

Konstitutionsutskottets yttrande 2021/22:KU3y

Det nationella basutbudet av flygplatser

Till trafikutskottet

Trafikutskottet beslutade den 19 oktober 2021 att ge konstitutionsutskottet möjlighet att yttra sig över de konstitutionella aspekterna av ett föreslaget utskottsinitiativ om ett tillkännagivande till regeringen som rör det nationella basutbudet av flygplatser.

Konstitutionsutskottet ser med hänvisning till vad som anförs i ställningstagandet i konstitutionellt hänseende inget hinder för ett tillkännagivande som rör riksdagens inflytande vid framtida ändringar i det nationella basutbudet av flygplatser. Därutöver lämnar utskottet ytterligare några synpunkter som rör tillkännagivandet i det föreslagna utskottsinitiativet.

Utskottets överväganden

Bakgrund

I september 2008 överlämnade regeringen proposition 2008/09:35 Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt till riksdagen. I propositionen lämnade regeringen förslag till inriktning av åtgärder i transportinfrastrukturen för perioden 2010–2021. Det lades fram förslag till ekonomiska ramar, ansvarsfördelning och vägledning för prioritering av åtgärder i åtgärdsplaneringen efter riksdagens beslut. Vidare behandlades bl.a. frågan om ett nationellt basutbud av flygplatser. Regeringen lämnade inget förslag i den frågan men informerade om att den gjorde bedömningen att staten borde ansvara för att tillhandahålla ett nationellt basutbud av flygplatser för att säkerställa en god interregional och internationell tillgänglighet. Enligt regeringen borde åtminstone följande tio flygplatser ingå i detta utbud: Göteborg/Landvetter, Kiruna, Luleå, Malmö, Ronneby, Stockholm/Arlanda, Stockholm/Bromma, Umeå, Visby och Åre/Östersund. Vidare framhöll regeringen att ett nationellt basutbud av flygplatser borde fastställas efter det att riksdagen hade tagit ställning till propositionen och att det borde ankomma på regeringen att fatta det formella beslutet huruvida en flygplats ska ingå i det nationella basutbudet eller inte.

Propositionen, som bereddes av trafikutskottet, behandlades av riksdagen under hösten 2008 (bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145). Utskottet delade de bedömningar som regeringen gjorde i sin redovisning om att staten skulle tillhandahålla ett nationellt basutbud av flygplatser.

När det gäller vilka flygplatser som ska drivas av staten fastställde regeringen under 2009 ett nationellt basutbud som staten på sikt borde ansvara för att tillhandahålla (se Ds 2021:25 s. 72). Flygplatserna drivs av det helstatliga bolaget Swedavia AB och enligt dess bolagsordning får bolaget inte utan regeringens godkännande lägga ned eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i det av regeringen vid var tid fastställda nationella basutbudet av flygplatser.

Inom trafikutskottet har det nu väckts en fråga om att utskottet, med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen, ska ta initiativ till ett tillkännagivande till regeringen om det nationella basutbudet av flygplatser (prot. 2021/22:2 § 11 bil. 3 och prot. 2021/22:3 § 12). Det föreslagna utskottsinitiativet handlar om att ändringar i det nationella basutbudet av flygplatser inte bör få genomföras utan riksdagens godkännande. Vid sammanträdet den 19 oktober 2021 beslutade trafikutskottet att ge konstitutionsutskottet möjlighet att yttra sig om det föreslagna initiativets konstitutionella aspekter.

Gällande ordning för tillkännagivanden

Riksdagen kan vid sidan av beslut om lagar och anslag använda sig av en mer obestämd beslutsform för olika frågor, s.k. tillkännagivanden. Ett tillkännagivande kan ställas till regeringen eller riksdagsstyrelsen och genom tillkännagivandet ger riksdagen sin mening till känna i en viss sakfråga. Det finns inte någon författningsreglering när det gäller tillkännagivanden och deras innebörd. Utrymmet för ett tillkännagivande begränsas dock av skilda bestämmelser i regeringsformen. Vidare gäller att ett tillkännagivande från riksdagen inte är rättsligt bindande för regeringen även om utgångspunkten är att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande.

Enligt 9 kap. 8 § riksdagsordningen ska regeringen varje år i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av de riksdagsskrivelser som har överlämnats till regeringen.

Konstitutionsutskottet har vid olika tillfällen gjort vägledande uttalanden om tillkännagivandens utformning och hanteringen av dem. Bland annat har utskottet tagit upp s.k. negativa tillkännagivanden och betydelsen av bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen om fördelningen av normgivningsmakten (bet. 2015/16:KU21 s. 38 f.). Vidare har utskottet anfört att ett tillkännagivande från riksdagen bör vara tydligt och uttryckligen framgå av det aktuella utskottets ställningstagande, för att det ska vara tydligt för både riksdagen och regeringen vad utskottet anser att regeringen bör göra (bet. 2017/18:KU21 s. 44).

Utskottets ställningstagande

Det föreslagna initiativet inom trafikutskottet avser ett tillkännagivande till regeringen om att ändringar i det nationella basutbudet av flygplatser inte bör få genomföras utan riksdagens godkännande.

Som har redovisats ovan är riksdagens möjlighet att göra tillkännagivanden till regeringen inte reglerad i någon författning utan bygger på konstitutionell praxis. Grundläggande för en diskussion om tillkännagivanden är också att dessa inte är rättsligt bindande.

Likväl innebär skilda bestämmelser i regeringsformen att det finns vissa formella begränsningar för vad som kan tas upp i tillkännagivanden. Så följer det av 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen att den offentliga makten utövas under lagarna. Vidare innehåller 11 kap. 3 § och 12 kap. 2 § regeringsformen bestämmelser om domstolars och myndigheters självständighet. Bestämmelserna i 1 kap. 6 § och 12 kap. 1 § regeringsformen, