom regeringen agerade för att man skulle ändra jaktförordningen på ett sådant sätt att man fick betänkanhetid för att göra eventuella ändringar som behövdes på grund av det osäkra rättsläget. Det i sin tur var det som ministern berättade i intervjun, dvs. att hon som minister inom regeringen hade föreslagit en ändring av jaktförordningen så att det inte skulle bli licensjakt på varg under den vinter som kommer.

På en fråga om ministern eller någon av hennes medarbetare haft direkta kontakter med Naturvårdsverket inför beslutet i syfte att påverka myndigheten svarade ministern att naturligtvis finns en lång rad kontakter mellan Miljö- och energidepartementet och Naturvårdsverket, som är vår största miljömyndighet. Men att det sedan länge är en inarbetad rutin, och att det finns en stark medvetenhet på departementet, att i beslutprocesser som är Naturvårdsverkets, eller länsstyrelsernas för den delen, är de kontakter man har från departementet inte på något sätt inne i de processerna och verkligen inte vad gäller kontakterna från den politiska staben.

Utskottets ställningstagande

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 iakttäta viss försiktighet när det gäller uttalanden som tar sikte på myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag.

I det nu aktuella fallet uttalade ministern att hon beklagade beslutet hos Naturvårdsverket om licensjakt. Naturvårdsverkets beslut innebar att rätten att fatta beslut om licensjakt delegerades till vissa länsstyrelser. Enligt utskottet kan innehållet i Åsa Romsons uttalande uppfattas som en kritik i efterhand av Naturvårdsverkets delegationsbeslut. Utskottet konstaterar vidare att vid tidpunkten för uttalandet återstod alltså för länsstyrelserna att besluta i frågan om huruvida licensjakt skulle få bedrivas. Därtill gällde att länsstyrelsernas beslut skulle kunna bli överklagade till Naturvårdsverket, vilket de i några fall också blev. Även om det inte var statsrådets avsikt att påverka myndigheterna är det enligt utskottet inte uteslutet att uttalandet kunde uppfattas ge uttryck för hennes uppfattning i sådana hänseenden som var av betydelse i den prövning som senare skulle göras av länsstyrelserna och, efter överklaganden, av Naturvårdsverket.

4.5 Statsministerns hantering av processen att utse statsråd tillhörande ett annat parti

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1705-2014/15), *bilaga A4.5.1*, begärs att utskottet ska granska om statsminister Stefan Löfven har levt upp till de krav som ställs i 6 kap. 1 § regeringsformen (RF) på att det är statsministern som bildar regering. Bestämmelsen innebär enligt anmälaren att statsministern ska ha möjlighet att i praktiken påverka vilka som blir statsråd. Även om statsministern formellt har undertecknat utnämningarna även av de miljöpartistiska statsråden i regeringen ifrågasätter anmälaren om detta räcker för att leva upp till innebörden av bestämmelsen i RF, om statsministern har saknat en reell möjlighet att påverka valet av statsråd.

Anmälaren hänvisar till uppgifter i media om att Stefan Löfven (S) överlåtit åt Åsa Romson och Gustav Fridolin (båda MP) att välja personer till de ministerposter som Miljöpartiet ansvarar för.

Anmälaren konstaterar att konstitutionsutskottet våren 2007 uttalade att RF ger stor frihet åt statsministern när det gäller vem som ska utses till statsråd (bet. 2006/07:KU20 s. 30 f.). Man kan dock enligt anmälaren inte komma ifrån att ansvaret ligger hos just statsministern och att detta inte kan delegeras. Anmälaren konstaterar vidare att ledamöter från S, V och MP i en reservation i det nämnda granskningsärendet anförde att en förutsättning för att statsministern ska kunna leva upp till sitt ansvar självklart är att utnämningarna föregås av personlig kontakt och samtal med samtliga tilltänkta statsråd. Anmälaren ifrågasätter om statsminister Stefan Löfven levt upp till detta.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A4.5.2*. Utskottet har även hållit en utfrågning med statsminister Stefan Löfven, *bilaga B11*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringen består enligt 6 kap. 1 § RF av statsministern och övriga statsråd. Statsministern utses av riksdagen enligt ett förfarande som regleras i 6 kap. 4–6 §§. Statsministern tillsätter sedan övriga statsråd.

Ett statsråd ska vara svensk medborgare. Han eller hon får inte inneha någon anställning och får inte heller ha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroende för honom eller henne (6 kap. 2 § RF).

Av 7 kap. 2 § RF följer ett beredningstvång. Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda

myndigheter och, i den mån det behövs, från kommuner. Även sammanlutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. I förarbetena till RF framhölls emellertid att statsministerns beslut om regeringens sammansättning och om fördelningen av uppgifter inom regeringen inte är ett regeringsärende (prop. 1973:90 s. 297).

Konstitutionsutskottet redovisade i betänkande 2006/07:KU20 (s. 30 f.) en genomgång av hur de tidigare statsministrarna Ingvar Carlsson och Göran Persson i bl.a. böcker och artiklar har beskrivit hur valet av statsråd enligt deras mening gick till i praktiken. Dessa beskrivningar, som avser bildandet av enpartiregeringar, tar i huvudsak sikte på en statsministers förhållande till partistyrelsen och riksdagsgruppen i valet av statsråd, samt vilka egenskaper en statsminister efterlyser hos ett presumtivt statsråd. I en kommentar till RF anförs att läget blir ett annat om mer än ett parti ingår i regeringen (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 289 f.). Vart och ett av dessa partier måste regelmässigt ha ett speciellt inflytande när det gäller rekryteringen till dess statsrådsposter. Vid regeringssamverkan kan det antas att de sonderingar som föregår förslaget till ny statsminister även har lett till en överenskommelse om regeringens personsammansättning. I en annan grundlagskommentar sägs att i formell mening utses övriga statsråd alltid av statsministern, men i en koalitionsregering torde det i praktiken vara så att de övriga partiledarna har stora möjligheter att påverka vilka företrädare för partierna som ska ingå i regeringen (Eka m.fl. Regeringsformen, 2012, s. 228).

Regeringsbildningen hösten 2014

Processen vid regeringsbildningen efter riksdagsvalet den 14 september 2014 har beskrivits i en promemoria som har upprättats av riksdagsdirektören och som finns intagen som bilaga till konstitutionsutskottets betänkande 2014/15:KU10 (s. 94 f.). Av promemorian framgår följande.

Den 15 september 2014 lämnade statsminister Fredrik Reinfeldt in sin ansökan om entledigande till talman Per Westerberg, som omedelbart entledigade honom och övriga statsråd. De erinrades om att de uppehöll sina befattningar till dess en ny regering hade tillträtt.

Sedan Per Westerberg överlagt med de vice talmännen och fört samtal med riksdagspartiföreträdarna gav han den 18 september Stefan Löfven i uppdrag att sondera förutsättningarna för att bilda en tvåpartiregering bestående av Socialdemokraterna och Miljöpartiet. Den 26 september presenterade Stefan Löfven resultatet av detta uppdrag för talmannen. Den 29 september träffade den nyvalde talmannen Urban Ahlin partiföreträdarna och de vice talmännen för att fortsätta arbetet med regeringsbildningen. Den 30 september föreslog han att riksdagen skulle utse Stefan Löfven till ny statsminister och den 2 oktober utsåg riksdagen Stefan Löfven till statsminister. Den 3 oktober lämnade Stefan Löfven sin regeringsförklaring och anmälde då för riksdagen de statsråd han hade utnämnt för att bilda regering tillsammans med honom.

Uppgifter i media

I de nämnda tidningsartiklarna (Expressens nätupplaga den 5 oktober 2014 respektive den 9 januari 2015) anges att Stefan Löfven, Åsa Romson och Gustav Fridolin tidigt påbörjade regeringsbildningen och jobbade intensivt med denna. Man började med att bestämma vilka poster som Socialdemokraterna respektive Miljöpartiet skulle ansvara för och först därefter diskuterades namn. Åsa Romson och Gustav Fridolin fick ensamma ansvar för att välja vilka personer de ville ha på Miljöpartiets poster. Kulturminister Alice Bah Kuhnke (MP) uppger att hon fick frågan om att bli statsråd av Gustav Fridolin och att det var i ett möte med honom som hon tackade ja till uppdraget.

Tidigare granskningar

Den nämnda granskningen våren 2007 gällde vilken beredning som borde föregå en statsministers val av personer till statsrådsutnämningar. Anmälan gjordes mot bakgrund av att viss information om några av de nyutnämnda statsråden efter valet 2006 inte blev kända för statsministern förrän efter utnämningarna.

Dåvarande statsminister Fredrik Reinfeldt uppgav under utskottets utfrågning bl.a. följande om processen att välja personer till statsrådsposterna. Det hade förekommit omfattande diskussioner mellan de fyra partiledarna inom den blivande koalitionsregeringen om vilka partier som skulle ha vilken funktion och vilka personer som skulle kunna komma i fråga. Sist och slutligen var det en process där statsministern själv måste gå igenom vilka personer som skulle utses. Det var ingen annan än han som bar ansvaret för vilka som utsågs. Han var fullt medveten om att han hade ansvaret för hela regeringen. De specifika frågorna om en kandidats lämplighet ställdes dock av respektive partiledare, men återgavs till honom. Han var helt medveten om vilka personer de avsåg att utse och kunde ha synpunkter på det. Han hade inga egna samtal med de tilltänkta statsråden från de andra allianspartierna.

Utskottet konstaterade att begränsningar i vem som kan utses som statsråd bara finns i kraven på svenskt medborgarskap och förbudet mot anställning eller förtroendeskadliga uppdrag. Utnämningen av statsråd är enligt utskottet inte ett regeringsärende och omfattas därför inte av bestämmelserna om beredningsskyldighet i RF. RF ger således stor frihet åt statsministern när det gäller vem som ska utses till statsråd. Någon särskild praxis har heller inte utvecklats för hur utnämningarna ska förberedas. Granskningen gav härutöver inte anledning till något särskilt uttalande från utskottets sida (bet. 2006/07:KU20 s. 30 f.).

I en reservation anförde S, MP och V i huvudsak följande. Uppgiften att utse övriga statsråd är central och grannlaga, och innebär att statsministern har ett tungt ansvar för att den som har en bakgrund som inte i alla delar går att försvara inte utses till statsråd. Detta ställer krav på noggranna förberedelser. En förutsättning för att statsministern ska kunna leva upp till sitt ansvar är

enligt reservanterna självklart att utnämningarna föregås av personlig kontakt och samtal med samtliga tilltänkta statsråd (bet. s. 248).

I en granskning våren 1984 av praxis i fråga om redovisningen av statsrådets förmögenhetsinnehav m.m. genomfördes vidare utfrågningar med de tidigare statsministrarna Tage Erlander, Olof Palme, Thorbjörn Fälldin och Ola Ullsten om deras erfarenheter som regeringsbildare i detta avseende (bet. KU 1983/84:30). Det som framkom under dessa utfrågningar sammanfattas i 2007 års granskning. Det framgår bl.a. att Thorbjörn Fälldin uppgett att han efter en lång tid i riksdagen redan kände de flesta från de andra regeringspartierna och att detta för det mesta var tillräckligt. I några fall hade han dock behov av ingående samtal med partiledarna för Moderata samlingspartiet och Folkpartiet för att skaffa sig en bild av kandidaterna.

Promemoria från Regeringskansliet

Som svar på utskottets frågor lämnades den 10 mars 2015 följande upplysningar i en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen (bilaga A4.5.2). Innan statsråden utsågs hade statsministern samtal med bl.a. företrädaren för Miljöpartiet om vilka personer som skulle utses. Han hade personliga samtal med tilltänkta statsråd innan de utsågs. Därutöver såg han, mot bakgrund av bestämmelserna i 6 kap. 2 § RF, till att särskilda samtal med de tilltänkta statsråden genomfördes.

Utfrågning med statsminister Stefan Löfven

Utskottet höll den 24 april 2015 en utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B11).

Inledningsvis framhöll Stefan Löfven att rubriken på ärendet för utfrågningen – Statsministerns delaktighet i processen att utse statsråd tillhörande ett annat parti – var något missvisande då det inte handlar om delaktighet utan om att leda en process. Han hade personliga samtal med var och en av de tilltänkta statsråden och han såg även till att det fördes mer djupgående samtal om övriga relevanta frågor med dem. Han framhöll vidare att det inte utvecklats någon särskild praxis för hur utnämningarna ska förberedas och att det endast finns formella begränsningar av vem som kan utses till statsråd i kravet på svenskt medborgarskap och förbudet mot anställning eller förtroendeskadligt uppdrag. Eftersom utnämning av statsråd inte är ett regeringsärende omfattas det inte av bestämmelserna i RF om beredning av regeringsärendena. Förutsättningarna vid en regeringsbildningsprocess har sett och kommer troligen att se olika ut, och varje tillträdande statsminister har sina förutsättningar att arbeta utifrån. Förutom att besitta kunskaper inom relevanta områden ansåg han att det var viktigt att personen var intresserad av och villig att bli statsråd samt var omdömesgill och förstod uppdragets vikt.

När det gäller utnämningen av ett statsråd tillhörande Miljöpartiet uppgav han att ett av Miljöpartiets språkrör gjorde en första intresseförfrågan men att

det var på hans uppdrag. Sedan pratade han med alla statsråd oavsett vilket parti de tillhör. Det var han som skulle ställa den avgörande frågan och det var han som skulle utse statsrådet. På fråga om han hade haft möjlighet att avvisa en person som förts fram av Miljöpartiets språkrör om han ansåg att personen i fråga inte var lämplig som statsråd svarade han ja.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla att ansvaret för processen att utse statsråd ligger hos regeringsbildaren, vilket följer av att det är statsministern som utser övriga statsråd. Det sagda gäller även om flera partier ingår i regeringen. Statsministern bär således ansvaret för dem som utses oavsett om de kommer från det egna partiet eller inte. Hur processen ser ut i detalj kan dock variera från fall till fall.

I granskningen har det framkommit att Stefan Löfven hade personliga samtal med var och en av de tilltänkta statsråden innan de utsågs. Han såg även till att det fördes mer djupgående samtal med dem om i sammanhanget relevanta frågor. Enligt utskottet visar granskningen inte annat än att Stefan Löfven har hanterat utseendet av statsråd på ett från konstitutionell synpunkt ändamålsenligt sätt.

4.6 Information om utrikesministerns inställda resa till Israel

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1706-2014/15), *bilaga A4.6.1*, begärs en granskning av uppgifter om utrikesminister Margot Wallströms inställda resa till Israel.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen ligger bl.a. en promemoria som har upprättats inom Utrikesdepartementet (UD), *bilaga A4.6.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den 7 januari 2015 förekom uppgifter i olika massmedier (bl.a. Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet och Aftonbladet) om att Margot Wallström skulle komma att skjuta upp en planerad resa till Israel påföljande vecka, därför att den valda tiden passade mindre bra för de palestinska företrädarna som Wallström skulle träffa och att Israel skulle hålla val den 17 mars. Enligt

uppgift i Aftonbladet utvecklade utrikesministerns pressekreterare bl.a. frågan om det förestående valet i Israel.

Det är valrörelse i Israel och det är därför många som inte har tid att träffa henne på grund av det. Då tyckte vi att det var bättre att skjuta på resan till ett senare tillfälle.

Enligt uppgift i Dagens Eko den 15 januari 2015 och andra massmedier, vilka hänvisade till uppgiften i Ekot, uppgav det svenska utrikesdepartementet att Margot Wallströms planerade resa till Israel i januari 2015 ställdes in av kalenderskäl. Enligt Ekot handlade det om att Margot Wallström inte var välkommen i Israel och inte hade fått möta Israels utrikesminister eller premiärminister om hon rest som planerat. Vidare uppgavs att Margot Wallström övervägde att ändå genomföra Israelresan trots uteblivna officiella möten, men att Israel i så fall skulle ha betraktat besöket som ett privat besök.

I P1-morgon torsdagen den 15 januari 2015 (artikeln UD om inställd Israelresa: Vi vill inte ha ett högt tonläge, som publicerades på Sveriges Radios webbplats den 15 januari kl. 5.00) uttalade kabinettsekreterare Annika Söder bl.a. följande.

Margot Wallström kunde tyvärr inte träffa den palestinska sidan. Det var ju meningen att det här skulle vara ett kombinerat besök, men president Abbas blev tvungen att åka på annat håll. Hon skulle också ha medverkat i en konferens om Raoul Wallenberg i Israel och vi beklagar verkligen att det inte kunde bli av för det var ju också en manifestation mot antisemitism och ett sätt för oss att visa vårt stöd mot antisemitism i världen.

På frågan ”att Israels utrikesminister inte ville träffa Margot Wallström, hur har det påverkat beslutet att ställa in resan?” svarade Annika Söder

Hon hade en rad andra officiella kontakter planerade.

Jag tycker det är väldigt viktigt att vi inte ska ha ett högt tonläge i den här frågan. Det är i allas intresse att ha goda diplomatiska kontakter. Vi respekterar att det är valrörelse i Israel nu och att det där finns ett högt tonläge nu.

Annika Söder sa, enligt artikeln, att ”det är klart att det spelar roll att Wallströms motpart, Israels utrikesminister Avigdor Lieberman, inte kunde ta emot”. Enligt artikeln sa Annika Söder också att UD respekterade att han var upptagen i en valrörelse i landet.

I samma artikel uppges att utrikesministerns pressekreterare sagt att resan till Israel sköts upp på grund av valrörelsen i landet. Att Margot Wallström inte skulle ha varit välkommen i Israel kände han inte igen.

Den förklaringen vi fick var att det är valrörelse i Israel och därför var det en dålig tidpunkt. Någon annan förklaring har vi inte fått.

Med hänvisning till att Margot Wallström, enligt uppgifter till Ekot, inte fått några officiella möten i Israel och tillfrågad ”hur ser ni på det?” svarade pressekreteraren följande.

Det är vi som har beslutat skjuta upp resan och det beror på att det var svårt att få ihop möten både med den palestinska sidan och den israeliska sidan, och sammantaget tyckte vi att då var det bättre att skjuta upp resan.

I artikeln Israel välkomnade inte Wallström, som publicerades på SVT:s webbplats den 15 januari 2015, sa en tjänsteman på UD:s pressjour att Margot Wallströms resa var uppskjuten av flera anledningar.

Dels visar sig att tidpunkten den här veckan passar mindre bra för den palestinska presidenten Abbas och utrikesministern al-Maliki. De är bortresta den här veckan så det passar dåligt med deras reseschema. Dessutom är det valrörelse i Israel just nu och då är det aldrig särskilt lämpligt att åka till ett land. Politikerna i landet har annat att tänka på så att säga. Så därför är resan uppskjuten till senare i vår när israeliska valet är över.

På fråga om det inte stämde som israeliska UD hade uppgivit för Ekot, att Margot Wallström inte skulle få träffa några officiella representanter, uppges tjänstemannen på UD:s pressjour ha svarat:

Det har jag inga uppgifter om. Det kan jag inte kommentera.

Enligt Margot Wallströms pressekreterare tyckte Margot Wallström att det var synd att hon inte kunde vara med på Raoul Wallenbergmötet. Men sammantaget fanns så många skäl emot att det var bättre att skjuta på resan.

Det fanns flera orsaker att skjuta på resan, som ska genomföras senare. Dels passade den här veckan dåligt för de palestinska ledarna. Dels är det mitt under valkampanjen i Israel och därför svårt att få till möten med israeliska politiker och företrädare. Det är också intressantare att träffa en nytilträdad regering än en som står inför ett val.

I artikeln Wallström inte välkommen i Israel, som publicerades på Dagens Nyheters webbplats den 12 februari 2015, uppges att ”enligt Annika Söder, kabinettsekreterare på UD, så är det beklagligt att Avigdor Lieberman inte kunde ta emot Margot Wallström.”

I artikeln Ekot erfar: Wallström inte välkommen till Israel och artiklar som hänvisar till Ekot, uppges att en namngiven person på israeliska UD uppgivit att den svenska utrikesministern inte hade fått några officiella möten i Israel om hon rest dit. Denna person uppges ha bekräftat att Margot Wallström inte hade fått möta vare sig Israels utrikesminister eller premiärminister om hon rest till Israel som det var planerat.

I engelskspråkiga israeliska medier finns något varierande uppgifter från namngivna företrädare för israeliska UD om bakgrunden till att utrikesminister Wallströms resa till Israel i januari 2015 ställdes in.

Utöver de uttalanden som citerats i svenska medier kan nämnas en artikel som publicerats på Jerusalem Posts webbplats den 15 januari 2015, där det uppges att man från israeliska UD:s sida uppgivit att det var svårt att få ihop någon form av diplomatiska möten när man närmade sig val (”We said that it is difficult to put these meetings together, diplomatic meetings of any kind, as we approach the elections”). Det tillades att atmosfären mellan Israel och Sverige inte precis var den bästa och att det påverkade beslutet, men att det främsta problemet var frågan om tidpunkten, mer än något annat (”I would add that the atmosphere between Israel and Sweden is not exactly the best right now and that factors into the decision. But the primary issue is the timing, more than anything else”).

Skriftlig fråga

Som svar på en skriftlig fråga (2014/15:168) svarade Margot Wallström den 4 februari 2015 enligt följande.

Mitt planerade besök till Israel och Palestina har skjutits upp av flera samverkande skäl. Bland dem fanns beskedet från israeliska företrädare om svårigheten att träffa min motpart utrikesminister Lieberman och andra regeringsföreträdare med hänvisning till att Israel nu befinner sig i en valrörelse. Därtill visade det sig att tidpunkten fungerade mindre bra för palestinierna, bland annat för att President Abbas den aktuella veckan inbjöds att delta vid presidentinstallationen i Tunisien. Det är ingen hemlighet att Israel är kritiskt till det svenska erkännandet av Staten Palestina. Det hindrar inte att den politiska dialogen mellan Israel och Sverige fortsätter. Tvärtom är den aktiv och levande. Jag ser fram emot att besöka Israel vid ett senare tillfälle.

Tidigare granskningar

Våren 2008 gällde en granskning näringsminister Maud Olofssons utseende av utredare av trygghetssystem för företagare. Utskottet konstaterade (bet. 2007/08:KU20 s. 213) att näringsministern vid en presskonferens den 22 november 2007 presenterade felaktiga uppgifter om den tidigare utredaren. Såsom ansvarigt statsråd ansvarar näringsministern, anförde utskottet, för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som hon förmedlar är korrekta. Mot denna bakgrund kunde utskottet notera att departementsledningen senare samma dag offentligt framförde ett beklagande och sina ursäkter. Det är dock inte tillfredsställande, anförde utskottet, att en skriftlig rättelse tillfogades regeringens webbplats först två veckor efter presskonferensen.

En granskning våren 2010 (bet. 2010/11:KU20 s. 222 f.) gällde om Eskil Erlandsson hade gjort sig skyldig till ministerstyre i förhållande till Statens jordbruksverk. I granskningen framkom att felaktiga uppgifter hade kommunicerats på regeringens webbplats, av ministern i olika massmedier och av ministern under hösten 2010 i skriftliga frågesvar i riksdagen. Allmänheten och riksdagen hade därigenom givits en felaktig uppfattning om vad som förevarit. Som utskottet uttalat tidigare ansvarar ansvarigt statsråd för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som han förmedlar är korrekta. Detta hade även framförts av landsbygdsministern som beklagat det inträffade. Utskottet ansåg att tydliga fel hade begåtts och förutsatte att det inträffade inte skulle komma att upprepas.

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

I det första ärendet (s. 45 f.) uttalade utskottet, utan att kommentera huruvida vilseledande uppgifter ansågs ha förekommit i statsrådets svar, att det är respektive statsråd som själv bestämmer hur en interpellation ska

besvaras. De två andra ärendena (s. 50 f.) föranledde inte något uttalande från utskottet.

Hösten 2009 genomförde utskottet bl.a. en översiktlig granskning av frågeinstituten (bet. 2009/10:KU10). Utskottet konstaterade inledningsvis att frågeinstituten är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt och att genom regleringen av dem förankras den enskilde riksdagsledamotens rätt att fråga ett statsråd om sådant som rör dennes tjänsteutövning (s. 162 f.). Vidare påpekade utskottet att instituten fyller en viktig funktion inom det parlamentariska systemet genom de möjligheter som de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen. Vikten av att dessa institut fungerar tillfredsställande är enligt utskottet mot denna bakgrund uppenbar.

En granskning våren 2012 gällde en uppgift som justitieministern lämnat vid en frågestund (bet. 2011/12:KU20). Utskottet hänvisade i sitt ställningstagande (s. 42) till att som utskottet tidigare hade konstaterat är frågeinstituten ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt, och genom regleringen av dem förankras den enskilde riksdagsledamotens rätt att fråga ett statsråd om sådant som rör dennes tjänsteutövning. Instituterna fyller alltså inom det parlamentariska systemet en viktig funktion genom de möjligheter som de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen. Vikten av att dessa institut fungerar tillfredsställande är – som utskottet tidigare har påpekat – mot denna bakgrund uppenbar. Därefter noterade utskottet att konkreta frågor kring bidrag till Moderaterna rör förhållandena i ett politiskt parti. Den sittande talmannen har att vaka över att de frågor som ställs vid en muntlig frågestund håller sig inom ramen för vad som är ett statsråds tjänsteutövning. När justitieministern i det nu aktuella fallet fick frågor om bidrag till sitt parti är det givetvis viktigt att det svar hon lämnar är korrekt. I den svarspromemoria som har upprättats inom Justitiedepartementet påpekas också att det i efterhand kan konstateras att ministerns uttrycks sätt vid den aktuella frågestunden var olyckligt.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 22 januari 2015 begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 11 mars 2014 en svarspromemoria utarbetad vid Utrikesdepartementet (bilaga A4.6.2).

Med anledning av utskottets fråga hur uttalandena från kabinettssekreterare Annika Söder, utrikesministerns pressekreterare samt tjänstemannen på UD:s pressjour och vad som anförts i utrikesministerns frågesvar svarar mot vad som framförts från företrädare för israeliska UD inför det inställda besöket, anfördes i promemorian att utrikesministern i december beslutade att besöka Israel och Palestina för att bl.a. delta i en konferens till Raoul Wallenbergs minne i mitten av januari 2015. Kontakter med israeliska UD gav vid handen att det skulle bli svårt att få möten med regeringsföreträdare – inklusive med utrikesministern – vid den aktuella tidpunkten, då Israel vid det laget skulle vara inne i en valrörelse. Planeringen inför mötet fortskred trots detta besked.

Vidare anfördes det i promemorian att det en tid senare förekom uppgifter i massmedia om att utrikesminister Lieberman inte skulle komma att träffa utrikesminister Wallström. När kontakt togs med officiella företrädare för Israel på tjänstemannanivå var beskedet att Lieberman inte skulle ta emot med hänvisning till valrörelsen. Detta påverkade inte heller besöksplaneringen. Den 29 december 2014 lämnade israeliska UD besked om att besöket skulle komma att betraktas som privat. Då besöket inte var att betrakta som inkommande till israeliska UD skulle säkerhet heller inte erbjudas utrikesministern. Samma dag på eftermiddagen kom uppgifter om kalenderproblem gällande möten på den palestinska sidan med utrikesminister Malki samt president Abbas, som båda skulle vara på resa aktuella datum. På kvällen den 29 december fattades beslutet att skjuta upp utrikesminister Wallströms besök till Israel och Palestina.

Beslutet att skjuta upp besöket till Israel och Palestina till ett senare datum var, enligt promemorian, grundat på en sammanvägning av ovan nämnda skäl, vilket har redogjorts för i de intervjuer som företrädare för UD gjort i medier samt anförts i det skriftliga frågesvaret. UD:s företrädare har valt att med hänsyn till Sveriges bilaterala relationer med Israel avstå från att spekulera i huruvida antydningar i medier om att ”atmosfären” mellan Sverige och Israel skulle ha påverkat möjligheten till officiella möten.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har gått igenom den kommunikation som varit i frågan. Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

4.7 Dåvarande biståndsministerns agerande i samband med Sidas beviljande av ekonomiskt stöd

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1738-2014/15), *bilaga A4.7.1*, begärs att utskottet granskar om ett brev från den dåvarande biståndsministern Gunilla Carlsson till Eurasia Foundation har inneburit ett agerande från ministern som strider mot regeringsformens förbud mot att enskilda statsråd blandar sig i myndigheters handläggning av enskilda beslut.

I anmälan anfördes att enligt uppgifter som framkommit i bl.a. Aftonbladet under januari 2015 har organisationerna National Democratic Institute (NDI), Eurasia Foundation (EF) och den senares dotterorganisation Eurasia Partnership Foundation (EPF) tillsammans fått 95 miljoner kronor från Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Organisationerna uppger att de verkar för ökad demokratisering av länder, främst sådana som låg inom Sovjetunionen. Organisationerna är finansierade bl.a. av det amerikanska biståndsorganet United States Agency for International Development (Usaid).

Vidare anförts i anmälan att enligt medieuppgifterna har en stor del av Sidas anslag använts för att köpa politiska medieinslag i georgiska medier. Det har även använts till ett speciellt ledarskapsprogram som stöttar utvalda politiker i deras valkampanjer. Enligt uppgifterna i medierna skrev den dåvarande biståndsministern Gunilla Carlsson i oktober 2007 ett brev till EF där hon på Sidas och Sveriges vägnar utlovade bidrag på motsvarande 23 miljoner kronor under tre år till organisationen. Två veckor senare lämnade EF en ansökan till Sida som beviljades av myndigheten. I anmälan anförts att ett protokoll från Sida från den 23 november 2007 antyder att initiativet till samarbetet kommer från Utrikesdepartementet (UD). Sida angav enligt anmälan bl.a. att UD visat ett starkt intresse för projektet, eftersom EF har ett gott rykte där, och samarbetet var ett tillfälle för tätare kontakter mellan Sverige och USA. Dessutom angavs enligt anmälan i protokollet att Sida i samband med EF:s ansökan fått ett brev från UD, som bekräftar att organisationen skulle få 23 miljoner kronor.

Underlag för granskningen

Till underlag för granskningen ligger bl.a. två svarspromemorior från Utrikesdepartementet inklusive en kopia av Gunilla Carlssons brev den 11 oktober 2007 till Eurasia Foundation, *bilaga A4.7.2–3*. I ärendet har även begärts in ett beslut av Sida från den 3 december 2007 om bistånd till Eurasia Partnership Foundation Georgia, *bilaga A4.7.4*, och ett brev från Eurasia Foundation till Gunilla Carlsson den 12 mars 2007. Brevet till Gunilla Carlsson har en sekretessmarkering och återges därför inte i betänkandet.

Utredning i ärendet

Uppgifter i massmedier

I en nyhetsartikel publicerad den 20 januari 2015 på Aftonbladets webbplats angavs bl.a. att Sida sedan 2007 har slutit samarbetsavtal med tre amerikanska organisationer om bistånd till olika projekt i Georgien. Organisationerna är NDI, EF och dotterorganisationen EPF. Organisationerna har fått sammanlagt 95 miljoner kronor från Sida.

I en annan nyhetsartikel publicerad samma dag på Aftonbladets webbplats angavs att den dåvarande biståndsministern Gunilla Carlsson i oktober 2007 skrev ett brev till EF där hon å Sidas och Sveriges vägnar utlovade bidrag på motsvarande 23 miljoner kronor under tre år till organisationen. Två veckor senare lämnade organisationen enligt artikeln in en ansökan till Sida som beviljades av myndigheten. Enligt artikeln hade Sida i samband med ansökan fått ett brev från UD som bekräftade att organisationen skulle få 23 miljoner kronor i bistånd från Sida. I artikeln uppgavs att Gunilla Carlsson i september 2008 deltog i ett möte med EF på UD. Det angavs att Gunilla Carlsson för Aftonbladet har uppgett att hon inte minns detaljerna kring avtalet som slöts med organisationen. Vidare uppgavs att hon sagt: ”Jag var nytilträd och

kände inte till de här organisationerna då”. Däremot känner hon till dem väl nu.

I artikeln angavs att organisationerna – NDI, EF och EPF – har starka kopplingar till oljeindustrin. På en fråga om detta angavs Gunilla Carlsson ha svarat: ”Vi pratar om rätt svåra länder i Euroasia-regionen, och där finns det ju olja. Men vad bolagen ägnar sig åt och vad organisationerna ägnar sig åt det vet jag inte riktigt”.

I artikeln angavs att Gunilla Carlsson har uppgett att EF sedan länge har ett nätverk av kontakter inom UD.

Det angavs även i artikeln att Carl Bildt har haft flera kopplingar till de EF och NDI.

I en ytterligare artikel den 20 januari 2015 på Aftonbladets webbplats beskrevs att EF och NDI finansieras och styrs delvis av personer från oljeindustrin.

Sveriges bistånd till Georgien

På Sidas webbplats anges att Sveriges stöd till Georgien koncentreras till följande tre områden:

- ökad ekonomisk integrering med EU och marknadsekonomisk utveckling
- demokrati, mänskliga rättigheter och en mer utvecklad rättsstat
- förbättrad miljö och begränsad klimatpåverkan.

Det anges också att informationen och debatten om och uppföljningen av myndigheternas arbete med EU-integrationen stärks genom stöd till civilsamhället genom EPF. För att stärka samspelet mellan politikerna och väljarna stödjer Sida genomförandet av regelbundna opinionsundersökningar. Stödet går via NDI och används också för utbildning av journalister i hur opinionsundersökningarna kan analyseras. NDI arbetar också för att få fram fler kvinnliga politiker inom alla partier och öka det kvinnliga politiska deltagandet.

Svenskt internationellt utvecklingssamarbete

Den svenska biståndsramen fastställs av riksdagen på förslag av regeringen i budgetpropositionen. Sedan 2006 utgör ramen 1 procent av den beräknade bruttonationalinkomsten (BNI). Den huvudsakliga delen av biståndsramen avser kostnader som belastar utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) är en av de förvaltningsmyndigheter som har i uppdrag att genomföra svensk biståndspolitik. Andra myndigheter är bl.a. Nordiska Afrikainstitutet och Folke Bernadotteakademien.

Av det totala biståndsanslaget (utg.omr. 7 anslaget 1:1 Biståndsverksamhet) fördelar UD ca 40 procent till olika mottagare. Mottagare är främst FN-

organ och internationella finansieringsinstitutioner, exempelvis Världsbanken. Bidrag direkt från biståndsanslaget ges dock också till andra svenska och internationella organisationer samt till svenska myndigheter.

Det övriga biståndsanslaget hanteras av främst Sida.

Styrning av biståndsverksamheten

Regeringen styr Sida och övriga förvaltningsmyndigheter inom biståndsverksamheten, liksom övriga förvaltningsmyndigheter under regeringen, främst genom förordningar med myndighetsinstruktion, regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut. I dessa dokument slås bl.a. myndigheternas verksamhet, mål och återrapporteringskrav fast.

I förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) anges (1 §) att Sida ansvarar för att hantera bidrag eller annan finansiering till stöd för insatser som kostnadseffektivt bidrar till att uppfylla målen för det internationella utvecklingssamarbetet inklusive det humanitära biståndet och reformsamarbetet i Östeuropa, som en del igenomförandet av Sveriges politik för global utveckling. Myndigheten får bl.a. ingå, förlänga och säga upp avtal om bidrag eller annan finansiering till stöd för insatser med andra stater, internationella och multilaterala organisationer, organisationer i det civila samhället samt andra relevanta aktörer (insatsavtal) varvid avtalen ska innehålla bestämmelser som reglerar uppföljning, utvärdering och revision (4 §). En liknande bestämmelse fanns i den tidigare förordningen (2007:1371) som gällde från den 1 januari 2008 (4 §).

Formerna för regeringens styrning av myndigheterna

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket. Med undantag för vissa ärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten avgörs regeringsärenden, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen, av regeringen vid ett regerings-sammanträde. 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 vara bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv för förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 79 f.).

Statliga förvaltningsmyndigheter lyder enligt 12 kap. 1 § regeringsformen under regeringen i den mån de inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och de direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Ett enskilt statsråd har inte rätt att befalla över myndigheterna. Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är begränsad i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § regeringsformen). Alla samhällsorgan,

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

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. Myndigheterna är tillförsäkrade självständighet gentemot regeringen i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag.

Tidigare granskning

Uttalanden av statsråd

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd genom uttalanden har handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheterna. Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av utskottets granskning av uttalanden som gjorts av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. 2005/06 (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.).

Av genomgången framgår att frågan oftast har gällt om uttalandet har varit ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet, dvs. om det har varit statsrådets avsikt att påverka myndighetsutövningen mot enskild eller en kommun eller en myndighets tillämpning av lag eller om en myndighet har kunnat uppfatta sig som bunden av ett uttalande. Utskottet har bl.a. framhållit följande (bet. 1991/92:KU30 s. 45):

Självfallet har ett statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med det förhållandet att regeringsformen [...] uppställt vissa regler för myndigheternas självständighet i förhållande till regeringen måste viss återhållsamhet iakttas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Man bör således först och främst kunna utgå från att ett uttalande gjorts i vederbörandes egenskap av statsråd. Vid denna bedömning bör enligt utskottet i viss mån vägas in om statsrådet är ansvarig för den sakfråga uttalandet avser eller inte. Mot bakgrund av regeringens kollektiva ansvar kan dock denna omständighet inte tillmätas avgörande betydelse.

— — —

Om ett uttalande uppfattas ha gjorts av ett statsråd i denna egenskap måste självfallet stor betydelse fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet. Om denna avsikt är att påverka myndighetsutövning mot enskild eller myndighetens tillämpning av lag kan uttalandet vara att se som ett avsteg

från reglerna i 11 kap. 7 § [nuvarande 12 kap. 2 §] regeringsformen, vilket inte är godtagbart från konstitutionella utgångspunkter. Även om avsikten inte varit denna kan uttalandet ändå i vissa situationer framstå som stridande mot syftet med bestämmelserna i fråga, särskilt om den aktuella myndigheten kan ha uppfattat sig som bunden av uttalandet. Ett statsråd torde således i allmänhet få räkna med att ett auktoritativt framfört ställningstagande i en fråga som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag från vederbörande myndighets sida skulle kunna uppfattas som direktiv. I princip ändras – som tidigare sagts – inte denna bedömning om uttalandet gäller en myndighet inom ett annat statsråds ansvarsområde.

Avsikten med ett uttalande, dvs. vilket uppsåt ett statsråd haft med ett visst uttalande, samt hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten i fråga måste således, enligt utskottet, tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheter.

I några fall har utskottet framhållit att det är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilket ska meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev.

Våren 2011 granskade utskottet kulturminister Lena Adelsohn Liljeroths uttalande i ett brev till Svenska Filminstitutet. I utskottets ställningstagande framhölls att utskottet vid olika tillfällen uttalat att statsråd bör iakttä försiktighet med vilka uttalanden de gör och att det måste ses som olyckligt om sådana uttalanden uppfattas som försök till otillbörlig påverkan, som det gjorts i fråga om Filminstitutet. Utskottet anförde även att brevet i detta ärende gav uttryck för en besvikelse som kunde uppfattas som ett försök att tillrättavisa Filminstitutet (bet. 2010/11:KU20 s. 231 f.).

Våren 2013 granskade utskottet frågor kring ett brev från kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth till Skånes landshövding. Utskottet anförde i sitt ställningstagande att utskottet vid olika tillfällen hade uttalat att statsråd bör iakttä viss återhållsamhet när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag. I det aktuella granskningsärendet framstod det som klart att kulturministerns avsikt med brevet inte var ett försök att påverka länsstyrelsen. Utskottet ansåg emellertid att det finns utrymme för en ökad tydlighet från kulturministerns sida i fråga om åtskillnad mellan privat agerande och agerande i tjänst. Utskottet kunde konstatera att den opinionsyttring ärendet gällde hade hanterats enligt en annan ordning än den ordinarie. Utskottet ville mot denna bakgrund framhålla att alla inkommande brev och skrivelser med samma typ av innehåll självklart bör behandlas på ett likartat sätt, oavsett vem som är avsändare. I den mån det saknades rutiner för att uppfylla krav på en sådan hantering förutsätter utskottet att sådana införs (bet. 2012/13:KU20 s. 262 f.).

Sidas beslut den 3 december 2007

I ärendet har utskottet begärt in Sidas beslut den 3 december 2007 om bistånd till Eurasia Partnership Foundation Georgia och tillhörande handlingar (bilaga A4.7.4).

Av beslutet framgår att ekonomiskt stöd med sammanlagt 18,9 miljoner kronor beviljades Eurasia Partnership Foundation i Georgien för perioden den 1 december 2007–31 december 2010.

Bifogat till beslutet finns bl.a. brevet den 11 oktober 2007 från Gunilla Carlsson till ordföranden i Eurasia Foundation.

Svarspromemorior från Regeringskansliet

Utskottet begärde den 12 februari 2015 i en skrivelse till Regeringskansliet svar på ett antal frågor. Som svar fick utskottet den 10 mars 2015 en svarspromemoria från Utrikesdepartementet (bilaga A4.7.2). Som bilaga till promemorian finns ett brev från Gunilla Carlsson till EF:s ordförande.

I svarspromemorian anförs att syftet med brevet var att besvara ett brev som EF hade skickat till dåvarande biståndsministern, statsrådet Carlsson, den 12 mars 2007. I det brevet hade EF bl.a. informerat om planen att etablera ett partnerskap benämnt EPF. Det anges vidare i promemorian att det av svarsbrevet den 11 oktober 2007 kan utläsas att statsrådet vidarebefordrade information som hon hade fått från Sida med innebörden att Sida arbetade med en bidragsansökan från EF och att det inte föreföll finnas några hinder mot ett positivt besked. Statsrådet informerade samtidigt om regeringens arbete med att fokusera det svenska biståndet till att omfatta färre länder för att öka kvaliteten och effektiviteten i det svenska utvecklingssamarbetet. Brevet föregicks inte av något regeringsbeslut.

Vidare anförs i svarspromemorian att kontakter mellan regeringen och Regeringskansliet å ena sidan och myndigheter å andra sidan förekommer regelbundet. I förhållande till Sida sker detta såväl genom återkommande samråd mellan Sida och Regeringskansliet som genom löpande kontakter på tjänstemannanivå. I promemorian anges att det av brevet från statsrådet till EF framgår att Sida i det aktuella ärendet hade informerat UD om ansökan från EF inklusive myndighetens syn på denna.

Det anförs också i svarspromemorian att regeringen den 19 januari 2006 beslutade en samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med södra Kaukasien, dvs. Armenien, Azerbajdzjan och Georgien, för åren 2006–2009. Strategin är därmed utgångspunkten för Sidas genomförande av det bilaterala utvecklingssamarbetet för regionen för 2006–2009. I beslutet ger regeringen även Sida i uppdrag att redovisa genomförandet av strategin i Sidas hel- respektive halvårsrapportering. Strategin fokuserade särskilt på Georgien eftersom bedömningen gjordes att regeringsskiftet i Georgien 2003 hade skapat nya förutsättningar för demokratisering och stabilisering i regionen. De huvudsakliga målen för utvecklingssamarbetet med Georgien specificerades i strategin som ”stärkt demokrati och ökad respekt för mänskliga rättigheter

samt ekonomisk och hållbar utveckling, i första hand inom lantbruket, på ett sätt som ökar fattiga kvinnors och mäns försörjningsmöjligheter”. Några av delmålen för Georgien var att öka georgiska medborgares insyn och inflytande i politiska processer, att stödja utvecklingen av den lokala demokratin samt att stärka det civila samhällets möjligheter att delta i politiska processer. Efter handläggning fattade Sida beslut om att stödja insatsen i fråga. Sida ingick sedermera ett insatsavtal med EF om samarbete, ett samarbete som fortfarande pågår.

Vidare anförs i svarspromemorian att brevet från Gunilla Carlsson inte kan anses innebära att några direktiv getts till Sida om myndighetens handläggning och beslut i fråga om stiftelsens ansökan eller det efterföljande samarbetsavtalet.

I en skrivelse till Regeringskansliet den 19 mars 2015 begärde utskottet svar på vissa kompletterande frågor. Som svar fick utskottet den 1 april 2015 en svarspromemoria från Utrikesdepartementet (bilaga A4.7.3).

I svarspromemorian anförs att det av den dokumentation som påträffats i Regeringskansliet inte har framkommit att brevet som EF skrev den 12 mars 2007 till dåvarande statsrådet Gunilla Carlsson, där även Sida stod som mottagare, har vidarebefordrats till Sida.

Vidare anges att det förslag som det hänvisas till i Gunilla Carlssons brev till EF den 11 oktober 2007 torde avse den senaste versionen av EF:s bidragsansökan till Sida.

Som svar på en fråga om vilka samråd och informella kontakter mellan Regeringskansliet och Sida som förekommit och hur de dokumenterats samt om hur informationen från Sida om EF:s ansökan hade dokumenterats anförs i promemorian följande. Av den dokumentation som har påträffats i Regeringskansliet har inte framkommit om eller när sådana samråd eller informella kontakter förekommit eller hur denna information från Sida dokumenterats.

Utskottets ställningstagande

Utredningen i ärendet visar att f.d. statsrådet Gunilla Carlsson i brevet till EF informerade om att Sida behandlade bidragsansökan från EF och att det inte föreföll finnas några hinder mot ett positivt besked. Hon kan inte anses ha ingripit i eller påverkat Sidas bedömning av ansökan.

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

4.8 Statsministerns uttalanden i samband med riksdagens budgetbeslut

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1753-2014/15), *bilaga A4.8.1*, begärs att utskottet granskar om statsminister Stefan Löfven har brutit mot saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen. I anmälan anförs att statsministern vid flera tillfällen inför riksdagens budgetbeslut den 3 december 2014 uttalade sig om att han och regeringen skulle avgå om allianspartiernas budget skulle vinna. Enligt anmälaren uttalar sig statsministern vid sådana besked inte som privatperson eller som partipolitisk debattör utan som statsminister och chef för Regeringskansliet, och förväntas därmed leva upp till saklighetskravet i regeringsformen. Anmälaren framhåller att ett besked om när en statsminister och en regering avgår måste anses höra till de sakuppgifter som har störst betydelse inom svensk demokrati, och att sakuppgifterna är korrekta är grannlaga.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen ligger bl.a. en promemoria som har upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A4.8.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den 23 oktober 2014 överlämnade regeringen budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1) till riksdagen. I finansutskottets s.k. rambetänkande (bet. 2014/15:FiU1) tillstyrktes regeringens riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken samt förslaget till utgiftsramar och, i huvudsak, förslaget till inkomstberäkning för 2015. I betänkandet fanns två gemensamma reservationer från allianspartierna (M, C, FP och KD) och två reservationer från SD med alternativa budgetförslag i motsvarande delar. Vid behandlingen av ärendet i kammaren den 3 december 2014 biföll riksdagen allianspartiernas reservationer (rskr. 2014/15:29).

I den nu aktuella anmälan hänvisas till följande uttalanden av statsminister Stefan Löfven i media inför budgetomröstningen:

I en artikel på Aftonbladets hemsida den 10 november 2014 ("SD:s hot mot regeringen står kvar") uppges att statsminister Stefan Löfven samma dag uppgett till TT att regeringen avgår om SD medverkar till att regeringens budget röstas ned. Statsministern citeras: "Det är så här, att vi kommer inte sitta och regera på någon annans budget. Det kommer vi inte att göra."

I en intervju med Aftonbladet den 2 december 2014 ("Löfven avgår om alliansbudget vinner") uppgav statsministern med anledning av en fråga om

hans tidigare uttalande att han inte tänkte sitta kvar om allianspartiernas budget vinner bl.a. följande: ”Är det så här att en annan budget har vunnit majoritet, då ska naturligtvis de ta ansvar för den budgeten [...] det finns ingen anledning för den som inte har majoritet för sin budget att sitta kvar.”

I en intervju med TV4 Nyheterna den 2 december 2014 uppgav statsministern bl.a. följande: ”Jag kommer inte att sitta kvar om alliansens budget vinner.”

Gällande ordning

Konstitutionsutskottets granskning

Konstitutionsutskottets granskning ska enligt 13 kap. 1 § regeringsformen avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Av en grundlagskommentar framgår att uttrycket tjänsteutövning inte är begränsat till statsrådets position såsom medlemmar av regeringen; utskottet kan granska även deras beslut och åtgärder såsom statsminister, departementschef eller statsråd. Statsrådets handlande utanför tjänsten är däremot inte föremål för utskottets granskning, vilket innebär att gränsdragningsproblem kan föreligga främst i förhållande till ett statsråds roll som partipolitiker (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 581).

Saklighetskravet

I 1 kap. 9 § regeringsformen föreskrivs en allmän regel om saklighet och opartiskhet i offentlig verksamhet. Enligt denna paragraf ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att förvaltningsorgan och domstolar i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem de är satta att tillgodose, och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 21 uppl., 2001, s. 66). I förarbetena till den aktuella paragrafen uttalades att den inte bara avser domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även ”andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen”, varmed det markerades att kravet även gäller bl.a. regeringen när den agerar som högsta förvaltningsmyndighet (prop. 1975/76:209 s. 138).

Den yttre ramen för objektivitetsprincipen följer av nämnda grundlagsbestämmelse medan dess närmare innehåll följer bl.a. av uttalanden av Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) samt av Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden vid dessa instansers prövning och granskning av konkreta myndighetsbeslut och myndigheters agerande.

Konstitutionsutskottet har tidigare redogjort mer utförligt för betydelsen av saklighetskravet i regeringsformen (bet. 2007/08:KU6 s. 14 f.). Utskottet refererade då bl.a. till en studie av Thomas Bull (”Objektivitetsprincipen”, i Marcusson [red], Offentligrättsliga principer, 2005, s. 71 f.), då docent i

konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. I studien går Bull igenom ett antal fall, från såväl domstolarna som JO och JK, där kraven på saklighet och opartiskhet kommit under rättslig prövning. En typ av fall gäller förekomsten av faktafel i ärendehantering, en andra typ gäller bristande rutiner vid ärendehantering, och en tredje typ av fall gäller uppträdanden och uttalanden. Bull menar att grundlagens saklighetskrav i den sistnämnda typen av fall har medfört ett krav på hur anställda vid myndigheter ska uppföra sig vid kontakter med allmänheten. Detta betyder enligt Bull att saklighetskravet inte bara gäller vid handläggning av ärenden och de juridiska bedömningarna kring dessa, utan även vid faktiskt handlande och ren service gentemot medborgarna. Bull förklarar denna till synes vidsträckt tillämpning av 1 kap. 9 § regeringsformen med att det ytterst handlar om att upprätthålla förtroendet för den offentliga maktapparaten. Utskottet refererade i sammanhanget även till ett beslut av JK den 26 september 1994 (dnr 1590-94-20) i fråga om huruvida en polismyndighet i den brottsbekämpande verksamheten hade lämnat vilseledande information till massmedier. I beslutet uttalade JK med hänvisning till saklighetskravet i regeringsformen att det givetvis bör gälla som en generell regel för all polisverksamhet liksom för all annan myndighetsverksamhet att uppgifter som myndigheter lämnar för publicering i medierna eller till allmänheten ska vara korrekta.

Extra val

Enligt 3 kap. 11 § regeringsformen får regeringen besluta om extra val till riksdagen mellan ordinarie val. Extra val ska hållas inom tre månader efter beslutet. Efter val till riksdagen får regeringen dock inte besluta om extra val förrän tre månader efter den nyvalda riksdagens första sammanträde. En övergångsregering får inte heller besluta om extra val. I en grundlagskommentar till bestämmelsen anges att institutet extra val i sin svenska utformning ibland betecknas som en "säkerhetsventil" som bara aktualiseras i mycket besvärliga parlamentariska situationer (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 244).

Enligt 6 kap. 4–6 §§ regeringsformen kan extra val aktualiseras om talmannens förslag till ny statsminister har förkastats fyra gånger av riksdagen. Förfarandet ska då avbrytas och återupptas först sedan val till riksdagen har hållits. Om inte ordinarie val ändå ska hållas inom tre månader, ska extra val hållas inom samma tid (6 kap. 5 §). Av motiven till bestämmelsen framgår att man ansåg det rimligt att räkna med att hotet om extra val kommer att framtinga en lösning av regeringsfrågan och tvinga partierna att göra upp i varje fall före den fjärde omröstningen (prop. 1973:90 s. 179).

Bestämmelserna om extra val diskuteras i Grundlagskommitténs arbete, framför allt i förhållande till frågan om mandatperiodens längd (SOU 1981:15 s. 30 f.). I kommitténs betänkande redovisas såväl principiella som praktiska politiska argument för och emot möjligheten för en regering att utlysa extra val (s. 36 f.). Ett principiellt skäl som framförts för att avskaffa regeringens rätt att utlysa extra val är att det kan anses felaktigt att regeringen – t.o.m. en

minoritetsregering – ska kunna utsläcka den sittande riksdagens mandat. Mot detta har det bl.a. framhållits att det vid en allvarlig konflikt mellan regeringen och riksdagen eller när regeringen har drabbats av en misstroendeförklaring från riksdagen kan vara riktigt att extra val kan anordnas, så att tvisten därmed får slitas av de gemensamma uppdragsgivarna – väljarna. Kommittén framhåller att extra val i vissa lägen kan innebära att en besvärlig och långdragen regeringskris kan undvikas, och att hotet om extra val dessutom ur beslutssynpunkt ibland kan tänkas ha positiv verkan. Partier som vet med sig att de ligger illa till i den allmänna opinionen kan inför hotet om val bli mera benägna till kompromisser och uppgörelser.

Även Folkstyrelsekommittén behandlade frågan om extra val. I kommitténs betänkande anförs att möjligheten att upplösa riksdagen och anordna extra val är det yttersta instrumentet för att pröva riksdagens representativitet under pågående mandatperiod (SOU 1987:6 s. 131 f.). Kommittén framhöll att de gällande bestämmelserna om möjligheten att utlysa nyval i förlängningen också innefattar en möjlighet för riksdagen att upplösa sig själv. Om en regering avsätts genom misstroendeförklaring och inte begagnar sin rätt att i det läget utlysa nyval kan detta framkallas genom att riksdagen röstar emot talmannens förslag till statsminister fyra gånger. Slutsatsen av detta, anförde kommittén, är att en regering som vet att det finns en riksdagsmajoritet för nyval kommer att upplösa riksdagen eftersom majoriteten ändå kan driva igenom sin ståndpunkt.

Fredrik Sterzel, professor i konstitutionell rätt och f.d. justitieråd, har pekat på att det centrala i reglerna om extra val är att de utgör ett maktmedel i en minoritetsregerings händer gentemot riksdagsmajoriteten. Sterzel menar att det normalt inte är rättvisande att tala om en konflikt som orsaken till att det blir extra val, utan att anledningen är att regeringen i ett läge av minoritetsparlamentarism har funnit det politiskt ändamålsenligt att ta ett extra val hellre än att ”ligga lågt” i förhållande till riksdagsmajoriteten eller ställa kabinetsfråga och avgå. Samtidigt har riksdagsmajoriteten kommit fram till motsvarande ståndpunkt och båda parter har således samtidigt beslutat att utlösa en konflikt. Kärnan i debatten kring extra val är därmed enligt Sterzel inte i vilka typsituationer befogenheten bör användas utan i vad mån regeringen bör förfoga över ett sådant makt- och påtryckningsmedel i det parlamentariska arbetet (Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 2 uppl., 1999, s. 181).

Ställande av s.k. kabinetsfråga

Sverige har enligt 1 kap. 1 § regeringsformen ett parlamentariskt statskick, vilket innebär att regeringen ska ha parlamentsmajoritetens förtroende eller i varje fall tolereras av denna majoritet. Av 1 kap. 6 § följer vidare att regeringen, vars uppgift är att styra riket, är ansvarig inför riksdagen. Bestämmelser om regeringsansvarigheten finns i 13 kap. regeringsformen om riksdagens kontrollmakt. Det politiska ansvaret utkrävs ytterst genom en misstroendeförklaring (13 kap. 4 §).

I Grundlagsutredningens betänkande framhölls att omröstningen om talmannens statsministerförslag och misstroendeförklaring är riksdagens främsta instrument i det parlamentariska systemet för att kontrollera regeringens stöd i riksdagen och utkräva ansvar, men att även regeringen kan sägas ha två parlamentariska instrument till sitt förfogande (SOU 2008:125 s. 258 f.). Det ena är att upplösa riksdagen och förordna om extra val, det andra att ställa en s.k. kabinetsfråga. Med en kabinetsfråga menas att en regering kan deklarera att en viss fråga är så viktig att ett eventuellt voteringsnederlag kommer att föranleda regeringens avgång. Regeringen kan på detta sätt så att säga tvinga riksdagen att acceptera ett förslag även om inte en majoritet av dess ledamöter aktivt stöder förslaget men på grund av överväganden om exempelvis möjliga regeringsalternativ inte är beredd att fälla regeringen. I dessa fall rör det sig inte om en rättslig förpliktelse att avgå.

Tidigare granskning

Saklighetskravet

Våren 1995 granskade utskottet regeringens information till hushållen inför folkomröstningen om ett svenskt medlemskap i EU (bet. 1994/95:KU30 s. 128 f.). Bland annat granskades några broschyrer som hade tagits fram av Utrikesdepartementets handelsavdelning. Utskottets majoritet ansåg att granskningen inte föranledde något uttalande från utskottet.

Våren 2012 granskade utskottet den dåvarande integrationsministerns publicering av myter om invandring på regeringens hemsida (bet. 2011/12:KU20 s. 154 f.). I anmälan angavs bl.a. att många av de påstådda myterna inte hade stöd i regeringens egna utredningar. I sitt ställningstagande hänvisade utskottet till objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen och framhöll att denna princip bl.a. får anses innebära att information som utgår från det allmänna ska vara korrekt, vederhäftig och väl kontrollerad. Skulle informationen visa sig innehålla uppgifter av oriktigt eller inaktuellt slag måste åtgärder vidtas som korrigerar detta. Det sagda gällde enligt utskottet information av det slag som uppmärksammades i granskningen.

I den nu aktuella anmälan refereras också till en granskning som konstitutionsutskottet genomförde hösten 2007, där saklighetskravet i regeringsformen återopps i utskottets ställningstagande (bet. 2007/08:KU6 s. 12 f.). Granskningen avsåg den dåvarande regeringens agerande i samband med en tidigare granskning av flodvågskatastrofen 2004. I utskottets ställningstagande konstaterades att Regeringskansliet hade lämnat felaktiga uppgifter till utskottet under den förra granskningen. Utskottet underströk att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta och att medvetet vilseledande uppgifter självfallet aldrig kan accepteras och står i strid med saklighetskravet i regeringsformen. Vidare framhölls att den konstitutionella kontroll som utförs av konstitutionsutskottet förutsätter att utskottet kan lita på att uppgifter som lämnas till utskottet är riktiga samt att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att väsentliga fakta inte

utelämnas. Utskottet konstaterade att det berörda statsrådet ytterst har ansvaret för att uppgiftslämnandet från Regeringskansliet till utskottet går rätt till och att statsministern som chef för hela Regeringskansliet har ett särskilt ansvar i det avseendet. Utskottet ansåg att flera åtgärder kunde vara nödvändiga för att säkerställa att de svar som lämnas till konstitutionsutskottet bygger på korrekta uppgifter, t.ex. att tydliggöra krav på dokumentation av interna beslut.

Uttalanden av statsråd m.m.

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Ofta har granskningen avsett om ett statsråd genom ett uttalande handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheterna och domstolarnas självständiga ställning (se t.ex. bet. 1991/92:KU30 s. 43 f., bet. 1999/2000:KU20 s. 119 f., bet. 2003/04:KU20 s. 189 f. och s. 200 f., bet. 2004/05:KU20 s. 196 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.). Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av tidigare granskningar av uttalanden av statsråd i nämnda avseende (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). Utskottet har i detta sammanhang framhållit att statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att de med hänsyn till ett statsråds speciella ställning bör iakta särskild försiktighet i vissa hänseenden, bl.a. i fråga om uttalanden som kan riskera domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas grundlagsfästa självständighet. Utskottet har ansett att man först och främst bör kunna utgå ifrån att ett uttalande av ett statsråd gjorts i vederbörandes egenskap som statsråd och inte som partipolitiker. Utskottet har också ansett att avsikten med ett uttalande, dvs. vilket uppsåt ett statsråd haft med ett uttalande, samt hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten i fråga måste tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan.

Några granskningar har avsett uppgifter som ett statsråd har lämnat muntligt eller skriftligt med anledning av en fråga från en riksdagsledamot. Som exempel kan nämnas utskottets granskning våren 2012 av den dåvarande justitieministerns uppgifter om partibidrag vid riksdagens frågestund (bet. 2011/12:KU20 s. 36 f.). I anmälan anfördes att justitieministern hade lämnat oriktiga uppgifter om Moderaternas mottagande av partibidrag. I sitt ställningstagande konstaterade utskottet bl.a. att frågeinstitutet är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt och att det är viktigt att dessa institut fungerar tillfredsställande. Utskottet noterade samtidigt att de konkreta frågor kring bidrag till Moderaterna som det aktuella ärendet avsåg rörde förhållandena i ett politiskt parti och inte statsrådets tjänsteutövning. Utskottet anförde emellertid att när justitieministern nu fick frågor om bidrag till sitt parti var det givetvis viktigt att det svar hon lämnade var korrekt.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 19 februari 2015 begärde utskottet svar på ett antal frågor. Den 12 mars 2015 inkom en svarspromemoria från Statsrådsberedningen (bilaga A4.8.2).

På frågor från utskottet om statsministerns besked om att han skulle avgå om regeringens budgetförslag föll vid riksdagsbehandlingen och vilka överväganden som låg bakom statsministerns beslut att inte avgå efter budgetbeslutet anför följande. Under tiden fram till den 2 december 2014 gav statsministern beskedet att han inte kunde regera vidare om de borgerliga partiernas budget vann bifall i riksdagen. Syftet med beskedet var att förmedla den politiska bedömning som gjordes vid tiden innan Sverigedemokraternas beslut om att fälla varje budget som inte gick dem till mötes i migrationspolitiken. Statsministerns besked var ett uttryck för en politisk bedömning som gjordes vid tidpunkten för uttalandena. Uttalandena var sakliga och korrekta eftersom de speglade statsministerns politiska avsikt utifrån de omständigheter som då förelåg. Statsministerns bedömning att han inte kunde regera vidare med de borgerliga partiernas budget kunde leda till två olika alternativ, antingen avgå eller utlysa extra val. Anledningen till att statsministern inte valde att avgå redovisades tydligt på presskonferensen den 2 december 2014. Efter Sverigedemokraternas beslut ändrades förutsättningarna i svensk politik. Att avgå hade lett till att inte heller de borgerliga partierna kunnat räkna med att få igenom sin budget vid kommande budgetomröstningar. Förutsättningarna för statsministerns politiska bedömningar hade därför förändrats.

På frågor från utskottet om statsministerns avisering av ett beslut om extra val och det senare beskedet att ett beslut om extra val inte skulle fattas uppges att den s.k. Decemberöverenskommelsen skapade förutsättningar för sittande och kommande regeringar att få igenom sina budgetar och att det därför inte längre fanns något behov av att fatta beslut om extra val. Av svarspromemorian framgår vidare att regeringen inte har fattat något beslut kopplat till frågan om extra val.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden i fråga om uttalanden av statsråd. I det nu aktuella sammanhanget vill utskottet samtidigt understryka att det måste finnas utrymme för en regering att i svåra parlamentariska lägen göra nya politiska bedömningar och frångå tidigare uttalanden. Att ställa en s.k. kabinetsfråga innebär inte en konstitutionell förpliktelse för regeringen att avgå vid ett voteringsnederlag. Utskottet gör ingen annan bedömning än att statsminister Stefan Löfven i det avseende som den aktuella granskningen rör har handlat inom ramen för gällande ordning och på ett sätt som är förenligt med grunderna för det parlamentariska systemet.

5 Vissa frågor avseende regeringens ansvar för statliga bolag

5.1 Vattenfalls satsning på kolgruvor i Brandenburg, Tyskland

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2806-2013/14), *bilaga A5.1.1*, begärs att utskottet granskar regeringens styrning av Vattenfall AB (Vattenfall) i fråga om de av bolagets processer som syftar till att öppna tre nya dagbrott för brunkol i delstaten Brandenburg i Tyskland. Anmälaren vill att utskottet granskar om statsministern, energiministern och finansmarknadsministern har brustit i sin hantering av ärendet.

I anmälan anförs att det har kommit fram att Vattenfall deltar i processer som syftar till att öppna tre nya dagbrott för brunkol i Brandenburg. Bolaget anmälde enligt anmälaren sitt intresse för denna exploatering under perioden 2006–2008. Dessutom har bolaget planer på att exploatera ytterligare två områden. Syftet med de nya kolgruvorna är enligt anmälaren att ge en långsiktig försörjning av brunkol till Vattenfalls fyra kolkraftverk i området. Vattenfalls beräkningar visar att de befintliga gruvorna innehåller kol som räcker till slutet av 2020-talet eller till början av 2030-talet. Vidare anförs i anmälan att med de nya gruvorna vill Vattenfall se till att bolaget har kol som räcker för drift fram till 2050 eller kanske ända fram till 2100.

Vidare anförs i anmälan att Vattenfalls kolkraftverk i Brandenburg hör till de verksamheter som står för de största utsläppen i Europa. En av anläggningarna – Jämschwalde – anses vara EU:s största enskilda källa för utsläpp av koldioxid. Tillsammans släpper verken varje år ut mer klimatgaser än vad hela Sverige gör. Att planera och driva dessa kolkraftverk fram till och bortom 2050 är enligt anmälan oansvarigt. Det strider mot EU:s klimatmål för 2050 – att minska utsläppen med upp till 95 procent jämfört med 1990. Den kol som finns i de befintliga gruvorna räcker med marginal för Vattenfalls kolkraftverk om denna politik följs, menar anmälaren.

Det kan enligt anmälan inte råda någon tvekan om att planerna på nya kolgruvor strider mot de ägardirektiv som antogs 2010, nämligen att Vattenfall ”ska generera en marknadsmässig avkastning och vara ett ledande bolag, bland jämförbara europeiska bolag, som leder utvecklingen i omställningen till en ekologiskt hållbar energiförsörjning”.

Enligt anmälan är det tydligt att regeringen måste gripa in och att de ansvariga ministrarna har haft information om vad som har skett.

Underlag för granskningen

Som underlag för granskningen har bl.a. legat två promemorior från Näringsdepartementet, *bilaga A5.1.2–3*. Två bilagor till en av promemoriorna har i vissa delar bedömts omfattas av sekretess. Dessa bilagor återges inte i betänkandet. Vidare har offentliga utfrågningar hållits med den tidigare styrelseordföranden i Vattenfall Lars Westerberg, styrelseordföranden i Vattenfall Lars G Nordström och f.d. statsrådet Peter Norman, *bilaga B2* och *B9*.

Utredning i ärendet

Vattenfalls kolgruvor

I september 2011 publicerade Vattenfall boken *Sex energikällor – ett energisystem*, i vilken bolaget presenterade de sex energikällor som man arbetar med, nämligen biomassa, kolkraft, kärnkraft, naturgas, vattenkraft och vindkraft. Under rubriken *Vattenfalls strategiska inriktning* står det att Vattenfalls vision är att skapa en stark och diversifierad europeisk produktionsportfölj med hållbara och ökande intäkter och starka tillväxtpotentialer samt att bolaget ska vara bland de ledande aktörerna inom utveckling av miljömässigt hållbar energiförsörjning. Bolaget anför att de kommande åren skulle man fokusera på sina kärnmarknader, dvs. de marknader där Vattenfall har en stark position, för närvarande Tyskland, Sverige och Nederländerna. Vidare står det att Vattenfall under de närmaste åren kommer den organiska tillväxten inom elproduktion att fokuseras på vindkraft, kärnkraft, gaseldade kraftverk och, om möjligt, vattenkraft, och att Vattenfall även kommer att investera i samledning av biomassa i redan befintliga stenkolseldade kraftverk, under förutsättning att stödsystem utvecklas i framtiden.

I ett avsnitt om Vattenfall och kolkraft (s. 44) skriver bolaget att Vattenfall driver omkring 20 kolkraftverk i Tyskland, Polen, Danmark och Nederländerna. Kraftverken har en sammanlagd installerad effekt på 12 GW och stod under 2009 för 45 procent av Vattenfalls totala elproduktion och för 66 procent av bolagets värmeproduktion. Den el som Vattenfall producerar i Tyskland kommer huvudsakligen från brunkol. Vattenfall äger och driver flera egna brunkolsgruvor i Lausitz i östra Tyskland. Vattenfall är en betydande arbetsgivare i regionen och brunkol spelar en central roll för regionens industrier och ekonomiska utveckling. Vattenfall använder stenkol, inköpt från underleverantörer, i sina stenkolseldade kraftverk i Danmark, Polen, Tyskland och Nederländerna. Vidare anför bolaget att kolkraft kommer att vara en hörnsten i det europeiska energisystemet under överskådlig tid och kommer därför även i fortsättningen att vara en del av Vattenfalls produktionsportfölj. Vattenfall investerar för att öka effektiviteten och minska koldioxidutsläppen i sina befintliga kraftverk. Boxberg- och Moorburg-projekten kommer att färdigställas, och fas två av Nuon Magnum, ett

multibränslekraftverk, fullföljas, men inga andra koleldade kraftverk kommer att byggas förrän CCS (Carbon dioxide Capture and Storage – lagring av koldioxid i berggrunden) är en gångbar teknik. Kolets andel av Vattenfalls portfölj kommer generellt sett att minska efter 2015. Under kommande år kan avyttringar av tillgångar vara en möjlighet, liksom bränslebyte bort från icke lönsamma kraftverk efter 2020.

Under rubriken Vattenfalls plan för att minska koldioxidutsläppen (s. 44 f.) skriver bolaget att dess mål är att minska sina koldioxidutsläpp från 90 miljoner ton 2010 till 65 miljoner ton 2020. Strategin för att minska koldioxidutsläppen står enligt bolaget på tre ben: avyttringar, ersätta stenkol med biomassa och ersätta olönsamma kraftverk. Avyttringar förväntas minska koldioxidutsläppen med 12 till 14 miljoner ton per år. Vattenfall har börjat undersöka möjligheterna att minska utsläppen genom att sälja delar av verksamheten i främst Polen och Danmark. Genom att delvis ersätta stenkol genom sameldning med biomassa i koleldade kraftverk förväntas koldioxidutsläppen kunna reduceras med 8 till 10 miljoner ton årligen. Ett omfattande program för användning av biomassa är under uppbyggnad och har redan gett goda resultat. Minskad utnyttjandegrad av äldre kraftverk samt att icke lönsamma anläggningar ersätts med gas, biomassa eller CCS-teknik, så snart den tas i kommersiell drift, kan leda till utsläppsminskningar motsvarande 12 till 14 miljoner ton per år. Med tanke på färdigställandet av de nya kraftverken i Moorburg och Boxberg kommer utsläppen att öka något de närmaste åren för att därefter gradvis minska.

I Vattenfalls årsredovisning 2010 anges (s. 31) att Vattenfall bygger två nya kolkraftverk i Tyskland – Moorburg och Boxberg. Dessa projekt som beslutades för flera år sedan kommer att slutföras men Vattenfall kommer inte att bygga några nya kolkraftverk förrän CCS-tekniken är kommersiellt användbar.

I Vattenfalls årsredovisning 2011 anges (s. 24) att Vattenfall kommer att arbeta för att erhålla nya tillstånd för brunkolsbrytning i delstaterna Brandenburg och Sachsen i Tyskland, för att säkra nödvändiga tillgångar för anläggningarna.

I Vattenfalls delårsrapport januari–september 2014 anges att bolagets styrelse den 29 oktober 2014 beslutade att utreda olika strategiska alternativ för den tyska brunkolsverksamheten i syfte att skapa en ny hållbar ägarstruktur.

Vattenfalls uppdrag

Vattenfall blir aktiebolag

Vattenfall är helägt av staten.

Riksdagen beslutade våren 1991 att godkänna att huvuddelen av verksamheten vid Statens vattenfallsverk överfördes till ett aktiebolag, Vattenfall AB (Vattenfall) vid årsskiftet 1991–1992, och att avskilja verksamheten i storkraftnätet till en särskild organisation (prop. 1990/91:87,

bet. 1990/91:NU38, rskr. 1990/91:318 samt prop. 1991/92:49, bet. 1991/92:NU10, rskr. 1991/92:92). I regeringens näringspolitiska proposition 1991 (prop. 1990/91:87) angavs att det viktigaste motivet för att föra över huvuddelen av Vattenfalls verksamhet från ett affärsverk till ett bolag var att effektivisera förvaltningen av statens kapital. Genom bolagiseringen skulle bl.a. effektivisering och rationalisering av Vattenfalls verksamhet underlättas, liksom anpassningen till den fortgående internationaliseringen av elmarknaden. Bolagsformen skulle ge Vattenfall ökade möjligheter att ta till vara affärsmöjligheter i Sverige och utomlands samt att konkurrera på lika villkor med övriga företag på den europeiska elmarknaden. En avgörande förutsättning var att verksamheten hade en långsiktigt god lönsamhet och avkastningsförmåga. En god och stabil lönsamhet ansågs viktig för att säkra basen för investeringar, marknadssatsningar och utvecklingsarbete. Det nya aktiebolaget borde vara ett av staten helägt bolag. I propositionen konstaterades att det nya aktiebolaget bl.a. skulle kunna göra investeringar utomlands, men att den inhemska verksamheten dock borde vara basen och ges högsta prioritet i fråga om överväganden om investeringar, produktion och utvecklingsarbete.

I näringsutskottets betänkande 1990/91:NU38 behandlades propositionen. Näringsutskottet tillstyrkte förslaget i propositionen om att verksamheten vid Vattenfall med undantag för den som gällde storkraftnätet och samkörningsförbindelserna med utlandet skulle överföras till ett aktiebolag. I propositionen lämnades inte något förslag till riktlinjer för i vilka fall riksdagen borde höras innan viktigare beslut rörande det nya aktiebolagets verksamhet – t.ex. avyttring av aktier och annan egendom – kunde fattas. Utskottet ansåg att denna fråga borde klarläggas och att regeringen borde återkomma till riksdagen under hösten 1991 med ett förslag till de riktlinjer som borde gälla.

I proposition 1991/92:49 (s. 5) anförde regeringen att Vattenfall så långt som möjligt bör verka under samma förutsättningar som icke-statligt ägda företag. Den typ av riktlinjer som näringsutskottet diskuterade var därför inte längre aktuella. Vidare anfördes att så länge som staten äger en betydande del av aktierna i Vattenfall ska staten ha en tydlig och klar ägarroll i bolaget. Som ägare har staten ansvar för att företaget kan fortsätta att utvecklas på en konkurrensutsatt marknad. Det är en uppgift för bolagets styrelse att utforma mål och strategier för Vattenfalls verksamhet. Om Vattenfall ska kunna utföra sina uppgifter på ett rimligt sätt och utan konkurrensnackdelar måste, anförde regeringen, styrelsen och koncernledningen kunna disponera företagets resurser under samma förutsättningar som råder inom den icke-statliga sektorn.

Näringsutskottet tillstyrkte i betänkande 1991/92:NU10 förslagen i proposition 1991/92:49 med anledning av riksdagens tidigare beslut att Vattenfall vid det kommande årsskiftet skulle ombildas till ett aktiebolag – Vattenfall AB. Utskottet instämde bl.a. i regeringens bedömning att beslut som rör verksamheten i det nya bolaget inte skulle underställas riksdagen;

Vattenfall AB bör så långt möjligt verka under samma förutsättningar som icke-statligt ägda företag. I en reservation (S) framfördes att Vattenfall även fortsättningsvis borde stå under riksdagens överinseende. Mot bakgrund av Vattenfalls dominerande ställning på elmarknaden – företaget svarade för ungefär hälften av elproduktionen i landet – var det enligt reservanterna av nationellt intresse att viktigare beslut om organisationen och verksamheten vid Vattenfall AB underställdes riksdagen för godkännande. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1991/92:92).

Ändring av Vattenfalls uppdrag

I proposition 1996/97:84 En uthållig energiförsörjning föreslog regeringen att Vattenfalls uppdrag skulle ändras.

I propositionen anfördes att Vattenfall var det största svenska elproduktionsföretaget och svarade för ungefär hälften av den svenska elproduktionen. Bolaget var i kraft av sin storlek, och med den stora tillgången på kompetens, en viktig resurs på energiområdet. Som ägare till Vattenfall var det staten som fastställde målen för företagets verksamhet. Vattenfalls huvuduppgift var att på ett effektivt sätt producera och leverera el till sina kunder. Detta skulle ske på ett affärsmässigt sätt, vilket innebar att företaget måste uppfylla marknadsmässiga avkastnings- och utdelningskrav i sin affärsverksamhet. På så sätt medverkade Vattenfall till att trygga tillgången på el till ett rimligt pris och till att skapa goda förutsättningar för den svenska industrins konkurrenskraft. Det var därför naturligt att staten hade ett starkt intresse av företagets långsiktiga utveckling. Ägaren ansvarade för att ange de övergripande förutsättningarna för bolagets agerande. För det långsiktiga tekniska utvecklingsarbetet, som är av avgörande betydelse för omställningen av energisystemet, är kraftföretagens och industrins aktiva medverkan nödvändig. Enligt regeringen borde Vattenfall vara en föregångare i detta avseende. Företaget borde aktivt verka för att den tekniska utvecklingen förs framåt och en sådan verksamhet borde vara en naturlig del i en framgångsrik affärsstrategi. I Vattenfalls långsiktiga utvecklings- och investeringsplaner borde utvecklingen av ny ekologisk elproduktionsteknik och investeringar i el- och värmeproduktion från förnybara energislag vara framträdande. Vidare anförde regeringen att Vattenfall inom ramen för kraven på affärsmässighet borde avsätta resurser för utvecklingen av ny elproduktionsteknik och därmed bidra till en svensk elförsörjning som är ekologiskt och ekonomiskt uthållig. Vattenfall gavs därigenom en strategisk roll i omställningsarbetet. De resurser som genereras i Vattenfall blir av stor betydelse för energisystemets omställning.

Näringsutskottet (bet. 1996/97:NU12) tillstyrkte de riktlinjer för Vattenfalls verksamhet som föreslogs i propositionen för Vattenfalls verksamhet. Utskottet anförde då att som påpekades i propositionen var Vattenfalls aktiva medverkan av avgörande betydelse för omställningen av energisystemet. Bolaget, som svarade för ungefär 50 procent av elproduktionen, borde därför ges en strategisk roll i detta omställningsarbete.

I likhet med vad som sades i propositionen ansåg utskottet att utvecklingen av ny ekologisk elproduktionsteknik och investeringar i el- och värmeproduktion från förnybara energislag borde vara framträdande i Vattenfalls långsiktiga utvecklings- och investeringsplaner. Företaget borde aktivt verka för att den tekniska utvecklingen fördes framåt. En sådan verksamhet ingick enligt utskottet naturligt, vilket också konstaterades i propositionen, i en framgångsrik affärsstrategi. För ett företag som Vattenfall, som verkar på en konkurrensutsatt marknad och som har i huvuduppgift att på ett effektivt sätt producera och leverera el till sina kunder, var det emellertid enligt utskottet viktigt att nu nämnda insatser gjordes inom ramen för kraven på affärsmässighet. Bolagets beslut om satsningar på utveckling av ny elproduktionsteknik och investeringar i el- och värmeproduktion från förnybara energislag borde därför baseras på att Vattenfall kunde uppfylla marknadsmässiga avkastnings- och utdelningskrav i sin verksamhet. För att Vattenfalls strategiska roll i omställningsarbetet skulle kunna bibehållas var det, enligt utskottets uppfattning, av vikt att bolaget hölls samman som koncern. I enlighet med vad som anfördes i propositionen menade utskottet vidare att Vattenfall borde förbli i statlig ägo.

Riksdagen biföll näringsutskottets förslag (rskr. 1996/97:272).

Redogörelserna för företag med statligt ägande 2000 och 2001

I 2000 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2000/01:120 bilaga 1 s. 22 f.) anges att under 2000 karaktäriserades energimarknaden av en snabb konsolidering bland energibolagen. Vattenfalls strategi var att delta i konsolideringen, främst genom expansion i Nordeuropa. Detta krävde initialt stora resurser, som skulle ställas mot en framtida förväntad avkastning på investeringarna i Europas största marknad, Tyskland. I motsvarande redogörelse för 2001 (skr. 2001/02:120 bilaga 1 s. 31) anges att Vattenfall under 2001 tog ytterligare ett steg för att förverkliga sin internationella strategi att utvecklas till ett ledande europeiskt energiföretag.

Proposition om samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning

Våren 2002 behandlade näringsutskottet propositionen om samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17). I propositionen presenterade regeringen sin avsikt att söka nå en överenskommelse med industrin om en långsiktigt hållbar politik för den fortsatta kärnkraftsavvecklingen och omställningen av energisystemet. I propositionen redovisade regeringen huvudinriktningen för ett nytt regelsystem för främjande av förnybar el. Näringsutskottet tillstyrkte propositionen. Utskottet fann inget skäl för ett riksdagsuttalande med anledning av de motioner som berörde Vattenfall AB:s verksamhet. I sammanhanget framhölls att bolaget var en viktig nationell resurs, inte minst när det gällde arbetet med omställningen av energisystemet. Det var utskottets uppfattning att Vattenfall skulle förbli i statlig ägo och även fortsättningsvis

vara ett verktyg i energiomställningsarbetet. Två reservationer gällde Vattenfalls verksamhet. De avsåg dels en privatisering av Vattenfall (M, KD, FP), dels tillsättandet av en kommission för att bl.a. undersöka om Vattenfall hade följt 1997 års energipolitiska beslut och för att lämna förslag på hur Vattenfall mer aktivt kunde bidra till omställningen av det svenska energisystemet (MP).

Förtydligt uppdrag för Vattenfall

Vid bolagsstämman i april 2005 förtydligade staten Vattenfalls uppdrag genom följande tillägg i bolagsordningen:

Bolaget ska inom ramen för kravet på affärsmässighet vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning.

Av Vattenfalls bolagsordning framgick därefter att bolaget inom ramen för kravet på affärsmässighet skulle vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning. Bolaget skulle direkt eller genom dotter- och intressebolag bedriva energiverksamhet samt tillhandahålla och bedriva handel med produkter och tjänster inom områden som främjar, stöder eller kompletterar energiverksamheten. Därutöver skulle bolaget bedriva entreprenad- och konsultverksamhet inom främst energiområdet. Bolaget skulle vidare direkt eller genom dotter- och intressebolag äga och förvalta dels fastigheter, dels aktier och andra värdepapper med anknytning till nämnda verksamheter. Dessutom skulle bolaget bedriva annan med detta förenlig verksamhet.

Proposition om förtydligande av uppdraget för Vattenfall AB

I proposition 2009/10:179 Förtydligande av uppdraget för Vattenfall AB (publ) anförde regeringen om Vattenfalls uppdrag (s. 10 f.):

Mot denna bakgrund anser regeringen att ägarens uppdrag till Vattenfall bör vara att generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget tillhör ett av de bolag som leder utvecklingen mot miljömässigt hållbar energiproduktion. En sådan inriktning överensstämmer med regeringens strävan att de grundläggande värderingar om miljöhänsyn och globalt ansvar som vägleder Sverige i klimatpolitiken och politiken för global utveckling också ska gälla när svenska staten uppträder i rollen som bolagsägare. Därför ska Vattenfall, bland jämförbara europeiska bolag, tillhöra de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion. Detta innebär inte någon kortsiktig omvandling av Vattenfall till ett nischbolag som enbart ska äga förnybar eller koldioxidfri produktion. Vattenfalls startpunkt för förändringsprocessen är en internationell verksamhet och en bred produktionsportfölj. På så sätt speglar Vattenfalls utmaning hela Europas utmaning.

I propositionen anfördes även att Vattenfall sedan bolagiseringen 1992 hade vuxit kraftigt. Koncernen omsatte då 22,4 miljarder kronor medan Vattenfall 2009 omsatte 205,4 miljarder kronor. Tillväxten hade i huvudsak kommit genom förvärv i Tyskland (HEW, Bewag, Laubag, VEAG), Polen (EW, GZE), Danmark (delar av Elsam) och Nederländerna (Nuon). Förvärven hade

avsevärt förändrat Vattenfalls profil, från ett svenskt bolag med starkt fokus på produktion inom vattenkraft och kärnkraft, till ett av de största europeiska energibolagen med en diversifierad produktionsportfölj. Vattenfall var 2009 Europas femte största elproducent och Europas största värmeproducent.

Vattenfalls huvudprodukter var el, värme och gas. Inom el agerade Vattenfall i alla delar av värdekedjan: produktion, transmission, distribution och försäljning. Inom värme var Vattenfall aktivt inom produktion, distribution och försäljning. Vattenfall bedrev också gasutvinning och gasförsäljning, energihandel och brunkolsbrytning. Verksamhet bedrevs under 2009 i Sverige, Danmark, Finland, Tyskland, Polen, Nederländerna, Belgien och Storbritannien. Koncernen hade ca 40 000 anställda. Cirka 75 procent av medarbetarna fanns utanför Norden och 65 procent av resultatet genererades utanför Norden.

Vidare anfördes i propositionen att under 2009 bestod Vattenfalls totala elproduktion till drygt hälften (51 procent) av fossilkraft. Den fossilbaserade produktionen utgjordes främst av värme och kraftvärmeproduktion i Danmark, Tyskland och Polen baserad på stenkol med mindre delar baserade på gas. Vattenfall ägde också brunkolsgruvor och ett antal stora kondenskraftverk i sydöstra Tyskland nära gränsen till Polen. Produktionsportföljens andra halva bestod av lågutsläppande eller koldioxidneutral produktion. Under 2009 stod kärnkraft för 26 procent och vattenkraft för 21 procent av den totala produktionen. Biomassa respektive vindkraft utgjorde ytterligare 1 procent vardera. Vattenfall hade byggt upp en betydande kompetens inom havsbaserad vindkraft, och bolaget var enligt propositionen ledande i Europa efter de senaste årens satsningar på detta område.

Enligt propositionen hade ägaren ett avkastningsmål för Vattenfall om 15 procent av eget kapital per år mätt över en konjunkturcykel. I genomsnitt hade bolaget under de senaste tio åren också haft en avkastning på eget kapital på 15 procent. De senaste två åren hade Vattenfall haft en avkastning som inte nått ägarens målsättning. Rörelseresultatet ökade visserligen men inte i proportion till tillgångsmassan, vilket medförde att avkastningen på eget kapital per år var ca 7 miljarder kronor lägre än avkastningsmålet under 2008 och 2009. Detta berodde delvis på en ökande investeringstakt i verksamheter med lägre lönsamhet. Driftsstörningar i den tyska och svenska kärnkraftsverksamheten under 2008 och 2009 bidrog till att försämra resultatet med totalt ca 10 miljarder kronor. Vattenfall hade ett omfattande investeringsprogram eftersom ungefär hälften av den befintliga installerade kapaciteten inom kärn- och fossilkraft skulle komma att behöva bytas ut mellan åren 2025 och 2035.

Vidare anfördes i propositionen att strategin för Vattenfall sedan bolagiseringen hade varit tillväxtbaserad. Vattenfall hade exempelvis nyligen genomfört strategiska förvärv av den nederländska energikoncernen Nuon och vindkrafttillgångar i Storbritannien. Under samma period hade Vattenfall tagit en tydlig position i klimatfrågan i form av ett åtagande, att nå en klimatneutral verksamhet senast 2050 samt genom den ledande positionen inom vindkraft i Europa. Vidare gjordes satsningar på utveckling av vågkraft och biomassa

samt avskiljning och lagring av koldioxid för att minska utsläppen från kol- och naturgasbaserad elproduktion. Större delen av dessa satsningar skulle emellertid inte kunna få ett fullt genomslag förrän efter 2020. Tiden fram till 2020, då fler tekniker väntades vara tillgängliga i större skala, skulle domineras av en kombination av åtgärder i nya och befintliga anläggningar. Effektivisering, sameldning av biomassa i kolbaserade anläggningar och en ökad andel kraftvärme skulle kombineras med utbyggnad av vindkraft. Regeringen hade tillsammans med Vattenfalls styrelse och ledning genomfört en analys av Vattenfalls framtid mot bakgrund av de drivkrafter och strategier för framtida värdeskapande som fanns. De utmaningar bolaget stod inför krävde fokus på konsolidering och effektivisering snarare än på förvärvsdriven tillväxt för att därigenom skapa värde och nå ägarens avkastningsmål. Detta var nödvändigt för framtida lönsamhet samt för att generera tillräckliga medel för nödvändiga ny- och återinvesteringar på en marknad styrd av EU:s klimatmål och mål om ökad andel förnybar energi. Både avyttringar och värdeskapande förvärv som stödde den strategiska inriktningen kunde dock bli aktuella framöver.

I propositionen meddelade regeringen sin avsikt att använda EU:s s.k. 2020-mål som en referenspunkt för uppföljningen av Vattenfalls roll i energiomställningen. De nämnda målen handlar om att utsläppen av växthusgaser ska minska med 20 procent jämfört med 1990 års nivå, att 20 procent av den totala energianvändningen ska komma från förnybara energikällor samt att energieffektiviseringen ska öka med 20 procent.

Riksdagen beslutade i juni 2010 att godkänna att uppdraget för Vattenfall skulle förtydligas i enlighet med vad regeringen hade föreslagit i propositionen om ett nytt uppdrag för Vattenfall (bet. 2009/10:NU23, rskr 2009/10:325). I en reservation i näringsutskottets betänkande (S, V, MP) yrkades avslag på regeringens förslag. Reservanterna ansåg att riksdagen borde uppmana regeringen att återkomma med ett nytt förslag i enlighet med vad som förordades i reservationen.

Nya ekonomiska mål och hållbarhetsmål för Vattenfall

I näringsutskottets betänkande 2012/13:NU7 (s. 23 f.) anges att vid en extra bolagsstämma i november 2012 beslutades nya ekonomiska mål för Vattenfall. Lönsamhetsmålet sänktes från 15 procents avkastning på eget kapital till 9 procents avkastning på sysselsatt kapital. Lönsamhetsmålet sänktes med hänvisning till att man förväntade sig att elpriset och resultatutvecklingen skulle stabiliseras på en lägre nivå till följd av såväl en svagare konjunktur som ett ökat utbud på elmarknaden. När det gällde kapitalstruktur fastställdes två mål för Vattenfall. Skuldsättningsgraden skulle ligga i intervallet 50–90 procent och internt tillförda medel skulle utgöra 22–30 procent av den justerade nettoskulden.

På den extra bolagsstämman presenterades även nya hållbarhetsmål. Dessa mål utgår från ägarens, statens, riktlinjer och anknyter till EU:s 2020-mål.

- Vattenfall ska minska sina koldioxidutsläpp till 65 miljoner ton i absoluta utsläpp till 2020. (2010 var utsläppen 94 miljoner ton)
- Vattenfalls tillväxttakt inom förnybar energi ska vara högre än den genomsnittliga tillväxttakten för de marknader bolaget verkar på i norra Europa. Detta mäts årligen.
- Kvantitativa mål på energieffektivisering – såväl internt som externt – ska sättas. Detta sker så snart EU-direktiven för energieffektivisering har omvandlats till konkreta, nationella mål.

I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 utg.omr. 24 s. 76 f.) anfördes när det gäller hållbart företagande att de statligt ägda bolagen ska integrera hållbarhetsfrågor i affärsstrategin och den löpande verksamheten. Bolagen ska identifiera risker och möjligheter förenade med hållbarhet, rapportera dem på ett transparent sätt och därefter hantera dem i sin affärsverksamhet. Bolagen ska bedriva ett hållbart företagande genom ett långsiktigt och ansvarsfullt ställningstagande till mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljö, antikorrup-tion, affärsetik, jämställdhet och mångfald. Regeringen förväntade sig att alla statligt ägda bolag stöder och följer OECD:s riktlinjer för multinationella företag, de tio principerna i FN:s Global Compact samt FN:s ramverk för företag och mänskliga rättigheter. Regeringen ålade de statliga bolagen 2007 att rapportera sitt hållbarhetsarbete enligt riktlinjerna för Global Reporting Initiative (GRI). Sedan 2012 har regeringen arbetat med att mer systematiskt integrera hållbart företagande i den löpande bolagsstyrningen, bl.a. genom att ställa krav på att styrelserna i de statligt ägda bolagen ska fastställa långsiktiga övergripande mål inom området hållbart företagande som är knutna till verksamheten samt strategier för att nå målen. Mål och måluppföljning inom hållbart företagande ska redovisas i bolagens årsredovisningar och kommer fr.o.m. 2014 att följas upp kontinuerligt i den löpande förvaltningen av bolagen.

I 2014 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2013/14:140) anges (s. 100) anges följande strategiska hållbarhetsmål för Vattenfall:

- Reducera CO2 exponeringen till 65 miljoner ton fram till 2020.
- Ha en högre tillväxttakt än marknaden inom nyinstallerad förnybar kapacitet fram till 2020 och därmed bidra till omställningen till ett mer hållbart energisystem.
- Öka energieffektiviseringen. Kortsiktigt mål för 2014: Genom interna och externa åtgärder minska energiförbrukningen med i genomsnitt 1 GWh per dag, totalt 365 GWh för 2014. Därefter kommer ett mål fram till 2020 att fastställas.

Vidare anges att Vattenfalls koldioxidexponering uppgick till 88,4 miljoner ton jämfört med 85 miljoner ton 2012. Ökningen förklaras främst av att nya produktionsanläggningar som beslutades redan 2006/2007 tagits i drift. År 2010, då CO2-målet formulerades, var exponeringen 93,7 miljoner ton och

ökningen är inom planen att minska exponeringen till 65 miljoner ton 2020. Under 2013 var Vattenfalls tillväxt inom förnybar energi 9,5 procent.

I redogörelsen anges vidare (s. 16) att ett hållbart företagande är en förutsättning för bolagens långsiktiga fortlevnad. Hållbarhetsmålen, vilka fastställs av styrelserna i bolagen, ska vara ett fåtal strategiska och uppföljningsbara mål som utvärderas av ägaren fr.o.m. 2014. I syfte att öka transparensen är bolag med statligt ägande ålagda att rapportera sitt arbete enligt GRI. I bolagsgrupperna samarbetar specialister inom området hållbart företagande med resten av bolagsgruppens medlemmar kring exempelvis uppföljningen av bolagens hållbarhetsmål. Under 2013 inleddes ett projekt där Finansdepartementets utvärderingsprocess kring bolagens hållbarhetsmål utvecklas och integreras med granskningen av ekonomiska mål i syfte att stärka den samlade utvärderingen av bolagen.

Gällande ordning

Aktiebolagsrättsliga regler

Liksom privata aktiebolag regleras statliga aktiebolag av aktiebolagslagen (2005:551). I sin egenskap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra bolagsägare. Innebörden av detta är bl.a. att ägarinflytandet utövas i bolagets beslutande organ, dvs. bolagsstämman (7 kap. 1 § aktiebolagslagen). Bortsett från arbetstagarrepresentanterna utser stämman styrelsens ledamöter, vilka i ett helägt statligt företag representerar ägaren staten. Styrelsen utser i sin tur den verkställande direktören. Genom bl.a. valet av styrelse och möjligheten att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser kan statens representanter på bolagsstämman påverka inriktningen av bolagets verksamhet. Av 7 kap. 16 § framgår att en aktieägare som vill få ett ärende behandlat vid en bolagsstämma ska begära detta skriftligen hos styrelsen.

Ägaren utövar sitt inflytande över bolaget genom att rösta på bolagsstämman (7 kap. 1 §). Enligt 7 kap. 2 § har den aktieägare som på dagen för bolagsstämman är införd i aktieboken rätt att delta i bolagsstämman.

Enligt 7 kap. 8 § får en aktieägare rösta för samtliga aktier som han eller hon äger eller företräder, om inte annat föreskrivs i bolagsordningen. Om det uppstår det en konflikt mellan styrelsen och ägarna kan ägarna ersätta de styrelseledamöter som utsetts av stämman. Vidare kan, i den mån anslag på statsbudgeten beslutas för bolagets verksamhet, styrning utövas genom att särskilda villkor föreskrivs för hur anslaget kan användas.

Utöver det anförda finns det inte några formella styrmedel. Staten kan dock självfallet sluta avtal, med ett statligt bolag inom de ramar som bl.a. aktiebolagslagen ger, varigenom bolaget frivilligt går med på att inskränka sin handlingsfrihet på ett sätt som staten önskar. Staten kan också utöva sitt ägarinflytande så att det skrivs in bestämmelser i bolagsordningen om att vissa av bolagets beslut ska underställas regeringen eller en annan statlig myndighet.

Konstitutionsutskottet har också uttalat att det ligger i sakens natur att det även förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen. Det gäller i särskilt hög grad när staten är den enda aktieägaren (bet. 2009/10:KU20 m.fl.).

Riktlinjer för förvaltningen av statens ägande av kommersiella företag

Våren 1996 fattade riksdagen beslut om riktlinjer för förvaltningen av statens ägande av kommersiella företag (prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26). Som huvudprinciper skulle gälla att statligt ägda företag ska arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital företaget representerar och strukturanpassning. Den som utövar förvaltningen av ett statligt ägt företag ska med utgångspunkt i det uppsatta verksamhetsmålet aktivt följa företagets utveckling och vidta erforderliga åtgärder för att företaget ska uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.

Statens ägarpolicy

I verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande 2014 (skr. 2013/14:140 s. 12 f.) anges att regeringen anser att bolagen ska förvaltas på ett aktivt och professionellt sätt med en långsiktig värdeutveckling som ett övergripande mål, samt i förekommande fall se till att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. Detta innebär att bolagen ska agera långsiktigt, effektivt och lönsamt samt ges förmåga att utvecklas. Bolag med statligt ägande ska agera föredömligt inom området hållbart företagande och i övrigt agera på ett sätt så att de åtnjuter offentligt förtroende. Detta är den övergripande inriktningen för den löpande förvaltningen och ägarstyrningen inom Regeringskansliet.

Bolagsfrågor av strategisk karaktär för ägaren stäms löpande av med departementets politiska ledning. Den politiska ledningen har även kvartalsvisa avstämningsmöten med styrelseordföranden och ledningen i de större bolagen med statligt ägande och halvårsvisa möten med ett antal av de något mindre bolagen, s.k. ägarmöten, i syfte att följa upp bolagens verksamhet samt prestation i förhållande till ekonomiska mål, uppdragsmål och hållbarhetsarbete.

Associationsrättsligt styrs bolagen med statligt ägande på samma sätt som privatägda aktiebolag, med aktiebolagslagen som övergripande ramverk och med bolagsstämman som bolagets högsta beslutande organ.

Uppföljning av olika mål utgör en alltmer central del i dialogen mellan bolagen och staten som ägare. Mål gör att bolagens utveckling kan mätas, och i de fall målen inte nås kan ägaren begära en plan från bolagen så att åtgärder vidtas. Målen kan vara strikt företagsekonomiska eller ta sin utgångspunkt i särskilt beslutade samhällsuppdrag, men de kan också utgöra långsiktiga och strategiska hållbarhetsmål.

I skrivelsen (s. 126 f.) finns en redogörelse för statens ägarpolicy. I den beskriver regeringen mål och ramar för sitt förvaltningsuppdrag och inställningen i vissa principfrågor som rör bolagsstyrningen av samtliga

statligt ägda bolag. Redovisningen för riksdagen sker i samband med skrivelsen med den årliga redogörelsen för företag med statligt ägande som i huvudsak utgörs av verksamhetsberättelsen, i vilken statens ägarpolicy och regeringens riktlinjer ingår. Statens bolagsstyrning ska enligt ägarpolicyn ske med utgångspunkt i aktiebolagslagen (2005:551), annan relevant lagstiftning och i tillämpliga delar av koden för bolagsstyrning. Härutöver styrs förvaltningen av EU:s bestämmelser om statligt stöd samt redovisning av allmänna medel, konkurrenslagstiftningen, lagen om offentlighet och sekretess samt OECD:s riktlinjer för statligt ägda företag.

Regeringen skriver bl.a. att bolag med statligt ägande ytterst ägs av det svenska folket. Regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta statens ägande i bolag så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och att – i förekommande fall – de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. Regeringen anser också att det är av största vikt att de bolag som ägs av staten förvaltas på ett aktivt och professionellt sätt med värdeskapande som ett övergripande mål. Detta innebär att bolagen ska agera långsiktigt, effektivt och lönsamt samt ges förmåga att utvecklas. Bolag med statligt ägande ska agera föredömligt inom området hållbart företagande och i övrigt agera på ett sätt så att de åtnjuter offentligt förtroende.

Enligt ägarpolicyn ska styrningen av bolagen främst utövas på bolagsstämmor, genom en professionell och strukturerad styrelsenomineringsprocess samt genom dialog med styrelseordföranden.

Uppföljning och utvärdering av bolagen ska ske bl.a. genom ekonomiska analyser, branschanalyser och olika typer av rapporter från bolagen. Även mål utöver ekonomiskt värdeskapande ska följas upp och utvärderas. Regeringen redogör för förvaltningen av bolag med statligt ägande i sin årliga skrivelse till riksdagen.

Statens bolagsstyrning syftar till att bolag med statligt ägande ska agera föredömligt inom området hållbart företagande. Arbetet utgår från Brundtlandkommissionens ursprungliga definition av begreppet hållbar utveckling från 1987 som lyder: En hållbar utveckling är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Med hållbart företagande avses att bolag med statligt ägande ska bedriva sin verksamhet på ett sätt som gynnar en hållbar utveckling enligt ovanstående definition. Hållbart företagande innefattar områdena mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljö, anti-korruption och affärsetik samt jämställdhet och mångfald.

Budgetpropositionen för 2014

I budgetpropositionen för 2014 konstateras inriktning (prop. 2013/14:1 utg.omr. 24 s. 76 f.) att staten är en av Sveriges största bolagsägare och att bolagen representerar stora värden och sammantaget är en av Sveriges största arbetsgivare. Ytterst ägs bolagen av alla svenska medborgare gemensamt.

Regeringens uppdrag är att aktivt förvalta statens ägande i bolag så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och, i förekommande fall,

att de särskilt uttryckta samhällsuppdragen utförs väl. Regeringen anser att det är av största vikt att de bolag som ägs av staten förvaltas på ett aktivt och professionellt sätt med värdeskapande som ett övergripande mål. Det innebär att företagen ska agera långsiktigt, effektivt och lönsamt samt ges förmåga att utvecklas långsiktigt. Statligt ägda bolag ska agera föredömligt inom området hållbart företagande och även i övrigt agera på ett sådant sätt att de åtnjuter offentligt förtroende.

Staten väntas även i fortsättningen vara en stor bolagsägare. I den statliga bolagsportföljen finns flera bolag med särskilt beslutade samhällsuppdrag som är svåra att klara på annat sätt än i statlig ägo. Det finns även andra motiv till varför staten kommer att ha ett fortsatt inflytande i vissa bolag, exempelvis om en försäljning skulle försämra konkurrensen. Som princip anser regeringen dock att staten inte ska äga bolag som verkar på kommersiella marknader med fungerande konkurrens, om företaget inte har ett särskilt beslutat samhällsuppdrag som är svårt att klara av på något annat sätt. En del i att vara en värdeskapande och aktiv ägare är att löpande utvärdera bolagen och pröva skälen till ett fortsatt statligt ägande. För de bolag där riksdagen har bemyndigat regeringen att minska statens ägande omfattar den aktiva förvaltningen att förbereda bolagen inför försäljning.

Att fastställa ekonomiska mål för de statligt ägda bolagen är enligt regeringen ett viktigt verktyg i ägarstyrningen. Syftet med målen är att förbättra värdeutvecklingen genom att löpande mäta, följa upp och utvärdera bolagets lönsamhet, effektivitet och risknivå. Regeringen hänvisar till att den i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 24) aviserade att den inom tre år skulle ha gått igenom de ekonomiska målen för de bolag som förvaltas av Finansdepartementet. Vattenfall fick nya ekonomiska mål på en extra bolagsstämma i november 2012.

Mål och målfuppföljning inom hållbart företagande ska redovisas i bolagens årsredovisningar och kommer fr.o.m. 2014 att följas upp kontinuerligt i den löpande förvaltningen av bolagen. Under året som gått har Regeringskansliet anordnat fyra seminarier om hållbart företagande som styrelserna och de verkställande direktörerna i de statligt ägda bolagen inbjudits till samt haft temat hållbart företagande på det årliga styrelseseminarier där samtliga avgående, sittande och nyvalda ledamöter och verkställande direktörer bjuds in. Dessutom framför regeringen att den har hållit ett stort antal enskilda dialoger med styrelser och ledningsgrupper om förväntningarna på deras arbete med hållbart företagande och deras strategiska arbete. Vidare har Regeringskansliet genom ett nätverk för hållbart företagande inom de statligt ägda bolagen anordnat träffar med företrädare för bolagen som arbetar operativt med frågorna för att öka kunskapsnivån inom hållbarhetsområdet.

Ett av de viktigaste instrumenten för styrningen av de statligt ägda bolagen är enligt regeringen att utse kompetenta och väl fungerande styrelser.

Riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning

Den dåvarande näringsminister Tomas Östros beslutade den 30 mars 2006 riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning (N2005/9346/SÄ). I riktlinjerna anges bl.a. följande.

Genom förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet har regeringen beslutat hur förvaltningen av bolag med statligt ägande ska vara fördelad. Varje statsråd förmedlar, dels med stöd av sitt allmänna beredningsansvar för bolaget, dels med stöd av sitt bemyndigande att företräda ägaren vid bolagsstämma, regeringens inställning i frågor som ankommer på ägaren och som följer av aktiebolagslagen.

Med ägarförvaltning avses i riktlinjerna den ägarförvaltning som Regeringskansliet ansvarar för gentemot de bolag staten äger aktier i. Syftet med riktlinjerna är att de ska vara ett stöd i Regeringskansliets förvaltning av bolagen och ge en samlad bild av dokumentation och beslut vid förvaltningen.

För genomlysning av förvaltningen ska ägarens, dvs. regeringens, ställningstaganden i viktigare frågor och i fråga om händelseförlopp samt de huvudsakliga motiven till dessa kunna följas genom uppgifter i allmänna handlingar samt arbetsanteckningar och liknande material. Dokumentationen ska göra det möjligt att följa viktigare händelseförlopp och ge en god överblick över vilka ställningstaganden som skett i sådana frågor samt på vilket underlag de har grundats. För varje bolag bör därför årligen ett ärende läggas upp, en s.k. årsakt. Till årsakten förs handlingar och uppgifter som avser den löpande ägarförvaltningen. Som ett exempel på sådana handlingar och uppgifter anges kontakter mellan ägarförvaltningen och bolaget i för förvaltningen viktigare frågor, i den omfattning som krävs för att kunna följa viktigare händelseförlopp.

Större projekt som rör förvaltningen av ett bolag, t.ex. försäljning av hela eller delar av aktieinnehavet i ett bolag eller ett kapitaltillskott, bör läggas upp som ett särskilt ärende.

Ägarfrågor som bereds i samråd med bolagen ska dokumenteras i årsakten. När ställning tagits i en ägarfråga och besked lämnats till bolaget dokumenteras beredningen och de väsentligaste motiven till ställningstagandet i årsakten.

Respektive bolagsförvaltande departement ska ha löpande kontakter med bolagets revisorer varvid anteckningar förs. Vid överläggningar med bolagets revisorer bör bl.a. bolagets riskprofil, interna kontroll, finansiella ställning och kapitalstruktur behandlas.

Inför ställningstaganden i ägarfrågor som avser större strategiska förändringar i företagens verksamhet, t.ex. större förvärv, frågor om kapitalstruktur, utdelningspolicy, fusioner, avyttringar eller andra beslut som innebär att företagets riskprofil eller balansräkning ändras avsevärt, genomförs gemensam beredning av det bolagsförvaltande departementet med Finansdepartementets budgetavdelning.

Riktlinjerna har uppdaterats 2014. Enligt de uppdaterade riktlinjerna gäller att ägarens ställningstaganden meddelas bolagets styrelseordförande av det ansvariga statsrådet, som huvudregel skriftligt. Ägarsamordningen och ägarens ställningstagande ska dokumenteras, t.ex. genom att skriftligt underlag diarieförs i årsärendet eller i ett särskilt projektärende.

EU:s klimat- och energimål 2020

EU har 2010 satt upp tre övergripande klimat- och energimål, som ska uppfyllas senast 2020. Målen gäller all verksamhet och omfattar både industri och hushåll. Målen anger att utsläppen av växthusgaser ska minska med 20 procent, att 20 procent av den energi som används inom EU ska komma från förnybara energikällor och att energieffektiviseringen ska öka med 20 procent.

Skriftliga frågor

Den 3 oktober 2007 anförde den dåvarande näringsministern Maud Olofsson följande i ett svar på en skriftlig fråga från Per Bolund (MP) (fr. 2007/08:25) om Vattenfalls verksamhet i Tyskland:

Per Bolund har frågat mig vilka åtgärder jag avser att vidta för att minska risken för konflikter kring Vattenfalls aktiviteter i Tyskland. Frågan är ställd mot bakgrund av att Vattenfall Tyskland planerar att utöka brytningen av brunkol i Lacomaområdet vilket miljörelsen i Tyskland är stark motståndare till.

Tyskland saknar i stort sett vattenkraft och brunkolen står ungefär för en tredjedel av elproduktionen. Brunkolen är och kommer under lång tid att vara en viktig del av det tyska energisystemet, samtidigt som koldioxidutsläppen kraftigt måste begränsas. Vattenfall verkar i Tyskland inom dessa villkor och investerar i ny effektivare teknik, både konventionell och förnybar, vilket kommer att minska utsläppen. Vattenfall har fastslagit ett mål om 50 procents reduktion av sina koldioxidutsläpp till år 2030, räknat från basåret 1990.

Vad gäller Vattenfalls aktiviteter i Tyskland kan jag bara konstatera att statligt ägda företag ska agera enligt högt ställda miljökrav givet förhållandena i de länder där de verkar och självfallet följa de lagar och förordningar som gäller. Det inbegriper självfallet också krav på en god dialog med myndigheter och olika samhällsintressen i de länder där man verkar. Den konkreta hanteringen av situationen i Lacomaområdet är dock en operativ fråga för Vattenfalls ledning.

Jag kan också konstatera att expansionen i Tyskland har skett under den förra socialdemokratiska regeringens tid det vill säga under den period när Socialdemokraterna samarbetade med Miljöpartiet.

Mot bakgrund av det ovan redovisade avser jag inte i dagsläget att vidta några åtgärder.

Den 10 januari 2011 besvarade den dåvarande finansmarknadsministern Peter Norman en skriftlig fråga (fr. 2010/11:99) från Jens Holm (V) om Vattenfalls planer på ökad kolbrytning i östra Tyskland. I svaret anförde Peter Norman följande:

Jag vill först understryka att det inte är min sak som statsråd att bedöma enskilda investeringar som Vattenfall gör. Det är styrelsen och ledningen som har ansvaret för operativa frågor. Som ägare har vi att ange uppdraget för verksamheten. Det stämmer att Vattenfall har att agera efter riksdagens

beslut kring den nya propositionen och förändringarna i bolagsordningen där utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion är en viktig del.

Brunkolsbrytningen har varit och är fortfarande viktig för energiförsörjningen i östra Tyskland. Varken Vattenfall eller dess ägare kan styra över det tyska beroendet av kolet. De beslut om nybyggnad och förvärv av tyska kolkraftverk som Vattenfall gjorde under den socialdemokratiska regeringen har medfört att råvaruförsörjningen till dessa måste säkras. Satsningen på kolkraftsproduktion i denna region, och det behov av brunkol som detta medför, har således genomförts under en längre tidsperiod.

Vattenfall genomför emellertid stora satsningar och ökar sina investeringar i förnybara energilag, såväl i Tyskland som i övriga länder där bolaget är verksamt för att kunna öka denna andel av den totala elproduktionen.

Jag har fullt förtroende för att Vattenfalls styrelse och ledning kommer att agera helt i linje med förändringarna i bolagsordningen och vara ett av de bolag som leder utvecklingen mot en hållbar energiutveckling.

Interpellationer

I en interpellation den 10 maj 2011 (ip. 2010/11:402) till den dåvarande närings- och energiministern Maud Olofsson undrade Lise Nordin (MP) om ministern skulle agera för att minska Vattenfalls investeringar i kolkraft och öka investeringarna i förnybar energi och ta initiativ till en granskning av huruvida Vattenfalls investeringar i kolkraft stred mot de av riksdagen givna ägardirektiven.

I debatten den 31 maj 2011 (prot. 2010/11:108) om interpellationen anförde den dåvarande finansmarknadsministern Peter Norman bl.a. följande:

Vattenfall har att agera efter den bolagsordning som har antagits som ett resultat av riksdagens beslut. Utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion är en viktig del av bolagets uppdrag. Som Lise Nordin påpekar har Vattenfall som målsättning att under perioden 2010–2020 minska sin koldioxidbelastning från totalt 90 miljoner ton per år till 65 miljoner ton per år.

Det bör här framhållas att det inte är min sak som statsråd att bedöma enskilda investeringar som Vattenfall gör. Regeringens ansvar som ägare är att genom bland annat bolagsordningen ange den övergripande inriktningen för bolagets verksamhet. Det är bolagets styrelse och ledning som har ansvaret för operativa frågor.

Med detta sagt är produktionen av kolkraft fortfarande en viktig del för Tysklands energiförsörjning. Det ägande som Vattenfall i dagsläget har i tyska kolkraftverk är i stor utsträckning följden av beslut om nybyggnad och förvärv som bolaget fattat under tidigare, miljöpartistiskt stödda regeringar. Satsningen på kolkraftsproduktion i Tyskland har således genomförts under en längre tidsperiod.

Vattenfall har under den nuvarande regeringen fått ett förtydligat uppdrag. Regeringen bedömde i samband med detta att EU2020-målen är en naturlig referenspunkt för Vattenfalls rapportering avseende en utveckling mot hållbar energiproduktion. Bolagets investeringskapital är i närtid bundet i pågående projekt, bland annat i den befintliga fossila kraftproduktionen i Tyskland. En jämförelse mellan bolagets femåriga investeringsprogram för perioderna 2010–2014 respektive 2011–2015 visar dock att Vattenfall har minskat sina planerade kostnader för

investeringar i fossil kraftproduktion med 37 procent. Samtidigt ökar de planerade investeringarna i bland annat vindkraftsproduktion.

Jag har fullt förtroende för att Vattenfalls styrelse och ledning kommer att agera helt i linje med de förändringar i bolagsordningen som har genomförts och att Vattenfall kommer att vara ett av de bolag som leder utvecklingen mot en hållbar energiutveckling. Mot denna bakgrund bedömer jag det inte som nödvändigt att ta initiativ till ytterligare åtgärder.

Det är väldigt viktigt att klargöra rollerna mellan ägare, styrelse och företagsledning. Det ägaren gör är att formulera direktiv som sedan kommer in i bolagsordningen. Det som ägaren också gör är att utse styrelseledamöter i bolagen. Sedan är det styrelseledamöternas uppgift att se till att det finns en företagsledning, och ägarens intentioner och riktlinjer ska följas på ett bra sätt. Så sker i Vattenfall och så sker också i andra företag. Det naturliga stället att diskutera sådana frågor är på bolagsstämman, som äger rum en gång om året. I dessa kan även allmänheten delta och säga vad man tycker om Vattenfall och andra bolag.

En liten tillbakablick bara på vad som egentligen har hänt med Vattenfall. Vattenfalls kolkraftsstrategi påbörjades för ett stort antal år sedan under tidigare regeringar med stöd av Miljöpartiet. Nu är vi där vi är.

Det tyska parlamentet har bestämt att ett antal tyska städer ska värmas upp med kol och att elektricitet ska alstras genom kolkraftverk. Vi kan tycka vad vi vill om detta, men detta är ändå ett demokratiskt fungerande land som i sitt parlament har beslutat att så ska det vara. Då har Vattenfall i någon mening två val. Antingen kan man vara med och administrera den här politiken – Vattenfall gör det förmodligen bättre än de flesta andra, och den CCS-teknik som Vattenfall har utvecklat är helt världsunik och svår att upprepa i andra typer av företag – eller så kan man besluta sig för att lämna Tyskland, sälja anläggningarna och så vidare. I det senare fallet kan man säga: Vi håller inte längre på med fossil kraft. Resultatet blir förmodligen att växthusgaserna ökar totalt sett i Europa genom ett sådant förfarande.

Det här är ett svårt val för Vattenfall att göra. Men jag tycker att man måste erkänna att inget av valen som bolaget har att göra är självklart, utan man måste nog, tycker jag, se på det här som en mer samlad fråga där det handlar om Europas miljöavtryck och inte bara Vattenfalls.

I en interpellation den 13 februari 2013 (ip. 2012/13:261) till den dåvarande finansmarknadsministern Peter Norman undrade Kent Persson (V) när statsrådet avsåg att vidta åtgärder för att få Vattenfall att leva upp till det uppdrag som bolaget fick av regeringen 2009.

I debatten den 5 mars 2013 (prot. 2012/13:72) om interpellationen uppgav Peter Norman bl.a. följande:

Enligt den bolagsordning för Vattenfall som regeringen efter riksdagens godkännande antog våren 2009 har bolaget som verksamhetsändamål bland annat att generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget är ett av de bolag som leder utvecklingen mot en mer miljömässigt hållbar energiproduktion.

I enlighet med vad regeringen anfört i den nämnda propositionen är avsikten inte att Vattenfall på kort sikt ska omvandlas till ett bolag som enbart ska äga förnybar eller koldioxidfri produktion. EU 2020-målen utgör en naturlig referenspunkt för Vattenfalls rapportering vad avser utvecklingen mot en hållbar energiproduktion.

Vattenfall har mot bakgrund av det nämnda uppdraget formulerat tydliga mål för att det ska vara möjligt att mäta och följa upp att verksamheten utvecklas i enlighet med uppdraget. Den redan beslutade målsättningen att reducera koldioxidutsläppen till 65 miljoner ton per år till 2020 ligger fast. Vidare beslutade bolaget i samband med den extra bolagsstämman den 28 november 2012 om ett ambitiöst tillväxtmål inom förnybar produktion, nämligen att växa mer än den genomsnittliga tillväxten på de marknader man verkar på.

Sammanfattningsvis gör jag bedömningen att de vidtagna åtgärderna medför goda förutsättningar för Vattenfall att uppfylla de mål som uppställts i bolagsordningen.

Om vi går tillbaka lite tycker jag att vi kan säga så här: Vattenfalls strategi under 2000-talets början var i huvudsak att köpa på sig en stor mängd kolkraftstillgångar i Tyskland, i Holland och på andra ställen. Tanken bakom detta tror jag var två saker, som inte gick helt rätt. Det ena var att man hade räknat med ett stigande energipris, vilket inte realiserades.

Det andra var att man räknade med att metoden för att lagra koldioxid i marken, alltså CCS, skulle utvecklas. Vattenfall var tidigt ute och hade en testanläggning som var i framkant av forskningen. Sedan kom dock beslutet i Tyskland om att inte tillåta koldioxidlagring på tysk mark, och detta var ett stort bakslag för Vattenfall med tanke på den strategi man hade valt.

Så tror jag att vi kan säga att det var. Sedan kan vi ha synpunkter på vem som fattar beslut och så, men jag tror att detta är ett av skälen till att Vattenfall i dag sitter med de problem de gör.

Till detta hör att ett antal av de kolkraftverk man har i Tyskland försörjer stora tyska städer med elektricitet. Dessa stora tyska städer har i dag inget alternativ. Tyskland har beslutat sig för att avveckla kärnkraften, vilket kommer att leda till kraftigt ökade växthusgaseffekter från Tyskland. Det är förstas ett beslut Tyskland själva får fatta, men det betyder i sin tur att Tyskland i alla fall under en övergångstid blir mer och mer beroende av kolkraft – inte minst av de anläggningar Vattenfall själva har.

Det betyder att det finns ett mycket stort politiskt tryck i Tyskland att Vattenfall ska vara kvar i kolkraftverken i Tyskland. Detta tycker jag ändå att man ska beakta, för Vattenfalls och på sikt även Sveriges trovärdighet.

Det var en allmän, rapsodisk kommentar för att sätta in problemen i sitt sammanhang. Vad gör vi nu? Vi hade en bolagsstämma i november 2012. Detta var resultatet av en lång process mellan oss som ägare och bolagets styrelse vad gäller strategi. Vad slår vi fast där? Jo, vi slår fast ökad satsning på nordiskt fokus, det vill säga: hem till Norden, inklusive vindkraften i England.

Vi säger också – tillsammans med bolaget – att innehav med hög koldioxidhalt ska avyttras, i första hand i Tyskland. Det handlar om en successiv avveckling.

Bolaget säger också att det ska vara mer satsning på förnybart än vad marknaden gör. Detta kommer in på Jens Holms fråga vad ”ett av de ledande” betyder. Ett exempel på detta är att bolaget nu självt säger: Vi ska satsa mer på förnybart än vad andra gör. Det är ett svar på frågan varför man är ett av de ledande.

Vi sänker avkastningsmålen från 15 procent till 9 procent av sysselsatt kapital, vilket innebär ungefär 10 procent enligt det gamla sättet att räkna. Det möjliggör investeringar i projekt, till exempel solkraft, som inte har samma höga avkastningstal som till exempel vattenkraften.

Vi sätter också upp – det gör vi med alla bolag i den offentliga sektorn – mål att de själva ska utverka hållbarhetsmål för det egna företaget.

Detta är flera mycket konkreta ställningstaganden som lanserades på bolagsstämman 2011. Jag håller alltså inte alls med om att styrningen i detta bolag har varit dålig, åtminstone inte under den tid jag har haft ansvar.

I en interpellation (ip. 2013/14:24) den 2 oktober 2013 undrade Per Bolund (MP) om de nya hållbarhetsmål som regeringen infört skulle innebära att Vattenfalls planer på nya dagbrott i Tyskland stoppades. I debatten den 25 oktober 2013 (prot. 2013/14:19) om den interpellationen och en interpellation (2013/14:40) om hållbarhetsmålen anförde den dåvarande finansmarknadsministern Peter Norman bl.a. följande:

Under Socialdemokraternas tid vid makten, med Miljöpartiet som stödparti, valde Vattenfall att bli en stor aktör på den tyska energimarknaden genom bland annat omfattande förvärv inom tysk kärnkraft och tysk kolkraft. Dessa tillgångar är nu en del av Vattenfall och en komplex utmaning som bolaget måste handskas med. Vattenfalls investering i brunkolsverksamheten är så pass omfattande att det krävs en långsiktig ordnad omställning för att undvika omfattande kapitalförstörelse för Vattenfall.

Vattenfall har sedan 2010 ett uppdrag från riksdagen att vara ett av de bolag som leder utvecklingen mot miljömässigt hållbar elproduktion. Regeringen har även ställt krav på att alla statligt ägda bolag ska ha infört hållbarhetsmål för sin verksamhet senast vid utgången av 2013.

Bland annat mot bakgrund av regeringens och riksdagens ökade krav på Vattenfall beslutade bolagets styrelse i oktober 2012 om nya hållbarhetsmål. Beslut om att reducera koldioxidutsläppen fattade bolaget redan 2010. Det är dock Vattenfalls styrelse som svarar för bolagets organisation och förvaltning, och jag utgår från att Vattenfall kommer att hantera frågan på ett bra sätt.

De energiinvesteringar som görs av de internationella finansiella institutionerna och utvecklingsbankerna har en viktig roll att spela för att bidra till att uppnå en ökad andel förnybar energi i länders energisystem, högre energieffektivitet och ökad användning av teknik som minskar de globala utsläppen av växthusgaser.

I överensstämmelse med den svenska utvecklings- och klimatpolitiken verkar Sverige aktivt för att dessa institutioner ska ha tydliga mål och strategier för att öka andelen energiinvesteringar som går till förnybar energi och energieffektivisering och för att främja globala utsläppsminskningar.

Samtidigt står institutionerna inför en svår avvägning när det gäller investeringar i fossil energi. Ekonomisk tillväxt kräver tillgång till energi, en stabil energiförsörjning och en miljömässigt hållbar utveckling.

Avvägningen kan bli svår i fattiga länder om investeringar i fossil energi är det enda genomförbara och ekonomiskt rimliga alternativet. Medan ekonomisk tillväxt är avgörande för att minska fattigdomen bidrar investeringar i fossil energi till global uppvärmning.

Utgångspunkten för Sverige är att främja långsiktigt hållbara energilösningar och inte försvåra fattiga länders möjligheter till utveckling. Sverige har under sommaren 2013 verkat inom såväl Världsbanken och Europeiska investeringsbanken som Europeiska utvecklingsbanken för att begränsa institutionernas finansiering av fossil energi. Sveriges tydliga position har då varit att inte stödja investeringar i

kol- och oljekraftverk, förutom under exceptionella omständigheter där det saknas genomförbara alternativ för att möta grundläggande energibehov.

Mot den angivna bakgrunden avser jag inte att vidta ytterligare åtgärder avseende Vattenfall AB.

Riksrevisionens granskningar

Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning (RiR 2004:18)

I juni 2004 redovisade Riksrevisionen en granskning av Vattenfall och statens ägarförvaltning av bolaget i rapporten Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning (RiR 2004:18). Riksrevisionens slutsats var att Vattenfalls uppdrag delvis var otydligt. Otydliga formuleringar av Vattenfalls eventuella bidrag till genomförandet av svensk miljö- och energipolitik hade skapat utrymme för olika tolkningar. Vattenfalls uppdrag hade över tiden kommit att uttolkas på olika sätt av ägarförvaltningen och bolagsledningen. Riksrevisionen rekommenderade bl.a. att regeringen tog initiativ till att tydliggöra Vattenfalls uppdrag vad gäller miljö- och energipolitik och att ägarförvaltningen skulle överväga om det statliga bolaget Vattenfalls verksamhet i andra länder enbart borde styras och bedömas utifrån lagenlighet i respektive land och affärsmässighet. Riksrevisionen rekommenderade att regeringen utvecklade den s.k. formlösa styrningen så att det i efterhand gick att följa hur ägarförvaltningens styrning av statliga bolag varit utformad. Riksrevisionen kunde i granskningen av Vattenfall konstatera att den formlösa styrning som tillämpats, dvs. utbytet av information mellan bolaget och ägarförvaltningen som enligt uppgift från Näringsdepartementet inte dokumenteras i alla delar, hade begränsat revisionens möjligheter att bedöma hur den interna kontrollen i beredningsprocessen mellan bolaget och ägarförvaltningen varit utformad.

Vattenfalls förvärv av kolkraftverk och brunkolsbrytning i Tyskland gjordes med den utgångspunkten att bolaget ska drivas affärsmässigt och att bolaget enbart måste följa tyska lagar och förordningar. Ägarförvaltningen, styrelsen och bolagets koncernledning har inte initierat en diskussion om huruvida förvärven var förenliga med den miljö- och energipolitik som riksdagen beslutat om och den roll ett helägt statligt bolag bör ha i denna politik. I granskningsrapporten angavs att riksdagen dock genom bifall till en reservation till konstitutionsutskottets granskning 2003 hade markerat att Vattenfalls investeringar i Tyskland inte överensstämde med den långsiktiga inriktning som låg till grund för omställningen av energisystemet.

Vad och vem styr de statliga bolagen? (RiR 2006:11)

I maj 2006 redovisade Riksrevisionen en granskning av formerna för regeringens styrning av de statliga bolagen. Syftet med granskningen var att ge en översiktlig bild av hur den dokumenterade ägarstyrningen av de statliga bolagen var utformad. I detta ingick om styrningen var enhetlig, tydlig och aktiebolagsrättsligt bindande för bolagen. Tidigare granskningar som Riksrevisionen hade gjort hade visat att styrningen av vissa enskilda statliga bolag varit otydlig och ibland präglats av motstridiga målsättningar.

Granskningarna hade vidare visat att de grundläggande dokument som användes för styrningen av bolagen inte alltid hade behandlats så att de blivit rättsligt bindande enligt aktiebolagslagen.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning var att regeringen i styrningen av de statliga bolagen inte utnyttjade de möjligheter till styrning som aktiebolagslagen faktiskt ger, eftersom styrningen inte skedde på ett aktiebolagsrättsligt bindande sätt. Bolagen var därför inte rättsligt bundna att följa de styrsignaler de fick.

Samtidigt brast den dokumenterade ägarstyrningen av de statliga bolagen i tydlighet. Bolagens samhällsuppdrag var ofta inte konkreta medan de finansiella målen oftast var det. Det fanns därför en uppenbar risk att tydliga finansiella mål prioriterades på bekostnad av samhällsuppdragen i de fall bolag hade att arbeta efter båda.

Riksdagens möjlighet att utkräva ansvar av regeringen som förvaltare av bolagen försvårades när styrningen baserades på dokument med otydligt innehåll oklar rättslig status. Situationen försvårade dessutom regeringens möjlighet att som ägarföreträdare utkräva ansvar av bolagen i de fall styrsignalerna inte hade följts. Bolagen å sin sida riskerade, i de fall man följde styrsignaler som inte var aktiebolagsrättsligt bindande, att själva få bära hela ansvaret för de åtgärder som utgick från dessa signaler.

Vattenfall – med vind i ryggen? (RiR 2007:29)

I december 2007 presenterade Riksrevisionen en uppföljning av den granskning som gjorts 2004. Resultatet redovisades i rapporten Vattenfall – med vind i ryggen? (RiR 2007:29). Riksrevisionen konstaterade att regeringen 2005 hade beslutat om ett tillägg i bolagsordningen att Vattenfall inom ramen för kravet på affärsmässighet skulle vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning.

Riksrevisionens övergripande bedömning efter uppföljningen var att detta tillägg i Vattenfalls bolagsordning hade påverkat den interna styrningen och den interna återrapporteringen. Samtidigt ansåg myndigheten att Vattenfalls rapportering till regeringen borde fördjupas så att insatserna och resultatet av den nya inriktningen skulle bli tydligare. Likaså kunde återrapporteringen från regeringen till riksdagen kunna utvecklas och i större utsträckning fokusera på effekten av gjorda insatser jämfört med regeringens målsättning. Riksrevisionen ansåg även att det relativt stora tolkningsutrymmet beträffande tillägget försvårade möjligheterna att bedöma om Vattenfall skulle kunna leva upp till det utvidgade uppdraget. Vidare borde relevanta dotterbolags bolagsordningar anpassas till innebörden av tillägget i moderbolagets bolagsordning för att tydliggöra vilka övriga delar av koncernen som omfattas av uppdraget.

I granskningsrapporten skrev Riksrevisionen bl.a. att konstitutionsutskottet med utgångspunkt i den s.k. formlösa styrningen hade pekat på betydelsen av att styrningen av statliga bolag sker på ett sätt som skapar möjlighet att följa upp regeringens agerande. Vidare hade utskottet framfört att det skulle vara möjligt att följa upp viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontakter

som förevarit mellan bolagsledningarna och berörda departement i frågor av större betydelse. Riksrevisionen kunde i granskningen av Vattenfall konstatera att den formlösa styrning som tillämpats, dvs. att utbytet av information mellan bolaget och ägarförvaltningen som enligt uppgift från Näringsdepartementet inte hade dokumenterats i alla delar, hade begränsat revisionens möjligheter att bedöma hur den interna kontrollen i beredningsprocessen mellan bolaget och ägarförvaltningen varit utformad.

Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen? (RiR 2015:6)

Riksrevisionen har våren 2015 granskat Vattenfalls förutsättningar för att bli ett konkurrenskraftigt och ledande bolag i energiomställningen och därigenom bidra till att uppnå EU:s klimat- och energimål, samt om bolaget kan nå sina miljörelaterade hållbarhetsmål inom ramen för hållbart företagande. Riksrevisionen har även granskat om regeringen styr Vattenfall i riktning mot att bolaget ska uppnå sitt uppdrag och sina miljörelaterade hållbarhetsmål. Resultatet av granskningen presenterades den 23 april 2015 i rapporten Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen? (RiR 2015:6).

Syftet har varit att granska om Vattenfall utformat och regeringen styrt mot ändamålsenliga miljörelaterade hållbarhetsmål samt om Vattenfall planerar och vidtar åtgärder och om regeringen styr mot att uppdrag och hållbarhetsmål uppnås. Riksrevisionen har formulerat följande tre revisionsfrågor:

- Är Vattenfalls hållbarhetsmål, planering och genomförande 2010–2014 inriktade mot att bolaget ska vara ett konkurrenskraftigt och ledande bolag i energiomställningen och bidra till EU:s mål genom att ha fokus på reella utsläppsreducerande åtgärder?
- Är regeringens styrning och uppföljning av Vattenfalls uppdrag och hållbarhetsmål 2012–2014 utformade så att förutsättningar skapas för långsiktig avkastning för staten?
- Har regeringen 2010–2014 informerat riksdagen om Vattenfalls strategier för att uppfylla sitt uppdrag och bidra till EU:s klimat- och energimål i enlighet med riksdagens önskemål om att fortlöpande få information om bolagets utveckling och verksamhet?

I granskningsrapporten anges som bakgrund bl.a. att Vattenfall blev aktiebolag 1992. Några år efter omregleringen av den svenska elmarknaden 1996 inledde Vattenfall en internationell expansion genom förvärv i Finland, Tyskland, Polen, Danmark, Nederländerna och Storbritannien. Bolagets profil har förändrats från ett svenskt företag med fokus på vattenkraft och kärnkraft till en av Europas största el- och värmeproducenter. Vattenfalls verksamhet baseras i dag på sex olika energislag: biomassa, kol, vatten, naturgas, kärnkraft och vind. Till skillnad från den nordiska verksamheten är Vattenfalls europeiska verksamhet till övervägande del baserad på fossil kraft. Vattenfall är i dag ett av de bolag som står för de största koldioxidutsläppen i Europa.

Vattenfall är också det största statligt ägda bolaget med en omsättning på 166 miljarder kronor 2014.

Riksrevisionen konstaterar i rapporten bl.a. att ett av Vattenfalls miljörelaterade hållbarhetsmål är ett finansiellt exponeringsmål som inte i någon större utsträckning leder till minskade koldioxidutsläpp. Bolagets plan 2010 var ursprungligen att reducera koldioxidutsläppen med hjälp av samförbränning med biomassa, infångning och lagring av koldioxid (CCS-teknik) och delvis försäljning av kolkraftverk. I dag är förutsättningarna förändrade och huvudstrategin är att sälja bolagets tyska kolkraft för att nå det finansiella exponeringsmålet. Målet syftar således till att bolagets produktionsportfölj ska bli fossilfri nästan uteslutande genom försäljning och inte till att minska koldioxidutsläppen inom EU via koldioxidreducerande åtgärder. Riksrevisionen bedömer att bolaget inte har ett faktiskt miljörelaterat hållbarhetsmål trots sitt höga koldioxidutsläpp och uppdrag att vara ett ledande företag i energiomställningen.

Riksrevisionen bedömer att det är positivt att regeringen under 2014 genomfört en hållbarhetsanalys av Vattenfalls hållbarhetsarbete och identifierat vissa svagheter. Riksrevisionen bedömer att dessa svagheter berör frågor av strategisk betydelse och sammanfaller med Riksrevisionens iakttagelser om Vattenfalls planering och målbild. Vidare är det ändamålsenligt att regeringen i samband med hållbarhetsanalysen identifierat behovet av att stärka styrelsens strategiska kompetens inom förnybar energiproduktion. Riksrevisionen konstaterar dock att regeringen inte gör någon initial granskning och kvalitetsssäkring av bolagens val och utformning av strategiska hållbarhetsmål. Regeringen följer däremot regelbundet upp måluppfyllelsen under ägardialogen. Riksrevisionen bedömer att processen är ineffektiv, eftersom regeringen inte bedömt om målen är ändamålsenligt utformade. Vattenfalls koldioxidmål är ett renodlat finansiellt exponeringsmål och inte ett mål som faktiskt leder till minskade utsläpp. Resurser tas därigenom i anspråk i onödan utan att det vare sig får faktiska utsläppsminskande effekter eller ökar Vattenfalls långsiktiga konkurrenskraft.

Vidare anför Riksrevisionen att bolagsordningen för Vattenfall är beslutad av bolagsstämman och därmed juridiskt bindande för bolaget. I rapporten anges att enligt regeringen är Vattenfalls uppdrag rent affärsmässigt och det följs upp genom den ekonomiska målprocessen. Riksdagen har dock beslutat att Vattenfall ska generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget tillhör ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion. Riksrevisionen anser att det är otydligt hur regeringen följer upp den miljörelaterade delen av uppdraget i bolagsordningen. Enligt statens ägarpolicy är ett av de ekonomiska målen syfte att hålla bolagens finansiella risk på en rimlig nivå. Riksrevisionen bedömer att det innebär en finansiell risk för staten att regeringen inte explicit följer upp den miljörelaterade delen i bolagets uppdrag från riksdagen. Genom att arbeta aktivt med

koldioxidreducerande åtgärder kan bolaget bli konkurrenskraftigt och skapa värde på lång sikt för staten.

I rapporten anges att Vattenfall har konkretiserat den miljörelaterade delen av uppdraget i bolagsordningen genom de miljörelaterade hållbarhetsmålen. Denna tolkning har dock inte bekräftats av regeringen, vilket enligt Riksrevisionen leder till en osäkerhet i hur bolaget ska styra sin verksamhet. Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att regeringen är tydlig med hur bolaget ska tolka sitt uppdrag i bolagsordningen och hur regeringen avser att följa upp bolagets tillämpning, så att bolaget ges tydliga incitament att genomföra det uppdrag som riksdagen har beslutat.

Riksrevisionen menar att näringsutskottet i samband med riksdagens beslut om Vattenfalls förtydligande uppdrag har tydliggjort riksdagens intention med bolagets inriktning. Vidare anges i rapporten att enligt rättsexpertis har regeringen en långtgående laglig möjlighet att upprätthålla ägarkontrollen över de majoritetsägda statliga bolagens styrelsearbete genom att utforma direktiv, instruktioner och anvisningar. Mot bakgrund av detta menar Riksrevisionen att det inte föreligger något formellt hinder för regeringen att på bolagsstämman besluta om hur bolaget ska tolka sitt uppdrag utan att behöva återkomma till riksdagen. Detta gäller även hur Vattenfall ska förhålla sig till FN:s tvågradersmål inom klimatområdet som har antagits av både Sverige och EU.

Riksrevisionen noterar att regeringen i sin ägarförvaltning inte formellt utnyttjat den sakkunskap som finns i Regeringskansliet genom exempelvis arbetsgrupper eller nätverk för att inhämta ett bredare kunskapsunderlag i frågor som rör Vattenfalls centrala hållbarhetsmål. Uppföljningen av Vattenfalls hållbarhetsarbete har enbart genomförts av ägarförvaltningen på Regeringskansliet. Regeringen har genom sin ägarförvaltning inte i kunskaps syfte efterfrågat strategiskt skriftligt underlag från bolaget. Ägarförvaltningen gör i begränsad omfattning egna oberoende analyser. Vidare har regeringen inte identifierat strategiska framgångsfaktorer för bolagets långsiktiga konkurrenskraft såsom exempelvis tidig användning av ny forskningsteknologi inom energibranschen. Regeringen har därför inte ställt frågor till Vattenfall om orsaken till att forskningsinvesteringarna har minskat och blivit kortsiktiga. Denna brist på kunskapsunderlag av strategisk karaktär innebär att regeringens förutsättningar att vara tillräckligt proaktiv i sin styrning av Vattenfall försämras, menar Riksrevisionen.

Riksrevisionen noterar att regeringen iakttagit vissa svagheter i bolagets hållbarhetsarbete, och har efterfrågat en diskussion kring vilka åtgärder som bolaget planerar för att nå målen. Riksrevisionen menar dock att regeringen inte utifrån resultatet från hållbarhetsanalysen ställer tydliga krav på bolaget att inom en viss tid agera på styrsignalen. Styrningen bygger i stället på att Vattenfall självmant vidtar åtgärder, vilket kan innebära att kraftfulla åtgärder för att skapa konkurrenskraft och bidra till värdeutveckling startas för sent.

I rapporten anges att enligt riksdagen och regeringen ska svenska staten vara en ansvarsfull ägare till koncernen Vattenfall och bolaget ska bedriva

föredömlig verksamhet oavsett på vilken marknad bolaget agerar. Att Vattenfall övervägt att avyttra sin brunkolsverksamhet i Tyskland har enligt bolaget varit känt för regeringen sedan 2012. Riksrevisionen bedömer att en proaktiv styrning förutsätter att riskanalyser och handlingsplaner utarbetas för att kunna hantera en eventuell försäljning på ett föredömligt sätt. Regeringen är dock inte förberedd för att hantera den finansiella risken med vare sig ett fortsatt ägande eller en försäljning av tysk kolkraft. Det är viktigt att Vattenfall inom ramen för det gällande regelverket ges de förutsättningar som bolaget behöver för att kunna bedöma konsekvenserna av en eventuell försäljning. Dessa kan exempelvis vara vilket finansiellt utrymme som finns för att täcka kostnaderna för mer forskning i koldioxidreducerande åtgärder i befintliga anläggningar eller en eventuell förlust vid försäljning.

Vidare anges i rapporten att näringsutskottet i samband med Vattenfalls förtydligande uppdrag 2010 betonade behovet av löpande information om Vattenfalls utveckling och verksamhet samt att EU:s 2020-mål var en referenspunkt för att utvärdera Vattenfalls uppfyllelse av uppdraget. Riksrevisionen bedömer att regeringens nuvarande återrapportering inte behandlar bolagets utveckling, strategier och bidrag till EU:s 2020-mål och EU:s antagna tvågradersmål till 2050 i tillräcklig omfattning så att riksdagen ska kunna bedöma hur väl bolaget uppfyller sitt samlade uppdrag i bolagsordningen och därigenom bidrar till att uppnå EU:s mål.

Tidigare granskningar

Våren 2003 granskade konstitutionsutskottet f.d. näringsminister Björn Rosengrens hantering av energimarknaden (bet. 2002/03:KU30 s. 54 f.). På frågor från utskottet anfördes i en svarspromemoria från Regeringskansliet att styrelsen är regeringens främsta verktyg för att se till att ett statligt bolag agerar inom ramen för de riktlinjer som riksdagen beslutat. När det gällde Vattenfall hade regeringen tillsatt en styrelse med en bred kompetens, från både näringslivet och den politiska världen, för att svara för förvaltningen av bolagets angelägenheter. Dessutom hade regeringen sett till att Näringsdepartementet hade direkt representation för att aktivt kunna följa och förvalta bolaget. Därmed hade regeringen vidtagit de åtgärder som krävdes för att se till att Vattenfall följde riksdagens beslut. Vattenfall hade också följt riksdagens riktlinjer. I proposition 1996/97:84 hade regeringen tydligt angett att Vattenfall på ett effektivt sätt skulle producera och leverera el till sina kunder och att detta skulle ske på ett affärsmässigt sätt. Detta gällde även investeringar i förnybar energi och forskning och utveckling. Vattenfall hade investerat för att förbli ett konkurrenskraftigt, svenskbaserat företag i framtiden. Bolaget hade också investerat i forskning och utveckling och i produktion från förnybara energikällor, så långt som det var möjligt på affärsmässig grund. Vattenfalls investeringar i förnybar energi uppgick till ca 4,3 miljarder kronor från 1997. De satsade på forskning och utveckling inom

bl.a. vindkraftverk, bioenergi, decentraliserad el- och värmeproduktion och solenergi.

Vidare anfördes följande som svar på frågor från utskottet. Enligt den arbetsordning för styrelsens arbete som Vattenfall hade antagit, och som följde den rekommendation som Näringsdepartementet hade utformat, skulle styrelsen genom styrelseordföranden samordna sin syn med företrädare för ägaren i frågor av avgörande betydelse. Dit hörde främst strategiska förändringar i företagets verksamhet och större förvärv, fusioner och beslut som innebär att bolagets riskprofil eller balansräkning förändras på ett avsevärt sätt. Vattenfalls strategi att vara aktivt internationellt genom bl.a. förvärv hade kommunicerats i bolagets årsredovisningar sedan åtminstone 1996. Vidare hade regeringen i sin årliga skrivelse till riksdagen redogjort för bolagets affärsidé, strategi, avkastningskrav och utdelningspolicy. Regeringen hade då särskilt redovisat Vattenfalls vision att bli en ledande aktör på den europeiska energimarknaden i den årliga skrivelsen till riksdagen. Denna redovisning hade skett sedan åtminstone 1996. Riksdagsledamöterna hade också sedan bolagiseringen inbjudits till Vattenfalls bolagsstämma och hade rätt att där ställa frågor direkt till företagsledningen. När det gällde investeringarna i Tyskland följde ordföranden och vd:n gällande arbetsordning för styrelsen och informerade ägaren. Ägaren konstaterade då att Vattenfalls verksamhet och investeringarna låg i linje med verksamhetsinriktningen som riksdagen hade beslutat. Investeringarna följde också den strategi som hade redovisats öppet till riksdagen och allmänheten sedan 1996.

Konstitutionsutskottet framhöll i sitt ställningstagande att de olika mål som Vattenfall skulle uppfylla i sin verksamhet uppenbarligen inte hade kunnat nås utan omsorgsfulla avvägningar. Något som väckt ett särskilt intresse vid utskottets granskning var de stora investeringar som Vattenfall gjort i Tyskland. Det kunde enligt utskottet givetvis finnas utrymme för olika bedömningar i frågan om huruvida dessa investeringar bidragit till att uppnå målen för Vattenfalls verksamhet. Vad som kommit fram under granskningen gav emellertid inte grund för någon annan bedömning än att Vattenfalls agerande kunde anses förenligt med vad riksdagen hade beslutat. Utskottet hade följaktligen inte skäl att rikta kritik mot regeringen eller något enskilt statsråd för att ha brustit i styrningen av Vattenfall eller för att ha åsidosatt vad riksdagen beslutat. I en reservation (M, FP, KD, C, MP) framhölls att något som var särskilt iögonfallande vid granskningen var att Vattenfall hade gjort stora investeringar i Tyskland. Det torde enligt reservanterna vara rätt uppenbart att dessa investeringar inte stod i överensstämmelse med den långsiktiga inriktning som låg till grund för den politiskt beslutade omställningen av energisystemet i Sverige. Besluten om investeringar i Tyskland hade genom underhandskontakter varit förankrade i regeringen och fattats med ett uttalat stöd från regeringens företrädare. Det kunde därför ifrågasättas om regeringen hade varit tillräckligt aktiv när det gällde att ge Vattenfall nödvändiga direktiv för att verksamheten inom detta område skulle präglas av de målsättningar som låg till grund för svensk energipolitik. De

olika mål som Vattenfall skulle uppfylla i sin verksamhet hade uppenbarligen inte kunnat nås utan omsorgsfulla avvägningar. Regeringens styrning hade i väsentliga hänseenden utövats formlöst, något som minskade möjligheterna att i efterhand granska vad som hade förekommit. Det gick efter granskningen likväl inte att komma ifrån intrycket att den styrning som regeringen utövat inte hade varit tillräcklig. Det sätt på vilket Vattenfall hade uppträtt kunde inte anses ha varit väl förenligt med vad riksdagen beslutat. Reservanternas slutsats blev att regeringen inte kunde undgå kritik för att ha brustit i styrningen av Vattenfall. Riksdagen ställde sig bakom reservationen (prot. 2002/03:117 den 5 juni 2003).

Hösten 2003 granskade utskottet regeringens styrning av de statliga bolagen (bet. 2003/04:KU10 s. 66). Utskottet påminde i sitt ställningstagande inledningsvis om att förhållandet mellan regeringen och statliga aktiebolag regleras av aktiebolagslagen samt pekade på de möjligheter till styrning som bl.a. framgår av aktiebolagslagen. Utskottet pekade också på att särskilt under den senaste 15-årsperioden hade samtidigt, på grund av avregleringar och marknadsutvecklingen, flertalet av de bolag regeringen förvaltar förändrats från monopolföretag med särskilda uppgifter till företag med större marknadsinriktning. Det torde alltså vara ofrånkomligt att det emellanåt i förvaltningen av ett bolags angelägenheter uppkommer beslutssituationer som fordrar avvägningar mellan finansiella mål och samhällsmål, då det inte framstår som självklart vilket mål som ska prioriteras. I egenskap av företrädare för det statliga ägandet ska regeringen verka i enlighet med de beslut som fattats av riksdagen om enskilda bolags verksamhet. Regeringen har ett politiskt ansvar i fråga om den statliga företagsverksamheten. Från de utgångspunkter som utskottet hade att beakta var det av betydelse att styrningen skedde på ett sätt som skapade möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Utskottet hänvisade till ett tidigare uttalande om att rutiner bör utvecklas som gör det möjligt att följa upp viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontakter som ägt rum mellan bolagsledning och berörda departement i frågor av större betydelse. Utskottet förutsatte att det fortsatta utvecklingsarbetet med ägarstyrningen skulle göras i medvetande om detta.

Under våren 2005 granskade konstitutionsutskottet regeringens styrning av Vattenfall (bet. 2004/05:KU20 s. 216 f.). I utskottets ställningstagande anfördes att underlaget för utskottets granskning bl.a. hade utgjorts av Riksrevisionens rapport Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning (RiR 2004:18). Samma rapport hade legat till grund för näringsutskottets behandling (bet. 2004/05:NU12) av Riksrevisionens styrelses framställning med anledning av rapporten. Näringsutskottet hade avstyrkt framställningen och gjort ingående bedömningar i sådana frågor som utskottet nu granskade. Riksdagen hade beslutat i enlighet med näringsutskottets förslag. Konstitutionsutskottets granskning med bl.a. utfrågningar av statsministern och ansvariga statsråd m.fl. hade inte gett konstitutionsutskottet anledning att göra andra bedömningar än de näringsutskottet redovisat i sitt ställningstagande. Något uttalande i övrigt från konstitutionsutskottets sida

med anledning av granskningen var inte påkallat. Konstitutionsutskottets granskning gav inte utskottet anledning att göra andra bedömningar än de som näringsutskottet redovisat i sitt ställningstagande.

I en reservation (M, FP, KD, C) framhölls bl.a. att granskningen visat att regeringen brustit i genomförandet av riksdagens beslut när det gällde Vattenfall. Under flera år hade varken regeringen, genom ägarförvaltningen, eller styrelsen tagit något initiativ till att förtydliga Vattenfalls roll inom ramen för riksdagens mer allmänt hållna direktiv från 1997. Detta hade fört med sig att Vattenfalls uppdrag kunde ges motstridiga tolkningar. Regeringen hade visserligen tagit till sig den kritik som framförts och lagt fram ett förslag till ändring i bolagsordningen som hade antagits av bolagsstämman. Ändringen i bolagsordningen var dock inte tillräcklig för att förändra den dittillsvarande situationen som innebar att flera tolkningar kunde göras när det gällde avvägningen mellan affärsmässighet och andra mål. Reservanterna fann också dokumentationen otillfredsställande. Mot den angivna bakgrunden kunde de ansvariga statsråden inte undgå kritik för sättet att styra Vattenfall och för bristen på dokumentation. Riksdagen ställde sig bakom reservationen (prot. 2004/05:133 den 3 juni 2005).

Våren 2007 granskades regeringens styrning av de statliga bolagen (bet. 2006/07:KU20 s. 225 f.). Under rubriken Gällande bestämmelser redovisades att konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 1 § regeringsformen ska granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Hur statliga bolag sköter sina angelägenheter faller utanför utskottets granskningsområde. I sitt ställningstagande utgick utskottet från att regeringen vid ägarstyrningen av de statliga bolagen iakttar vad riksdagen har bestämt för bolaget. När det gäller Vattenfall hade riksdagen bestämt bl.a. att bolaget skulle satsa på ny elproduktionsteknik och investera i förnybara energislag inom ramen för krav på affärsmässighet. Det var bolagets styrelse som ansvarade för bolagets beslut. Riksdagens krav på att bolaget agerade affärsmässigt medförde att motsvarande krav ställdes på ägaren. Det krävdes därför en varsamhet i ägarens kontakter med ledningen för bolaget så att det blev klart för omgivningen hur ansvaret var fördelat mellan ägaren och ledningen för bolaget. Vad som framkommit i granskningen gav inte anledning till något uttalande i övrigt.

Hösten 2008 granskade utskottet (bet. 2008/09:KU10) vilka rutiner som finns inom Regeringskansliet för att underlätta Riksrevisionens granskningar. I betänkandet redovisades riktlinjer för dokumentation av Regeringskansliets bolagsförvaltning som beslutats den 30 mars 2006. Enligt riktlinjerna ska dokumentationen av förvaltningen göra det möjligt att följa viktigare händelseförlopp och ge en god överblick över vilka ställningstaganden som skett i sådana frågor samt på vilka underlag de grundats. Det ska vara möjligt att för sådana frågor följa vilka kontakter och styrsignaler som förekommit mellan ägarförvaltningen och bolagen.

Våren 2010 granskade utskottet regeringens styrning av Vattenfall (bet. 2009/10:KU20 s. 228 f.). Granskningen föranleddes av två anmälningar.

Enligt den ena anmälningen fanns en motsättning i bolagsordningen för Vattenfall mellan det affärsmässiga och miljötänkandet. I den andra anmälningen hänvisades till att nyhetsrapporteringen om Vattenfall hade väckt frågor om hur regeringens klimat- och energipolitik egentligen såg ut och vem som drev den men också om styrningen av bolaget. Utskottet skickade i granskningsärendet ett antal frågor till Regeringskansliet. Som svar översändes till utskottet promemorior upprättade inom Näringsdepartementet.

I promemoriorna anfördes bl.a. att de instruktioner som finns för bolaget har sin grund i riksdagens beslut och återfinns bl.a. i bolagsordningen. Vid årsstämman i bolaget överlämnas dessutom den s.k. ägarmappen. Denna innehåller bakgrund och motiv för bolagets bildande (där bl.a. riksdagens beslut om bolaget återges), bolagsordningen, statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande (dvs. Riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i företag med statligt ägande och Riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande) samt bolagets ekonomiska mål. Härutöver hade regeringen genom den löpande dialogen med bolaget fått information om bolagets situation och framfört sin syn på frågor som varit föremål för diskussion eller som regeringen funnit anledning att uppmärksamma. Vidare hade näringsministern tagit initiativ till ett arbete kring en ny strategi för bolaget. Mot bakgrund av detta arbete uttalade ägaren vid bolagets årsstämma 2009 vilka frågor som ägaren såg ett behov av att bolaget särskilt skulle uppmärksamma. Regeringen tog under 2008 initiativ till en tätare, tydligare och mer kvalitativ dialog med bolaget. Möten hölls vid behov, vilket betydde kvartalsvis, månadsvis, veckovis eller dagligen med de personer som ansvarar för en viss fråga. Detta hade i sin tur medfört att styrningen blivit mer aktiv. Sedan första kvartalet 2009 skedde t.ex. en regelbunden uppföljning av och diskussion om mål och prioriterade aktiviteter.

När det gällde ansvarsfördelningen mellan styrelse och ägare anfördes i svarspromemoriorna att enligt arbetsordningen för Vattenfall AB skulle styrelsen genom styrelseordföranden samordna sin syn med företrädare för ägaren i frågor av avgörande betydelse. I arbetsordningen exemplifieras sådana frågor som främst större strategiska förändringar i Vattenfall AB:s eller koncernens verksamhet och större förvärv, fusioner eller avyttringar men även beslut som innebär att Vattenfall AB:s eller koncernens riskprofil eller balansräkning förändras på ett avsevärt sätt. Det är styrelsen som ska bedöma i vilka fall samordningen ska ske inför ett visst styrelsebeslut. Regeringen tolkade begreppet ”samordna” som ett utbyte av information och/eller synpunkter för att i frågor av avgörande betydelse nå ställningstaganden som såväl styrelsen som ägaren kunde ställa sig bakom. Samordningen kan resultera i att ägaren instruerar bolaget att agera alternativt inte agera på ett visst sätt. Det berörda statsrådet ansvarar för samordningen, och från bolagets sida ansvarar styrelseordföranden. Dessa kontakter dokumenteras i årsakten för bolaget eller i en särskild akt. Inför bolagets beslut att ingå ett s.k. kontrollavtal den 19 juni 2008 med dess helägda tyska dotterföretag Vattenfall Europe AG genomfördes inte någon samordning med ägaren.

Styrelseledamoten från Näringsdepartementet deltog i det styrelsesammanträde i mars 2008 då styrelsen fattade beslut om att ingå det s.k. kontrollavtalet. Vid exempelvis Vattenfalls förvärv av Nuon samordnade styrelsen genom styrelseordföranden sin syn med ägaren. Dessa kontakter dokumenterades i årsakten för bolaget.

Investeringsplaner är enligt svaren från Näringsdepartementet typiskt sett en fråga för styrelsen att besluta om men kan diskuteras i den fortlöpande dialogen med ägaren. I den dialogen hade regeringen framför allt tydliggjort ägarens inställning till det uppdrag som styrelsen skulle iakttä vid sin förvaltning av bolagets angelägenheter. I den mån investeringsplaner utgör eller innefattar sådana frågor som styrelsen enligt arbetsordningen ska samordna med ägaren ansvarar styrelsen genom styrelseordföranden för att samordningen sker. Det finns inte några riktlinjer för investeringar i kraftproduktion som är baserad på fossila bränslen, t.ex. kolkraft.

Sedan första kvartalet 2009 finns enligt promemoriorna agendor dokumenterade i årsakten för de kvartals- och månadsvisa möten för informationsutbyten som äger rum mellan företrädare för regeringen och bolaget. I den mån dessa möten resulterar i ställningstaganden och/eller instruktioner från ägarens sida dokumenteras dessa i årsakten eller i en särskild akt. De veckovisa eller dagliga kontakter som äger rum med bolaget är av mer löpande karaktär vid behov. Ställningstaganden och instruktioner som görs inom ramen för dessa kontakter dokumenteras också i årsakten eller i en särskild akt.

Vidare anges i svaren att statens ägarrepresentant på Vattenfalls årsstämma den 29 april 2009 lämnade instruktionen att Vattenfall skulle fokusera på 1) värdeskapande, lönsamhet och kostnadskontroll, 2) den europeiska omställningen till hållbara energisystem samt 3) att stärka varumärket Vattenfall så att det speglar de höga ambitioner som finns hos ägare och företagsledning. Detta framfördes i ett tal av statssekreteraren på stämman. Instruktionen fastställdes inte av bolagsstämman genom beslut.

Som svar på en fråga från utskottet om vad syftet var med att en av styrelseledamöterna i Vattenfall var kansliråd vid Näringsdepartementets enhet Statligt ägande anfördes att ägarens krav på insyn i verksamheten tillgodosågs genom en sådan styrelsemedverkan och att den gav en möjlighet till aktiv förvaltning. Styrelsemedverkan medför även att styrelsen samlat får en kompetens som är relevant för bolaget. Denna medverkan fråntar dock inte styrelsen dess ansvar enligt arbetsordningen att genom styrelseordföranden samordna sin syn med företrädare för ägaren i frågor av avgörande betydelse. Det är styrelsen som helhet som ska besluta om en fråga är av avgörande betydelse och som följaktligen beslutar om någon samordning ska ske.

Utskottet anförde följande i sitt ställningstagande:

Utskottet vill inledningsvis erinra om sina tidigare uttalanden om att det ligger i sakens natur att det vid sidan av den formella styrningen förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen, särskilt när staten är enda aktieägaren. Riksrevisionen påpekade 2004 brister i dokumentation och möjlighet till uppföljning

beträffande styrningen. Utskottets granskning visar att enligt de riktlinjer som numera införts, förs till akten handlingar och uppgifter som avser den löpande förvaltningen, i den omfattning som krävs för att följa viktigare händelseför-lopp, och övriga frågor som lett till ägarförvaltningens ställningstagande. Utskottet vill understryka vikten av god dokumentation, för att man så långt som möjligt ska kunna följa upp och i efterhand granska hur den löpande förvaltningen närmare har gått till.

Från regeringens sida har framhållits att man inte detaljstyr bolagen utan fastställer principer och riktlinjer och att man velat komma ifrån att styrningen sker informellt och utan fullgod information. Granskningen ger vid handen att det också har skett en utveckling av styrningen – från mer av informell styrning till mer av formellt grundad styrning.

Även de löpande kontakter som bolaget haft med departementet har ändrat karaktär. Möten av mer löpande art sker numera främst med ansvarig statssekreterare snarare än, som tidigare varit fallet, direkt med näringsministern. Näringsministern håller sig underrättad och involveras framför allt när det gäller frågor av mer strategisk och övergripande inriktning. Dokumentation kring dessa möten har tillställts utskottet. Utskottet kan konstatera att det råder samstämmighet om att Näringsdepartementets ledning och Vattenfalls ledning haft tolv möten under den förre ordförandens tid, varav ministern och/eller statssekreteraren sammanträtt med styrelseordföranden vid tio av dessa tillfällen.

Den s.k. samordningen är en särskild form av kontakt som enligt bolagsstyrelsens arbetsordning ska ske när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden, som t.ex. när riskprofilen förändras på ett avsevärt sätt. Granskningen visar att någon sådan samordning med näringsminister Maud Olofsson, som alltid sker på begäran av styrelseordföranden, inte ägde rum under den tidigare styrelseordförandens tid. Enligt vad som framkommit under utfrågningarna skedde dock samordning om processen som ledde fram till det s.k. kontrollavtalet med tidigare näringsminister. Någon ytterligare samordning i ärendet med den nuvarande näringsministern bedömde därför den dåvarande ordföranden inte vara nödvändig. Utskottet konstaterar dock att dokumentation kring denna tidigare samordning saknas.

Utskottet kommer att följa den fortsatta utvecklingen av regeringens arbete med dokumentationen. Det finns dock anledning att nu peka på att dokumentationen över ett möte inte behöver utgöras av mötesanteckningar, utan många gånger kan det, beroende på vad som är lämpligt i det aktuella fallet, vara tillräckligt med annan dokumentation, t.ex. i form av OH-bilder som visats vid mötet.

Utskottet anser att vad som framkommit i ärendet inte ger utskottet skäl till någon annan bedömning än att ministrarnas agerande i fråga om styrningen av Vattenfall AB står i överensstämmelse med gällande regelverk.

Hösten 2010 granskade utskottet ägarförvaltningen av statliga bog när det gällde rutiner för samordning och ägarrepresentation (bet. 2010/11:KU10 s. 46 f.). Utskottet anförde bl.a. att uppgifter om kontakter mellan ägarförvaltningen och bolaget bör tillföras och bli kvar i akten i den omfattning som krävs för att i efterhand kunna följa viktigare händelseförlopp, detta även om kontakterna är sådana att de inte direkt kräver ett ställningstagande från ägarens sida.

Våren 2012 granskade utskottet (bet. 2011/12:KU20) regeringens styrning av bl.a. Vattenfall i fråga om ersättning till vissa ledande befattningshavare. Granskningen gav inte anledning till något uttalande av utskottet.

Våren 2014 granskade utskottet regeringens hantering av Vattenfall AB:s förvärv av Nuon. Utskottet konstaterade att samordningen vid Vattenfalls förvärv av Nuon inte var något regeringsärende men att det ändå finns krav på beredning av den typen av frågor. Ställningstaganden i sådana frågor fick liksom beslut i regeringsärenden förutsättas färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar som är gemensamma för hela regeringen. Utskottet konstaterade att Vattenfall och Näringsdepartementet inhämtade underlag rörande förvärvet av Nuon. Utskottet, som inte granskade affärsmässigheten i affären, hade utifrån sina utgångspunkter ingen anledning att kommentera underlagen. I granskningen framkom att en gemensam beredning skedde mellan Näringsdepartementet och Finansdepartementet om att upphandla en finansiell rådgivare rörande ett bud i syfte att förvärva ett större energibolag. Det fanns dock olika synsätt om huruvida en gemensam beredning genomfördes i frågan om själva ställningstagandet till Vattenfalls köp vid ägarsamordningen. I riktlinjer angavs att det får anses följa av statsministerns särskilda ställning i regeringen en skyldighet för departementen att i god tid informera Statsrådsberedningen om regeringsärenden eller andra frågor av större vikt. Det fanns ingen dokumentation som visade att man hade följt reglerna om att sådan information skulle ges. Dessutom hade statsministern uppgett för utskottet att han vid tidpunkten för Vattenfalls förvärv av Nuon inte var informerad om att Vattenfall avsåg att genomföra affären. Å andra sidan angavs i en promemoria med dagboksanteckningar i Näringsdepartementet att partiledarna informerats av näringsministern. Båda uppgifterna kunde inte vara korrekta. Utskottet ville därvid betona att medvetet vilseledande uppgifter självfallet aldrig kan accepteras och står i strid med saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Utskottet ansåg att statsministern har det övergripande ansvaret för att beredningsprocesserna, informationen och kommunikationen inom regeringen och Regeringskansliet fungerar. Tydliga och ändamålsenliga regler hade i huvudsak funnits. Det hade dock funnits brister i både kommunikationen och i tillämpningen av regelverket. I ljuset av denna granskning fanns det också skäl att åtgärder vidtas för att beredningsprocesserna, informationen och kommunikationen fungerar på ett sätt som gör att sådana brister i hanteringen som framkommit förebyggs på ett bättre sätt. Utskottet konstaterade att det inte har getts något kapitaltillskott eller skett någon breddning av ägandet. Betalningen för Nuon var dock ännu inte fullgjord. Utskottet konstaterade att det förelegat brister vad gäller den gemensamma beredningen, den interna informationen samt dokumentationen i samband med regeringens hantering av Vattenfalls förvärv av Nuon. För dessa brister kunde inte dåvarande näringsministern Maud Olofsson undgå kritik. Utskottet välkomnade att kraven på dokumentation har skärpts. I granskningsärendet fanns en reservation (M, FP, C, KD).

Svarspromemorior från Regeringskansliet

Utskottet skickade ett antal frågor i en skrivelse till Regeringskansliet den 29 januari 2015. Som svar fick utskottet den 19 februari 2015 en promemoria från Näringsdepartementet (bilaga A5.1.2).

I svarspromemorian anförs att i ett projekt mellan Regeringskansliet och Vattenfall under 2012 om bolagets strategi och ekonomiska mål fick Regeringskansliet viss information från bolaget om bolagets planer beträffande dagbrott för brunkol i Tyskland. Av handlingarna framgår bl.a. behovet av tillstånd för att förlänga driften av vissa dagbrott.

Vidare anförs i promemorian att i samband med att svaren på två interpellationer (ip. 2013/14:24 och ip. 2013/14:40) togs fram i oktober 2013, och inför den brandenburgska ministern Ralf Christoffers besök i Sverige i november 2013 begärde Regeringskansliet in skriftlig information från Vattenfall om bolagets planer på nya dagbrott för brunkol i Tyskland och om bolagets framtida behov av kolgruvor. Dessa handlingar innehåller bl.a. en översikt över befintliga gruvor, reserverade områden för framtida gruvor och mängdbehovet av kol framöver. I februari 2014 fick Regeringskansliet information från Vattenfall om ett artikelutkast som byggde på en intervju med en befattningshavare i Vattenfall som bl.a. berörde bolagets planer på nya dagbrott för brunkol i Tyskland. Vidare anförs i promemorian att det hos Regeringskansliet finns års- och hållbarhetsredovisningar som Vattenfall lämnat. I dessa lämnas viss information om bolagets befintliga dagbrott för brunkol i Tyskland.

Det anförs i promemorian att det inte har kunnat påträffas någon dokumentation inom Regeringskansliet som utvisar att något statsråd har tagit del av handlingarna.

I promemorian anges att utöver detta har inte någon dokumentation påträffats som utvisar att ytterligare om information av detta slag lämnats till Regeringskansliet från och med 2006 fram till tidpunkten för begäran om granskning.

Vidare anförs i promemorian att statligt ägda aktiebolag i likhet med privatägda aktiebolag regleras av aktiebolagslagen. Genom bolagsordningen bestämmer ägaren bolagets verksamhetsföremål. Inom ramen för bolagsordningen svarar styrelsen för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Det är ett ansvar för bolagets styrelse och ledning att Vattenfalls verksamhet bedrivs i enlighet med sådana regler som kan finnas för att uppnå EU:s 2050-mål. Detsamma gäller den närmare inriktningen på bolagets verksamhet vad gäller brunkolsbrytning och dess planer på nya dagbrott för brunkol.

Det anförs också i svarspromemorian att regeringen följer upp och redovisar verksamheten i bolag med statligt ägande i regeringens årliga skrivelse med redogörelse för företaget med statligt ägande. I regeringens skrivelse 2013 års redogörelse för företaget med statligt ägande (skr. 2012/13:140) anges att hållbarhetsmålen, som fastställs av styrelserna i bolagen, ska vara ett fåtal strategiska och uppföljningsbara mål, och att de

kommer att utvärderas av ägaren fr.o.m. 2014. I statens ägarpolicy 2013, som är en del av den ovannämnda skrivelsen, anges att uppföljning av bolagets arbete med hållbart företagande sker integrerat med övriga ägarfrågor genom dialog mellan företrädare för ägaren och bolaget.

Vidare anförs i promemorian att fr.o.m. 2014 har följaktligen uppföljningen av Vattenfalls strategiska arbete med hållbart företagande skett integrerat med övriga ägarfrågor genom dialog mellan företrädare för ägaren och bolaget. Vid regelbundna avstämningsmöten med bolagets styrelseordförande och ledning följer ägaren upp bolagets utveckling och måluppfyllelse. Vid dessa tillfällen diskuteras både bolagets interna arbete för att uppfylla målen och de omvärldsfaktorer som påverkar bolagets förutsättningar. Som anförs i svaren ovan är den närmare inriktningen på Vattenfalls verksamhet t.ex. i fråga om brunkolsbrytning och bolagets planer på nya dagbrott för brunkol ett ansvar för bolagets styrelse och ledning. Varken regeringen eller något statsråd har vidtagit några åtgärder med anledning av dessa planer. Bolagets planer på nya dagbrott för brytning av brunkol har inte heller tagits upp vid ägardialoger mellan företrädare för ägaren och bolaget eller varit föremål för någon ägarsamordning.

I promemorian anges att i Riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning, senast beslutade av Regeringskansliet den 10 februari 2015, anges bl.a. att bolagets riskprofil, interna kontroll, finansiella ställning och kapitalstruktur bör behandlas vid överläggningar med bolagets revisorer. Vid ett möte med Vattenfalls revisor den 18 november 2013 berördes fördjupning inom områden relevanta för det specifika bolaget, bl.a. hållbarhet.

Utskottet skickade den 5 mars 2015 kompletterande frågor i en skrivelse till Regeringskansliet. Som svar fick utskottet den 26 mars 2015 en promemoria från Näringsdepartementet (bilaga A5.1.3).

Som bilagor till promemorian finns information som Regeringskansliet fick från Vattenfall i samband med ett projekt 2012 om bolagets strategi och ekonomiska mål, information som Regeringskansliet fick 2013 inför besvarandet av interpellationer och en brandenburgsk ministers besök i Sverige. Dessa bilagor har delvis bedömts omfattas av sekretess. Bilagorna återges inte i betänkandet. Dessutom finns som bilaga till svarspromemorian information som Regeringskansliet fick 2014 i samband med ett artikelutkast.

I svarspromemorian anförs att frågor om Vattenfalls planer på och behov av fortsatt brytning av brunkol i dagbrott i Tyskland inte ingick i det projekt mellan Regeringskansliet och Vattenfall under 2012 som beskrivs i Näringsdepartementets promemoria den 19 februari 2015. Det drogs inte heller några slutsatser om Vattenfalls behov av dagbrott för brunkol i Tyskland inom ramen för projektet.

Någon dokumentation som utvisar att dåvarande statsrådet Peter Norman delgetts den nämnda informationen, t.ex. inför hans besvarande av interpellationerna 2013/14:24 och 2013/14:40, har inte påträffats i Regeringskansliet.

Vidare anfördes i promemorian att som anförts i Näringsdepartementets promemoria den 19 februari 2015 är den närmare inriktningen på Vattenfalls verksamhet, t.ex. när det gäller brunkolsbrytning och bolagets planer på nya dagbrott för brunkol, ett ansvar för bolagets styrelse och ledning. Vattenfalls planer på dagbrott har mot den bakgrunden inte tagits upp vid ägardialoger mellan företrädare för ägaren och Vattenfall. Regeringen eller något statsråd har inte heller vidtagit några åtgärder med anledning av den information som Regeringskansliet fått om Vattenfalls planer på nya dagbrott för brunkol i Tyskland. Det har inte heller inom Regeringskansliet gjorts några andra bedömningar eller fattats några beslut med anledning av informationen.

Som svar på en fråga från utskottet om hur riksdagens beslut om Vattenfalls uppdrag (bet. 2009/10:NU23, rskr. 2009/10:325) gjorts bindande för bolaget anfördes i promemorian att med anledning av riksdagens beslut ändrades på en extra bolagsstämma i Vattenfall den 23 augusti 2010 bolagsordningen för Vattenfall, så att föremålet för bolagets verksamhet överensstämmer med riksdagens beslut.

Vidare anfördes i promemorian att EU 2020-målen om klimat och energi innebär att utsläppen av växthusgaser till 2020 ska vara 20 procent lägre än 1990, 20 procent av energin ska komma från förnybara energikällor och energieffektiviteten ska ha ökat med 20 procent. Vattenfall antog under 2010 som målsättning att reducera sina koldioxidutsläpp till 65 miljoner ton 2020, vilket innebär en minskning med ca 30 procent från 2010. Under 2012 antog Vattenfalls styrelse denna målsättning som ett av bolagets strategiska hållbarhetsmål. Som ytterligare strategiska hållbarhetsmål beslutade styrelsen 2012 att bolagets tillväxttakt vad gäller installerad förnybar energikapacitet ska vara högre än marknadens enligt viss definition samt att ett mål om ökad energieffektivitet skulle utvecklas. Det senare bestämdes för 2014 till att genom interna och externa åtgärder minska användningen av primärenergi med i genomsnitt 1 GWh per dag – totalt 365 GWh – och för 2015 har målet höjts till 440 GWh. Som anfördes i Näringsdepartementets promemoria den 19 februari 2015 sker fr.o.m. 2014 uppföljning av Vattenfalls strategiska arbete med hållbart företagande integrerat med övriga ägarfrågor genom dialog mellan företrädare för ägaren och bolaget.

I promemorian anfördes också att det inte finns någon lagstiftning eller specifika mål för respektive land till 2050, endast till 2020. Det är främst EU:s system för handel med utsläppsrätter och EU:s regler om förnybar energi och energieffektivisering som i ett längre perspektiv syftar till att nå EU:s 2050-mål och som är tillämpliga på Vattenfalls verksamhet. Svenska regler för handelssystemet finns i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter, förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter och i vissa myndighetsföreskrifter. I andra EU-länder där Vattenfall har verksamhet kan på motsvarande sätt finnas nationella regler som är tillämpliga på Vattenfalls verksamhet. Regler som specifikt syftar till att nå EU:s 2050-mål utgår från den gemensamma EU-rätten.

Vidare anfördes i promemorian att det inte påträffats någon dokumentation inom Regeringskansliet som utvisar att regeringen har haft någon information om Vattenfalls miljötillstånd i Tyskland vad avser brytning av brunkol och energiproduktion.

Utfrågningar

I granskningsärendet genomförde utskottet den 9 april 2015 offentliga utfrågningar med Vattenfalls tidigare styrelseordförande Lars Westerberg och Vattenfalls nuvarande styrelseordförande Lars G Nordström (bilaga B2). Den 23 april 2015 genomförde utskottet en offentlig utfrågning med f.d. statsrådet Peter Norman (bilaga B9).

Lars Westerberg

Vid utfrågningen den 9 april 2015 anförde Lars Westerberg i huvudsak följande:

Han berättade att han var styrelseordförande mellan 2008 och 2011. Under den tiden var en person från Näringsdepartementets ägarenhet medlem i styrelsen i Vattenfall. Så småningom började man med kvartalsmöten med departementet. Varje kvartal hade de ett schemalagt möte. Det var därutöver ganska många frågor som Lars Westerberg pratade med statssekreterare Ola Alterå direkt om. Alla frågor som kunde vara av intresse lyftes fram i de diskussionerna. Frågan om brunkol var inte uppe i diskussionerna såvitt Lars Westerberg kunde komma ihåg. Statssekreterare Ola Alterå intresserade sig för brunkolsfrågan, enligt Lars Westerberg, och han besökte anläggningarna i Tyskland.

Vidare anförde Lars Westerberg vid utfrågningen att han inte kunde påminna sig om att styrelsen fattat några beslut om nya kolgruvor under den tid han var med, utan man behandlade endast förstudier. Det var som han mindes inte mycket diskussioner alls i styrelsen om brunkolet. Han hade ingen tanke på samordning eftersom det var fråga om en pågående process och en löpande förvaltning. Vad gällde besluten att bygga kolkraftverken i Moorburg och Boxberg fattades beslutet om Moorburg under regeringen Perssons tid. Vad gällde beslutet om Boxberg visste han inte riktigt, men troligen ganska snart efter beslutet om Moorburg. Bolaget arbetade väldigt mycket med EU:s 2020-mål, och man expanderade mycket i vindkraft. Bolaget hade som mål för koldioxidutsläppen att gå ned från 100 miljoner ton till 65 miljoner ton. I Vattenfall arbetade man mycket med carbon capture, att pumpa ned koldioxiden i marken. Tyskland beslutade sedan att inte tillåta den tekniken.

Vidare anförde Lars Westerberg att Vattenfall under hans tid som styrelseordförande undersökte möjligheten att sälja kolkraftsanläggningarna. Det bedömdes dock vara en dålig affär, så det blev aldrig aktuellt. Bolaget föredrog att använda dem vidare och i stället investera i att göra dem renare. Brunkolet var lönsamt och hade ett bra kassaflöde. Vattenfall såg som sin uppgift att minska de negativa verkningarna och bieffekterna.

Lars Westerberg uppgav att han inte kunde komma ihåg om diskussioner förts med företrädare för regeringen om avvägningen mellan att vara ett av de bolag som leder utvecklingen mot miljömässigt hållbar energiproduktion och att också vara ett affärsmässigt drivet bolag.

Lars G Nordström

Lars G Nordström anförde vid utfrågningen den 9 april 2015 i huvudsak följande:

Under den tid som han varit styrelseordförande kan man konstatera att det hela tiden har funnits en stark och tydlig opinion i Tyskland mot brunkolen. Samtidigt har det funnits starka politiska viljor på både nationell och regional nivå för att fortsätta med brunkolsbrytningen och användningen av brunkol eftersom det är en betydelsefull energikälla i Tyskland. Någonstans i detta måste Vattenfall manövrera, menade Lars G Nordström. Som exempel nämnde han att bolaget 2006 beslutade om investeringarna som kom igång 2012. Det handlar om fem till sju års framförhållning från beslutet till dess produktionsenheten sätts igång. Under den tiden hinner attityder, den allmänna opinionen och det politiska läget förändras, sa Lars G Nordström.

Vidare berättade Lars G Nordström att frågan om brunkol hittills brände till under hans tid på försommaren 2014 när de tyska myndigheterna och den tyska organisationen i Vattenfall sa att bolaget nu behövde söka tillstånd för ny brytning. Styrelsen i Vattenfall sa då nej, det är inte säkert att bolaget ska göra det med tanke på det politiska läget och med tanke på att det politiska läget gör det till en ekonomisk risk. Vidare anförde Lars G Nordström att den typ av brytning som det blev fråga om på försommaren 2014 var av den omfattningen att frågan kom till styrelsen. De planerade dagbrott som anmälan handlar om hade inte varit föremål för beslut i styrelsen under Lars G Nordströms tid.

Lars G Nordström anförde att dialogen mellan styrelsen och regeringen varit utmärkt under både den här regeringen och tidigare. Det har inte varit några konflikter eller meningsskiljaktigheter över huvud taget.

Vidare anförde Lars G Nordström att målet att minska koldioxidutsläppen till 65 miljoner ton ligger fast. Konsekvensen av det är enligt Lars G Nordström att det förmodligen inte går att nå målet utan avyttringar.

Lars G Nordström uppgav att han har haft ganska mycket kontakter med både ansvarigt statsråd och statssekreteraren. Dessutom förekommer det alltid kontakter med den styrelserepresentant som departementet, tidigare Finansdepartementet och nu Näringsdepartementet, har i styrelsen. Från de kontakterna har han inte fört annat än egna, privata minnesanteckningar. Hur man har gjort i departementet vet han inte. Kvartalsmötena är mycket mer formella. Där finns en agenda som innehåller genomgång av det finansiella läget och genomgång av hållbarhetsfrågorna m.m.

Vidare anförde Lars G Nordström att det inte har förekommit särskilt många frågor som har varit av den digniteten att han eller ägarna har sagt att de måste ha ett formellt möte om dem. Vattenfall har gjort ett par stora

nedskrivningar, och i anslutning till den första stora nedskrivningen, som skedde 2013, sa styrelsen att de måste göra något på kostnadssidan. Bolaget gjorde en stor förlust som en följd av nedskrivningarna, tidigare affärer och värdeminskningar i tillgångsmassan. Vattenfall måste skära i kostnaderna och se över strukturen i bolaget. Det var då som Vattenfall delade upp verksamheten mer tydligt i en nordisk del och en kontinental del. Syftet med den organisatoriska uppdelningen var att underlätta för ägaren – detta är naturligtvis en ägarfråga – att ta ställning till om man eventuellt skulle vilja avyttra något, t.ex. brunkolsverksamheten i Tyskland eller något annat. Att bolaget tänkte göra denna organisatoriska förändring var enligt Lars G Nordström naturligtvis en sak som ägarna informerades om.

Lars G Nordström uppgav att han informerade ägaren om att frågan om att söka tillstånd för nya gruvor i Tyskland hade kommit upp, att den har behandlats i styrelsen och att styrelsen är skeptisk till att gå vidare. Detta gjorde Lars G Nordström per telefon med statssekreterare Thedéen direkt efter att frågan första gången var uppe i styrelsen. Lars G Nordström trodde att regeringen tyckte att det var ganska bra att styrelsen tog det beslutet.

Regeringen har inte gett Vattenfall några direktiv just i frågan om brunkol, uppgav Lars G Nordström.

F.d. statsrådet Peter Norman

Utskottet genomförde den 23 april 2015 en offentlig utfrågning med f.d. statsrådet Peter Norman.

Peter Norman anförde i huvudsak följande:

Peter Norman pratade inledningsvis om två saker: bolagsstyrning i allmänhet och den förra regeringens hållbarhetsarbete.

För att ett bolag ska utvecklas väl krävs enligt Peter Normans mening att det finns flera kraftfulla centrum i bolaget. Den verkställande ledningen ska vara stark. Det lokala facket ska vara starkt. Styrelsen ska vara stark. Ägaren ska också vara stark. Då får man en god maktbalans som blir en bra grogrund för företaget att verka i. Om ett eller flera av dessa centrum inte upprätthåller sin makt är det sällan maktbalansen lämnas oberörd. Tvärtom är det så att om ett maktcentrum abdikerar från sin makt är det ofta så att ett annat maktcentrum lägger beslag på den. Då kan det uppstå en obalans i företaget genom att ett visst centrum tenderar att bli för starkt. I de företagsskandaler som ägt rum i världen den senaste tiden har det ofta varit så att den verkställande ledningen blivit för stark på styrelsens eller ägarens bekostnad. Den verkställande ledningen får då inte det tuggmotstånd som är nödvändigt, och den kritiska granskningen av bolagets aktiviteter tenderar att bli svag eller att helt utebli. När den verkställande ledningen inte får tuggmotstånd kan beslut fattas som inte är helt färdiganalyserade. Det finns också risk att den verkställande ledningen fattar beslut som inte nödvändigtvis är bra för bolaget och dess aktieägare utan i stället är bra för ledningen själv. Det är viktigt att staten – ägaren – utser kompetenta styrelser med stor integritet. Det är också viktigt att staten tar sitt ägaransvar, dvs. har en regelbunden dialog med i första

hand styrelseordföranden men även med resten av styrelsen samt – när det är nödvändigt – med den verkställande ledningen.

Vidare anförde Peter Norman att han under den förra regeringen var ansvarig för de statliga bolagen. Hans övergripande bedömning är att ägarfunktionen har varit något styvmoderligt behandlad under en längre tid. Detta beror inte på brist på engagemang och kompetens hos de opolitiska tjänstemännen på kansliet. Tvärtom – där finns en stor kompetens och ett stort engagemang. Peter Normans intryck är dock att engagemanget och kompetensen på den högsta politiska nivån i stor utsträckning kunde ha varit större, oavsett regeringsfärg. Detta är nog inte speciellt märkligt. Han tror inte att man blir politiker om bolagsstyrning är det man brinner för mest i den politiska världen.

Peter Norman pratade därefter om hållbarhetsarbetet. I slutet av 2011 påbörjade Enheten för statligt ägande på Finansdepartementet arbetet med att införa hållbarhetsmål för alla statliga bolag. Grunden för detta arbete var att det var och är hans och den förra regeringens uppfattning att hållbarhetsarbete är en förutsättning för att uppnå långsiktigt lönsamma bolag. Ansvaret för att formulera hållbarhetsmål lades på styrelserna. Departementet ställde upp med expertis, men det var en viktig poäng att bolagens styrelser själva skulle besluta om hållbarhetsmålen. Dessa skulle vara få till antalet, mätbara och lätt uppföljbara. Den 27 mars presenterade Peter Norman själv tillsammans med personalen på departementet ägarens förväntningar på bolagen. Detta skedde vid ett seminarium där alla ordförande, verkställande direktörer och hållbarhetsansvariga i de statliga bolagen var inbjudna. Arbetet följdes upp med en debattartikel av Peter Norman med rubriken Regeringen höjer ambitionsnivån kring hållbart företagande. Hållbarhetsdialogen i Vattenfall var högt uppe på agendan vid alla kvartalsmöten med bolaget. Peter Norman tror att han själv var närvarande vid alla kvartalsmöten med Vattenfall.

Vidare anförde Peter Norman att det ligger i sakens natur att det inte är ägaren som fattar kommersiella beslut i bolagen i vare sig privat eller offentlig sektor. Vad ägaren gör är att lägga upp väldigt breda ramar för arbetet, till exempel i form av avkastningsmål för företaget, i och med att det är skattebetalarnas pengar som ska användas på bästa sätt, och i det här fallet i Vattenfall också i form av hållbarhetsmål, som formaliserades 2012. Det målet fanns även på den här tiden; man skulle sänka koldioxidutsläppen till 65 miljoner ton år till 2020. Detta är styråran som ägaren tillsammans med bolagets ledning kom fram till. Sedan är det upp till bolaget att se till hur man använder sin energimix och fatta beslut för att uppnå de här målen. Det mål som Vattenfall hade att arbeta efter var att de skulle minska sina utsläpp av koldioxid med ungefär 35 procent fram till 2020 från 100 miljoner ton till 65 miljoner ton. Detta mål diskuterades ofta – varje gång, vill Peter Norman påstå – vid kvartalsmötena med regeringen. Men det var inte regeringens uppgift att förklara för Vattenfall hur man skulle uppnå de målen, utan det måste bolaget självt ta ansvar för.

Peter Norman anförde vidare att Vattenfall i dag sitter med ett problem i och med att man har stora koltillgångar i Tyskland. Man har upplevt ett kraftigt fallande energipris. Man har fått bakslag med CCS-tekniken, vilken man satsade hårt på. Man har också haft tekniska problem med de här verken. Om man ska göra en liten historisk exposé kan man notera att 1999, plus minus något år, var i princip Vattenfalls utsläpp av koldioxid noll. År 2006 var utsläppen ungefär 100 miljoner ton per år. Där gick marschen in i kolkrafts-samhället. Varför blev det så? Jo, när man inledde den strategin i slutet av 90-talet var inte växthusgaserna på agendan på samma sätt som de är i dag, vilket Peter Norman tror är grundorsaken till detta. Det fanns också en stor tro på CCS-tekniken där Vattenfall var världsledande. Men sedan fattade Tyskland beslut om att inte tillåta den här tekniken. Det var ett ordentligt bakslag, och det var där som marschen började. Från 2006 har utsläppen över tiden faktiskt minskat.

Vidare anförde Peter Norman att om man vill veta mer eller lära hur sig hur tankegångarna gick under den här tiden måste det vara bättre att fråga de som var ansvariga mellan 1999 och 2006, dvs. den socialdemokratiska regeringen. Per Bolund var politiskt sakkunnig på Näringsdepartementet under den här tiden, så vill man veta hur det gick till på nära håll kan man fråga honom om hur argumenten och strategierna var för att gå in i kolkraftsträsket.

Peter Norman anförde också att det var ett väldigt gott samarbete mellan ägaren, styrelsen och verkställande ledning under den tid som han var ansvarig. Regeringen gjorde några saker som ändrade bolaget. Det ena var att regeringen såg till att avkastningsmålen sänktes ganska rejält. Det var ju 15 procent på eget kapital tidigare. Det tyckte Peter Norman var alldeles för högt av flera skäl. Avkastningsmålet hade legat på den nivån under ganska lång tid. Med en kraftigt fallande inflationstakt var det orimligt högt med ett sådant mål, så det sänktes till 9 procent på arbetande kapital, vilket med samma måttstock innebär från 15 procent till 10 procent. Det var alltså en radikal sänkning av avkastningsmålet. Detta möjliggjorde för Vattenfall att ägna sig åt investeringar som inte var lika lönsamma som tidigare och ändå uppnå regeringens avkastningsmål. Dessutom arbetade man på bred front för att alla de drygt 50 bolag som staten äger skulle få hållbarhetsmål. Dessa mål inkorporerades också i Vattenfall. Det hölls även en extra bolagsstämma som fastslog detta 2012. Dessa mål innebar dels att man skulle ha nått 65 miljoner ton 2020, dels att man skulle investera mer i förnybar energi än vad konkurrenterna gjorde. Det var alltså ett relativt mål och ett absolut mål.

Peter Norman uppgav att det inte förekom kontakter mellan den svenska staten och den tyska staten om kolbrytningen.

Utskottets ställningstagande

Inledningsvis noterar utskottet att Riksrevisionen i april 2015 överlämnade granskningsrapporten Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen (RiR 2015:6) till riksdagen. Riksrevisionen har granskat

Vattenfalls förutsättningar att bli ett konkurrenskraftigt och ledande bolag i energiomställningen och därigenom bidra till EU:s klimat- och energimål och om bolaget kan nå sina miljörelaterade hållbarhetsmål inom ramen för hållbart företagande. Riksrevisionen har även granskat om regeringen styr Vattenfall i riktning mot att bolaget ska uppnå sitt uppdrag och sina miljörelaterade hållbarhetsmål. I granskningen uppmärksammas bl.a. hur Vattenfalls brunkolsverksamhet förhåller sig till bolagets uppdrag och hållbarhetsmål. Riksrevisionens granskning har omfattat perioden 2010–2014. I rapporten framför Riksrevisionen flera synpunkter på hur regeringen under denna period har styrt Vattenfall och lämnar rekommendationer på hur styrningen bör förändras.

Regeringen ska enligt bestämmelserna i 9 kap. 19 § riksdagsordningen lämna en skrivelse till riksdagen om granskningsrapporten. Skrivelsen kan förväntas bli behandlad av näringsutskottet. I det sammanhanget kommer näringsutskottet och riksdagen att kunna ta ställning till de frågeställningar som belyses i Riksrevisionens granskning.

Konstitutionsutskottet har vid tidigare granskningar uppmärksammat brister i regeringens styrning av Vattenfall. Utskottet kan konstatera att flera frågor som aktualiseras i den nu aktuella granskningen också tas upp i Riksrevisionens granskning och således kan förväntas bli behandlade i samband med regeringens svarsskrivelse. Mot denna bakgrund har utskottet här valt att begränsa sin granskning till frågor om regeringens kontakter med och styrning av Vattenfall vad gäller de planer som funnits på att ansöka om ytterligare kolbrytning i Vattenfalls kolgruvor i Tyskland.

Av utredningen i ärendet framgår att Vattenfalls styrelse inte fattade några beslut om att öppna nya brunkolsgruvor under nuvarande och föregående ordförandenas tid. Under 2014 beslutade styrelsen att avvakta med att söka tillstånd till ny kolbrytning.

Som nämnts uppmärksammas i Riksrevisionens granskning bl.a. frågor om Vattenfalls brunkolsverksamhet i stort. Vad gäller planeringen av ny kolbrytning kan utskottet i sin granskning konstatera att den huvudsakligen har hanterats inom Vattenfalls löpande förvaltning i Tyskland. Vad som framkommit i granskningen ger mot denna bakgrund inte anledning till något uttalande av utskottet.

5.2 Vattenfalls beslut att stoppa planer på ny kärnkraft

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1737-2014/15), *bilaga A5.2.1*, begärs att utskottet granskar regeringens, och i synnerhet energiministerns och näringsministerns, styrning av Vattenfall AB (Vattenfall) när det gäller frågan om Vattenfalls planering av ny kärnkraft i Sverige.

I anmälan anförs bl.a. att enligt en nyhetsartikel har regeringen gett nya direktiv till Vattenfall som innebär att en pågående utredning för att ersätta gamla kärnkraftsreaktorer med nya har avbrutits. I anmälan hänvisas till konstitutionsutskottets tidigare granskningar av regeringens styrning av Vattenfall. I dessa granskningar har framkommit att ägarstyrningen i första hand sker genom att ägardirektiv ges till bolaget vid en bolagsstämma. Vattenfalls senaste bolagsstämma ägde rum den 28 april 2014 och nästa var planerad att äga rum den 27 april 2015. Anmälaren undrar bl.a. vilken typ av direktiv regeringen har gett till Vattenfall vad gäller utredningen om nya kärnreaktorer, hur regeringens ställningstagande har gjorts, vem som har fattat beslutet, hur ställningstagandet är dokumenterat och hur och på vilken rättslig grund regeringen har kommunicerat till Vattenfall att arbetena med att planera ny kärnkraft.

Enligt anmälan kan man också fråga sig om det är ekonomiskt ansvarsfullt att plötsligt och av ideologiska skäl beordra ett företag att avbryta ett planeringsarbete i vilket företaget redan investerat betydande resurser.

Underlag för granskningen

Till underlag för granskningen har bl.a. legat en svarspromemoria från Näringsdepartementet, *bilaga A5.2.2*. I ärendet har även begärts in en skrivelse den 13 januari 2015 från Vattenfall till Regeringskansliet med svar på frågor från Regeringskansliet om Vattenfalls beslut att tillfälligt stoppa arbetet med att utreda ersättningsreaktorer i Sverige, *bilaga A5.2.3*.

Utskottet genomförde den 9 april 2015 en offentlig utfrågning med Vattenfalls styrelseordförande Lars G Nordström, *bilaga B3*.

Utredning i ärendet

Uppgifter i massmedier

Den 23 januari 2015 rapporterades i nyhetsartiklar från Energinyheter och Sveriges radio att Vattenfall stoppat arbetet med planerna på ny kärnkraft i Sverige.

Vattenfalls kärnkraft

Vattenfall presenterade i september 2011 en bok med titeln *Sex energikällor – ett energisystem de sex energikällor som Vattenfall arbetar med, nämligen biomassa, kolkraft, kärnkraft, naturgas, vattenkraft och vindkraft*. Om Vattenfalls kärnkraft anges att Vattenfall ägde tio kärnkraftsreaktorer (varav en som minoritetsägare). Av dessa fanns sju i Sverige (fyra i Ringhals och tre i Forsmark), samt tre i Tyskland (Brunsbüttel, Krümmel och Brokdorf). Reaktor 1 och 2 i Ringhals, söder om Göteborg, var Vattenfalls två första reaktorer och har varit i drift sedan 1975 och 1976. Reaktor 3 och 4 byggdes i början av 1980-talet. Sedan 2003 har Vattenfall tillsammans med de andra

delägarna av de svenska kärnkraftverken investerat i säkerhetsförbättringar och livstidsförlängning av de svenska reaktorerna.

På Vattenfalls webbplats anges att den tyska regeringen har beslutat att fasa ut kärnkraften, och att Vattenfalls kärnkraftstillgångar i Tyskland kommer att avvecklas.

Ansökan om ersättningskraft

I Vattenfalls årsredovisning 2012 anges (s. 26) att Vattenfall räknar med att strax över 20 TWh kärnkraftsproduktion från äldre reaktorer kommer att fasas ut i Sverige mellan 2025 och 2035. Vidare anges att riksdagen 2010 beslöt att befintliga reaktorer ska kunna ersättas med ny kärnkraftskapacitet. Under 2012 har Vattenfall därför fördjupat bolagets analys och påbörjat såväl studier som formella processer för att klargöra förutsättningarna för en investering i ersättningsreaktorer. Bland annat har en ansökan om ersättningskraft lämnats in till Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM). Syftet med Vattenfalls studier är enligt årsredovisningen att göra det möjligt för bolaget att inom 8–10 år ta ställning till eventuella investeringar i ersättningsreaktorer. Vidare anges att det intensifierade undersökningsarbetet inte innebär att ett beslut om ny kärnkraft redan har fattats eller kommer att fattas av Vattenfall inom de närmaste åren. De fysiska förutsättningarna på de potentiella platserna måste analyseras på djupet, och tillgången till teknisk expertis, personal och resurser inom kärnkraftsområdet måste också kartläggas. Finansieringen av en sådan omfattande investering kräver också en analys av olika alternativ och möjliga samarbetspartner.

Utredning av ersättningsreaktorer i vänteläge

På Vattenfalls webbplats publicerades den 28 november 2014 en nyhetsnotis om att Vattenfall tillfälligt stoppar arbetet med att utreda ersättningsreaktorer i Sverige. Det uppges att koncernchefen Magnus Hall lämnade det beskedet den 27 november 2014 i samband med ett besök hos riksdagens näringsutskott. Vidare uppges att Magnus Hall avvaktar diskussioner i frågan med regeringen.

Budgetpropositionen för 2015

I budgetpropositionen 2015 (prop. 2014/15:1 utg.omr. 21 s. 53) anges att en energikommission för blocköverskridande samtal om energipolitiken ska tillsättas i syfte att skapa en långsiktigt hållbar energiöverenskommelse. Regeringens ingång i dessa samtal ska vara att kärnkraften ska ersättas med förnybar energi och energieffektivisering och att Sverige på sikt ska ha 100 procent förnybar energi. Kärnkraften ska bära en större andel av sina samhällsekonomiska kostnader. Säkerhetskraven ska skärpas och kärnavfallsavgiften ska höjas. Regeringen avser enligt propositionen att ta ett helhetsgrepp om det statliga bolaget Vattenfall och av styrningen av bolaget i syfte att göra det ledande i omställningen av energisystemet mot en högre andel

förnybar energi. Vattenfalls planer på att förbereda för byggandet av ny kärnkraft avbryts.

I näringsutskottets betänkande 2014/15:NU4 (s. 18) anges att den nuvarande regeringen enligt information från Regeringskansliet har den tillsatt en statsrådsgrupp med särskilt ansvar för att ta ett helhetsgrepp om styrningen av Vattenfall i syfte att göra bolaget ledande i omställningen av energisystemet mot en högre andel förnybar energi. Statsrådsgruppen leds av närings- och innovationsminister Mikael Damberg och består också av miljöminister och vice statsminister Åsa Romson, energiminister Ibrahim Baylan samt finansmarknadsminister och biträdande finansminister Per Bolund. Statsrådsgruppen ska se till att få en komplett information om Vattenfalls verksamhet samt förtydliga styrningen och uppdraget för Vattenfall.

Gällande rätt

Aktiebolagsrättsliga regler

Liksom privata aktiebolag regleras statliga aktiebolag av aktiebolagslagen (2005:551). I sin egenskap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra bolagsägare. Innebörden av detta är bl.a. att ägarinflytandet utövas i bolagets beslutande organ, bolagsstämman (7 kap. 1 § aktiebolagslagen). Bortsett från arbetstagarrepresentanterna utser stämman styrelsens ledamöter, vilka i ett helägt statligt företag representerar ägaren staten. Styrelsen utser i sin tur verkställande direktör. Genom bl.a. valet av styrelse och möjligheten att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser kan statens representanter på bolagsstämman påverka inriktningen av bolagets verksamhet. Av 7 kap. 16 § framgår att en aktieägare som vill få ett ärende behandlat vid en bolagsstämma ska begära detta skriftligen hos styrelsen.

Ägaren utövar sitt inflytande över bolaget genom att rösta på bolagsstämman (7 kap. 1 §). Enligt 7 kap. 2 § har den aktieägare som på dagen för bolagsstämman är införd i aktieboken rätt att delta i bolagsstämman.

Enligt 7 kap. 8 § får en aktieägare rösta för samtliga aktier som han eller hon äger eller företräder, om inte annat föreskrivs i bolagsordningen. Om det uppstår en konflikt mellan styrelsen och ägarna kan ägarna ersätta de styrelseledamöter som utsetts av stämman. Vidare kan, i den mån anslag på statsbudgeten beslutas för bolagets verksamhet, styrning utövas genom att särskilda villkor föreskrivs för anslaget användande.

Utöver det anförda finns inte några formella styrmedel. Staten kan dock självfallet sluta avtal med ett statligt bolag inom de ramar som bl.a. aktiebolagslagen ger, varigenom bolaget frivilligt går med på att inskränka sin handlingsfrihet på ett sätt som staten önskar. Staten kan också utöva sitt ägarinflytande så att det i bolagsordningen skrivs in bestämmelser om att vissa av bolagets beslut ska underställas regeringen eller någon annan statlig myndighet.

Konstitutionsutskottet har också uttalat att det ligger i sakens natur att det även förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen. Det gäller i särskilt hög grad när staten är den enda aktieägaren (bet. 2009/10:KU20 m.fl.).

Riktlinjer för förvaltningen av statens ägande av kommersiella företag

Våren 1996 fattade riksdagen beslut om riktlinjer för förvaltningen av statens ägande av kommersiella företag (prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26). Som huvudprinciper skulle gälla att statligt ägda företag ska arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital företaget representerar och strukturanpassning. Den som utövar förvaltningen av ett statligt ägt företag ska med utgångspunkt i det uppsatta verksamhetsmålet aktivt följa företagets utveckling och vidta de åtgärder som krävs för att företaget ska uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.

Statens ägarpolicy

I Statens ägarpolicy redogör regeringen för mål och ramar för sitt förvaltningsuppdrag och inställningen i vissa principfrågor som rör bolagsstyrningen av samtliga statligt ägda bolag. Redovisningen för riksdagen görs i samband med skrivelsen med den årliga redogörelsen för företag med statligt ägande som i huvudsak utgörs av verksamhetsberättelsen, i vilken statens ägarpolicy och regeringens riktlinjer ingår. Statens bolagsstyrning ska enligt ägarpolicyen ha sin utgångspunkt i aktiebolagslagen (2005:551), annan relevant lagstiftning och tillämpliga delar av koden för bolagsstyrning. Härutöver styrs förvaltningen av EU:s bestämmelser om statligt stöd samt redovisning av allmänna medel, konkurrenslagstiftningen, lagen om offentlighet och sekretess samt OECD:s riktlinjer för statligt ägda företag.

Enligt ägarpolicyen ska styrningen av bolagen främst utövas på bolagsstämmor, genom en professionell och strukturerad styrelsenomineringsprocess samt genom dialog med styrelseordföranden.

Uppföljning och utvärdering av bolagen ska göras bl.a. genom ekonomiska analyser, branschanalyser och olika typer av rapporter från bolagen. Även mål utöver ekonomiskt värdeskapande ska följas upp och utvärderas. Regeringen redogör för förvaltningen av bolag med statligt ägande i sin årliga skrivelse till riksdagen.

Riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning

Det dåvarande statsrådet Peter Norman beslutade den 10 februari 2014 riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning (Fi2014/555). I riktlinjerna anges bl.a. följande.

Med ägarförvaltning avses i riktlinjerna den ägarförvaltning som Regeringskansliet ansvarar för gentemot de bolag staten äger aktier i om inte annat anges. Syftet med riktlinjerna är att de ska vara ett stöd i Regeringskansliets förvaltning av bolagen och ge en samlad bild av dokumentation och beslut vid förvaltningen.

För att kunna följa viktigare händelseförlopp i ägarförvaltningen ska ägarens, dvs. regeringens, ställningstaganden i viktigare frågor och i fråga om händelseförlopp, samt de huvudsakliga motiven till dessa, kunna följas genom uppgifter i allmänna handlingar samt tjänsteanteckningar och liknande material. Dokumentation av förvaltningen ska göra det möjligt att följa viktigare händelseförlopp som rör bolagen och som kräver ägarens ställningstagande, samt ska ge en god överblick över vilka ställningstaganden som gjorts i sådana frågor samt på vilket underlag de har grundats. Det bör i detta sammanhang enligt riktlinjerna noteras att även ett beslut att inte vidta åtgärd är ett ställningstagande. Det ska vara möjligt att för sådana frågor följa vilka kontakter och styrsignaler som förekommit mellan ägaren och bolagen. För varje bolag bör därför ett ärende läggas upp i diariet, som kallas årsakt. I årsakten diaries handlingar och uppgifter som avser den löpande ägarförvaltningen. Som ett exempel på sådana handlingar och uppgifter anges bl.a. kontakter mellan ägarförvaltningen och bolaget, skriftligen dokumenterade, i den omfattning som krävs för att kunna följa viktigare händelseförlopp.

Större projekt som berör förvaltningen av ett bolag, t.ex. försäljning av hela eller delar av aktieinnehavet i ett bolag eller ett kapitaltillskott, bör läggas upp som ett särskilt ärende i diariet.

Ägarfrågor som bereds i samråd med bolagen ska dokumenteras i årsakten. När ställning har tagits i en ägarfråga och besked lämnats till bolaget dokumenteras beredningen och de väsentligaste motiven till ställningstagandet i årsakten.

Respektive bolagsförvaltande departements löpande kontakter med bolagets revisorer ska dokumenteras i årsakten. Vid överläggningar med bolagets revisorer bör bl.a. bolagets riskprofil, interna kontroll, finansiella ställning och kapitalstruktur behandlas.

Styrelsen i bolag med statligt ägande ska genom styrelseordföranden samordna sin syn med företrädare för ägaren när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden. Detta förfarande benämns ägarsamordning. Det åligger styrelseordföranden i bolag med statligt ägande att tillse att ägarsamordning kommer till stånd när så krävs.

Ägarsamordningen innebär ett utbyte av information och synpunkter för att i frågor av avgörande betydelse nå ställningstaganden som såväl styrelse som ägare kan ställa sig bakom. Till frågor som bör bli föremål för ägarsamordning hör främst större strategiska förändringar i bolagets verksamhet och större förvärv, fusioner eller avyttringar men även t.ex. beslut som innebär att bolagets riskprofil eller balansräkning förändras på ett avsevärt sätt.

Enligt riktlinjerna gäller att ägarens ställningstaganden meddelas bolagets styrelseordförande av det ansvariga statsrådet, som huvudregel skriftligt. Ägarsamordningen och ägarens ställningstagande ska dokumenteras, t.ex. genom att det skriftliga underlaget diaries i årsärendet eller i ett särskilt projektärende.

Motion om statliga bolags verksamhet

I betänkande 2014/15:NU4 avstyrkte näringsutskottet en motion (M, C, FP, KD) om ett tillkännagivande om att regeringen ska hämta in riksdagens godkännande innan väsentliga förändringar i verksamhetsinriktningen vidtas för statligt helägda bolag.

I sitt ställningstagande (s. 12 f.) anförde näringsutskottet bl.a. följande.

Utskottet vill inledningsvis framhålla att den svenska staten är en av de största företagsägarna i Sverige och äger för närvarande helt eller delvis 49 bolag. De statliga bolagen har ca 170 000 anställda och omsatte 2013 sammanlagt ca 400 miljarder kronor. Bland bolagen med statligt ägande återfinns många starka varumärken. Ofta spelar bolagen en viktig roll i det svenska samhället, där de i flertalet fall startat som en samhällstjänst i annan form än som bolag. Därefter har verksamheterna bolagiserats i syfte att bedrivas effektivt och för att öka förutsättningarna för konkurrensneutralitet på marknaden, dit nya privata aktörer vanligen sökt sig. Huvuddelen av bolagen med statligt ägande verkar i dag på fullt konkurrensutsatta marknader och inom flertalet sektorer.

Som anförts är staten en betydande företagsägare i Sverige och har enligt utskottets mening därmed ett stort ansvar att vara en aktiv och professionell ägare. Enligt regeringsformen (RF) är det regeringen som förvaltar och förfogar över statens tillgångar. Till de statliga tillgångarna hör de andelar staten äger i aktiebolag. Av detta följer att regeringen förvaltar de statliga bolagen och företräder ägaren, dvs. ytterst landets medborgare. Regeringens frihet att föfoga över statens tillgångar är emellertid begränsad. I RF anges vidare att det är riksdagen som beslutar om grunderna för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar. Vid ägarstyrningen av de statliga bolagen ska regeringen således utgå från de riktlinjer för bolagets verksamhet som beslutats av riksdagen. Vanligen återspeglas riksdagens beslut i företagets bolagsordningar. Detta innebär bl.a., enligt utskottets mening, att regeringen inte har möjlighet att lägga andra uppgifter på ett statligt bolag än de som inryms i vad som beslutats av riksdagen. I den händelse regeringen önskar genomföra en förändring av ett statligt företags verksamhetsinriktning som inte kan inrymmas i vad riksdagen beslutat bör regeringen därmed vända sig till riksdagen. Denna ordning är också något som lyfts fram i den aktuella motionen. Enligt utskottet råder det därmed ingen motsättning mellan utskottets uppfattning i denna fråga och den som förs fram i motionen. Utskottet vill understryka att denna ordning är en viktig del i hur förvaltningen av de statliga företagen bör fungera och att den även fortsättningsvis bör gälla. Ett uttalande från riksdagen i enlighet med vad som begärs i motionen kan således besparas.

En reservation (M, C, FP, KD) om frågan finns i betänkandet. Kammaren biföll utskottets förslag (rskr. 2014/15:97).

Interpellation

Den 3 februari 2015 svarade närings- och innovationsminister Mikael Damberg i kammaren på interpellation 2014/15:217 om Vattenfalls ansökan till Strålsäkerhetsmyndigheten om att bygga nya kärnreaktorer. Mikael Damberg anförde bl.a. följande.

Herr talman! Birger Lahti har frågat mig vilka initiativ jag och regeringen kommer att ta för att Vattenfall ska dra tillbaka sin ansökan hos Strålsäkerhetsmyndigheten om att bygga ny kärnkraft vid Ringhals.

Som anförs i interpellationen lämnade Vattenfall i juli 2012 in en ansökan till Strålsäkerhetsmyndigheten om att få ersätta en eller två av bolagets befintliga kärnkraftsreaktorer med nya som ett led i att analysera förutsättningarna för att ersätta befintlig kärnkraft när utfasningen av denna inleds. I januari 2014 inleddes ett samråd med olika intressenter om ersättningsreaktorer vid Ringhals.

I november förra året lämnade Vattenfalls vd besked om att Vattenfall fryser arbetet med att utreda ersättningsreaktorer. Bolaget anser att det skulle krävas en politisk signal om att kärnkraft långsiktigt har en roll i det svenska energisystemet för att arbetet ska återupptas. Såväl beslutet att lämna in ansökan till Strålsäkerhetsmyndigheten som beslutet att frysa arbetet med att utreda ersättningsreaktorer har fattats av bolaget.

I regeringsförklaringen aviserades att regeringen kommer att bjuda in till blocköverskridande samtal i en särskild energikommission i syfte att skapa en långsiktigt hållbar energiöverenskommelse. Regeringens ingång i dessa samtal är att Sverige på sikt ska ha 100 procent förnybar energi. Kommissionen ingår även som en del av den så kallade decemberöverenskommelsen. Regeringen välkomnar initiativet från Vattenfall att nu avvakta utfallet av Energikommissionens arbete.

Mot denna bakgrund avser jag inte att vidta ytterligare åtgärder.

Tidigare granskningar

Sedan mer än tio år tillbaka har utskottet genomfört granskningar av regeringens styrning av Vattenfall.

Våren 2010 granskade utskottet regeringens styrning av Vattenfall (bet. 2009/10:KU20 s. 228 f.). Till grund för granskningen låg två anmälningar. Enligt den ena anmälningen fanns i bolagsordningen för Vattenfall en motsättning mellan det affärsmässiga och miljötänkandet. I den andra anmälningen hänvisades till att nyhetsrapporteringen om Vattenfall hade väckt frågor om hur regeringens klimat- och energipolitik egentligen såg ut och vem som drev den men också om styrningen av bolaget. Utskottet skickade i granskningsärendet ett antal frågor till Regeringskansliet. Som svar översändes till utskottet promemorior upprättade inom Näringsdepartementet.

I promemoriorna anfördes att de instruktioner som finns för bolaget har sin grund i riksdagens beslut och återfinns bl.a. i bolagsordningen. Vid årsstämman i bolaget överlämnas dessutom den s.k. ägarmappen. Denna innehåller bakgrund och motiv för bolagets bildande (där bl.a. riksdagens beslut beträffande bolaget återges), bolagsordningen, statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande (dvs. Riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i företag med statligt ägande och Riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande) samt bolagets ekonomiska mål. Härutöver hade regeringen genom den löpande dialogen med bolaget erhållit information om bolagets situation och framfört sin syn på frågor som varit föremål för diskussion eller som regeringen funnit anledning att uppmärksamma. Vidare hade näringsministern tagit initiativ till ett arbete kring en ny strategi för bolaget. Mot bakgrund av detta arbete uttalade ägaren

vid bolagets årsstämma 2009 vilka frågor som bolaget enligt ägaren särskilt behövde uppmärksamma. Regeringen tog under 2008 initiativ till en tätare, tydligare och mer kvalitativ dialog med bolaget. Möten hölls vid behov, vilket betydde kvartalsvis, månadsvis, veckovis eller dagligen med de personer som ansvarade för en viss fråga. Detta medförde i sin tur att styrningen blev mer aktiv. Sedan första kvartalet 2009 gjordes t.ex. en regelbunden uppföljning av och diskussion kring mål och prioriterade aktiviteter.

När det gällde ansvarsfördelningen mellan styrelse och ägare anfördes i svarspromemoriorna att enligt arbetsordningen för Vattenfall skulle styrelsen genom styrelseordföranden samordna sin syn med företrädare för ägaren i frågor av avgörande betydelse. I arbetsordningen exemplifieras sådana frågor som främst större strategiska förändringar i Vattenfalls eller koncernens verksamhet och större förvärv, fusioner eller avyttringar men även beslut som innebär att Vattenfalls eller koncernens riskprofil eller balansräkning förändras på ett avsevärt sätt. Det är styrelsen som har att bedöma i vilka fall samordningen ska ske inför ett visst styrelsebeslut. Från regeringens sida tolkades begreppet ”samordna” som ett utbyte av information eller synpunkter för att i frågor av avgörande betydelse nå ett ställningstagande som såväl styrelsen som ägaren kunde ställa sig bakom. Samordningen kan resultera i att ägaren instruerar bolaget att agera alternativt inte agera på ett visst sätt. Det berörda statsrådet ansvarar för samordningen, och från bolagets sida ansvarar styrelseordföranden. Dessa kontakter dokumenteras i årsakten för bolaget eller i en särskild akt. Inför bolagets beslut att ingå ett s.k. kontrollavtal den 19 juni 2008 med dess helägda tyska dotterföretag Vattenfall Europe AG genomfördes inte någon samordning med ägaren. Styrelseledamoten från Näringsdepartementet deltog i det styrelsesammanträde i mars 2008 då styrelsen fattade beslut om att ingå det s.k. kontrollavtalet. Vid exempelvis Vattenfalls förvärv av Nuon samordnade styrelsen genom styrelseordföranden sin syn med ägaren. Dessa kontakter dokumenterades i årsakten för bolaget.

Investeringsplaner är enligt svaren från Näringsdepartementet typiskt sett en fråga för styrelsen att besluta om men kan diskuteras i den fortlöpande dialogen med ägaren. I den dialogen hade regeringen framför allt tydliggjort ägarens inställning i fråga om det uppdrag som styrelsen hade att iakttä vid sin förvaltning av bolagets angelägenheter. I den mån investeringsplaner utgör eller innefattar sådana frågor som styrelsen enligt arbetsordningen ska samordna med ägaren ansvarar styrelsen genom styrelseordföranden för att samordningen sker. Några riktlinjer för investeringar i kraftproduktion som är baserad på fossila bränslen, t.ex. kolkraft, finns inte.

Sedan första kvartalet 2009 finns enligt promemoriorna agendor dokumenterade i årsakten för de kvartals- och månadsvisa möten för informationsutbyten som äger rum mellan företrädare för regeringen och bolaget. I den mån dessa möten resulterar i ställningstaganden och/eller instruktioner från ägarens sida dokumenteras dessa i årsakten eller i en särskild akt. De veckovisa eller dagliga kontakter som äger rum med bolaget är av mer löpande karaktär och tas vid behov. Ställningstaganden och instruktioner som

görs inom ramen för dessa kontakter dokumenteras också i årsakten eller i en särskild akt.

Vidare anges i svaren att statens ägarrepresentant på Vattenfalls årsstämma den 29 april 2009 lämnade instruktionen att Vattenfall skulle fokusera på 1) värdeskapande, lönsamhet och kostnadskontroll, 2) den europeiska omställningen till hållbara energisystem, samt 3) att stärka varumärket Vattenfall så att det speglar de höga ambitioner som finns hos ägare och företagsledning. Detta framfördes i ett tal av statssekreteraren Ola Alterå på stämman. Instruktionen fastställdes inte av bolagsstämman genom beslut.

Som svar på en fråga från utskottet om vad syftet var med att en av styrelseledamöterna i Vattenfall var kansliråd vid Näringsdepartementets enhet Statligt ägande anfördes att ägarens krav på insyn i verksamheten tillgodosågs genom en sådan styrelsemedverkan och att den gav en möjlighet till aktiv förvaltning. Styrelsemedverkan medför även att styrelsen får en samlad kompetens som är relevant för bolaget. Denna medverkan fräntar dock inte styrelsen dess ansvar enligt arbetsordningen att genom styrelseordföranden samordna sin syn med företrädare för ägaren i frågor av avgörande betydelse. Det är styrelsen som helhet som ska besluta om en fråga är av avgörande betydelse och som följaktligen beslutar om någon samordning ska ske.

Utskottet anförde följande i sitt ställningstagande.

Utskottet vill inledningsvis erinra om sina tidigare uttalanden om att det ligger i sakens natur att det vid sidan av den formella styrningen förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen, särskilt när staten är enda aktieägaren. Riksrevisionen påpekade 2004 brister i dokumentation och möjlighet till uppföljning beträffande styrningen. Utskottets granskning visar att enligt de riktlinjer som numera införts, förs till akten handlingar och uppgifter som avser den löpande förvaltningen, i den omfattning som krävs för att följa viktigare händelseförlopp, och övriga frågor som lett till ägarförvaltningens ställningstagande. Utskottet vill understryka vikten av god dokumentation, för att man så långt som möjligt ska kunna följa upp och i efterhand granska hur den löpande förvaltningen närmare har gått till.

Från regeringens sida har framhållits att man inte detaljstyr bolagen utan fastställer principer och riktlinjer och att man velat komma ifrån att styrningen sker informellt och utan fullgod information. Granskingen ger vid handen att det också har skett en utveckling av styrningen – från mer av informell styrning till mer av formell grundad styrning.

Även de löpande kontakter som bolaget haft med departementet har ändrat karaktär. Möten av mer löpande art sker numera främst med ansvarig statssekreterare snarare än, som tidigare varit fallet, direkt med näringsministern. Näringsministern håller sig underrättad och involveras framför allt när det gäller frågor av mer strategisk och övergripande inriktning. Dokumentation kring dessa möten har tillställts utskottet. Utskottet kan konstatera att det råder samstämmighet om att Näringsdepartementets ledning och Vattenfalls ledning haft tolv möten under den förre ordförandens tid, varav ministern och/eller statssekreteraren sammanträtt med styrelseordföranden vid tio av dessa tillfällen.

Den s.k. samordningen är en särskild form av kontakt som enligt bolagsstyrelsens arbetsordning ska ske när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden, som t.ex. när riskprofilen förändras på ett avsevärt sätt.

Granskningen visar att någon sådan samordning med näringsminister Maud Olofsson, som alltid sker på begäran av styrelseordföranden, inte ägde rum under den tidigare styrelseordförandens tid. Enligt vad som framkommit under utfrågningarna skedde dock samordning om processen som ledde fram till det s.k. kontrollavtalet med tidigare näringsminister. Någon ytterligare samordning i ärendet med den nuvarande näringsministern bedömde därför den dåvarande ordföranden inte vara nödvändig. Utskottet konstaterar dock att dokumentation kring denna tidigare samordning saknas.

Utskottet kommer att följa den fortsatta utvecklingen av regeringens arbete med dokumentationen. Det finns dock anledning att nu peka på att dokumentationen över ett möte inte behöver utgöras av mötesanteckningar, utan många gånger kan det, beroende på vad som är lämpligt i det aktuella fallet, vara tillräckligt med annan dokumentation, t.ex. i form av OH-bilder som visats vid mötet.

Utskottet anser att vad som framkommit i ärendet inte ger utskottet skäl till någon annan bedömning än att ministerns agerande i fråga om styrning- en av Vattenfall AB står i överensstämmelse med gällande regelverk.

Hösten 2010 granskade utskottet ägarförvaltningen av statliga bolag avseende rutiner för samordning och ägarrepresentation (bet. 2010/11:KU10 s. 46 f.). Utskottet anförde bl.a. att uppgifter om kontakter mellan ägarförvaltningen och bolaget bör föras till och bli kvar i akten i den omfattning som krävs för att i efterhand kunna följa viktigare händelseförlopp, även om kontakterna är sådana att de inte direkt kräver ett ställningstagande från ägarens sida.

Svarspromemoria från Regeringskansliet

Utskottet skickade frågor i en skrivelse till Regeringskansliet den 12 februari 2015. Som svar fick utskottet den 10 mars 2015 en svarspromemoria från Regeringskansliet (bilaga A5.2.2).

I svarspromemorian anføres att budgetpropositionen för 2015 bereddes på sedvanligt sätt i Regeringskansliet. Regeringen har inte vidtagit några åtgärder eller fattat några beslut med anledning av vad som anges i budgetpropositionen för 2015 om att Vattenfalls planer på att förbereda för byggandet av ny kärnkraft avbryts. Vidare anges i promemorian att regeringen inte har lämnat några nya direktiv till Vattenfall om bolagets kärnkraftsverksamhet.

I promemorian anges också att det inte har förekommit några kontakter mellan regeringen eller Regeringskansliet och Vattenfall angående det som anges i budgetpropositionen om att Vattenfalls planer på att förbereda byggandet av ny kärnkraft avbryts. Däremot har Vattenfall inom ramen för Regeringskansliets löpande kontakter med de statligt ägda bolagen, däribland Vattenfall, informerat Regeringskansliet om sitt beslut att tillfälligt stoppa arbetet med att utreda ersättningsreaktorer i Sverige. Denna information finns dokumenterad i en handling inkommen från Vattenfall den 13 januari 2015 till Regeringskansliet, med svar på frågor som Regeringskansliet ställt till Vattenfall angående deras beslut (se nedan).

Inhämtad handling

Vattenfall har i ett e-postmeddelande den 13 januari 2015 besvarat frågor från Regeringskansliet om bolagets beslut att tillfälligt avbryta projekteringen av ersättningskärnkraft i Sverige (bilaga A5.2.3).

Av svaren från Vattenfall till Regeringskansliet framgår att det krävs en signal att kärnkraft långsiktigt kan ha en roll i det svenska elsystemet för att Vattenfall ska tänka sig att återuppta arbetet med ersättningskärnkraft. Inga personer inom Vattenfall arbetar vidare med projektet med undantag av ett fåtal som arbetar med det formella projektavslutet. Inga anläggningsarbeten pågår eller planeras som förbereder för nya kärnkraftsreaktorer. Vidare framgår av svaren från Vattenfall att bolaget inte planerar att göra något vad gäller den ansökningsavgift som bolaget betalat in till Strålsäkerhetsmyndigheten.

Vattenfall skriver i e-postmeddelandet att bolaget i sin ordinarie linjeverksamhet har till uppgift att genomföra omvärldsbevakning och att det i den ingår att följa utvecklingen av ny kärnkraft i omvärlden. Bolaget följer även utvecklingen av nya föreskrifter som utarbetas av Strålsäkerhetsmyndigheten. I detta arbete inkluderas Vattenfalls kunskap om nya reaktorkonstruktioner.

Utfrågning med Lars G Nordström

Utskottet genomförde den 9 april 2015 en offentlig utfrågning med Vattenfalls styrelseordförande Lars G Nordström (bilaga B3).

Lars G Nordström anförde vid utfrågningen bl.a. att när bolaget under en tid hade utrett förutsättningarna för att ersätta gamla reaktorer med nya meddelade den nya regeringen, inte direkt till Vattenfall utan i media, att regeringen tyckte att den här typen av verksamhet skulle avbrytas. Ledningen i Vattenfall ansåg då, precis som den skulle ha gjort för vilken produkt som helst, att när en regering säger att en viss produkt inte kommer att ha någon vidare livskraft ska inte fortsätta med utvecklingsarbetet. Styrelsen ansåg att det inte verkade särskilt meningsfullt att hålla på med detta arbete som sysselsatte omkring 30–40 personer. Styrelsebeslutet fattades i början av 2015. Det var fråga om ett internt bolagsbeslut, och bolaget hade inte någon dialog med regeringen i frågan. Frågan har dock varit uppe i statsrådsgruppen efteråt, när bolaget berättade om sitt beslut.

Vidare anförde Lars G Nordström att hans principiella inställning är att om regeringen vill bolaget något får den tala om det för bolaget och inte kommunicera med pressmeddelanden. Han menade dock inte att regeringen har kommunicerat genom pressmeddelanden.

Lars G Nordström anförde också att bolaget inte vet vilken lönsamhet som kommer att finnas i kärnkraftsverksamhet i framtiden, eftersom bolaget inte kom så långt i sitt analysarbete.

Utskottets ställningstagande

Statligt ägda aktiebolag regleras liksom privata aktiebolag av aktiebolagslagen. Statens ägarinflytande utövas i bolagets beslutande organ – bolagsstämman. Genom bl.a. valet av styrelse och möjligheten att ändra eller införa särskilda bestämmelser i bolagsordningen kan staten genom sina representanter på bolagsstämman påverka inriktningen av bolagets verksamhet. Staten kan t.ex. utöva sitt ägarinflytande genom att det i bolagsordningen skrivs in bestämmelser om att vissa av bolagets beslut ska underställas regeringen eller någon annan statlig myndighet. Utöver detta finns inga formella styrmedel. Staten kan dock sluta avtal, inom de ramar som bl.a. aktiebolagslagen ger, med ett statligt bolag, varigenom bolaget frivilligt går med på att inskränka sin handlingsfrihet på ett sätt som staten önskar.

Konstitutionsutskottet har tidigare uttalat att det ligger i sakens natur att det vid sidan av den formella styrningen förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen, särskilt när staten är den enda aktieägaren. Den s.k. samordningen är en särskild form av kontakt som enligt den nu aktuella bolagsstyrelsens arbetsordning ska tas när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden, som när t.ex. riskprofilen förändras på ett avsevärt sätt.

I granskningen har framkommit att Vattenfall på egen hand beslutat att tillfälligt stoppa arbetet med att utreda ersättningsreaktorer i Sverige. Det har inte förekommit några kontakter mellan regeringen eller Regeringskansliet och Vattenfall i frågan inför beslutet.

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

Reservationer

Följande reservationer har avgivits till utskottets ställningstaganden. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i reservationen.

1. Utrikesministerns information till EU:s medlemsländer om kommande erkännande av Staten Palestina (avsnitt 1.2)

av Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD).

På dagordningen vid rådsmötet den 20 oktober 2014 fanns en punkt som gällde fredsprocessen i Mellanöstern. Det kommande svenska erkännandet av Staten Palestina syftade till att påverka fredsprocessen; det framgår av regeringsförklaringen. Vi anser därför att den information till medlemsländerna i EU som utrikesminister Margot Wallström tog upp vid EU-nämndens sammanträde den 17 oktober 2014 har en sådan anknytning till den fråga som rådet skulle diskutera vid sitt möte den 20 oktober att informationen får anses omfattas av regeringens samrådsskyldighet. När vi gör den bedömningen beaktar vi även att en sådan information med stor sannolikhet har betydelse för hur andra medlemsstater agerar, och därmed även kan påverka det arbete inom EU som gäller fredsprocessen i Mellanöstern.

Att ståndpunkter i aktuella EU-frågor förs fram vid sidan av formella möten innebär, som utskottets majoritet uttalat, inte att bestämmelser som syftar till att riksdagen ska få ett aktivt och reellt inflytande saknar tillämpning. Det förhållandet att Margot Wallström lämnade informationen om innehållet i regeringsförklaringen såvitt gäller erkännande av Staten Palestina vid den lunch som beskrivits och inte vid själva rådsmötet saknar därför enligt vår mening betydelse.

Som konstitutionsutskottet har uttalat tidigare måste regeringen vid rådssammanträdena ha ett visst handlingsutrymme i förhållande till EU-nämndens mandat, men det måste i så fall föreligga mycket goda skäl för regeringen att göra en avvikelse. Några sådana skäl har enligt vår mening inte funnits.

Vår slutsats är att utrikesminister Margot Wallström genom att, rakt emot vad som uttalades av företrädare för en majoritet i EU-nämnden, lämna informationen handlade i strid med gällande ordning om samråd med riksdagen.

2. Statsministerns uttalanden i samband med riksdagens budgetbeslut (avsnitt 4.8)

av Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD).

Statsminister Stefan Löfven gav vid flera tillfällen inför riksdagens budgetomröstning beskedet att han och regeringen skulle avgå i händelse av ett nederlag vid omröstningen. Vi kan i det aktuella ärendet konstatera att de möjliga utfallen av riksdagens budgetbeslut i det rådande parlamentariska läget var väl kända och förutsägbara vid tidpunkten för statsministerns uttalanden. Ett besked om när en statsminister och en regering avser att avgå eller utlysa ett extra val måste anses höra till de sakuppgifter som har störst betydelse inom svensk demokrati och höga krav måste således ställas på att uttalanden som görs i sådana frågor vilar på saklig grund. Vi vill i sammanhanget betona att det saklighetskrav i offentlig verksamhet som föreskrivs i regeringsformen ytterst syftar till att upprätthålla förtroendet för den offentliga maktapparaten. Statsministern har enligt vår mening i det aktuella fallet agerat på ett sätt som riskerar att skada detta förtroende.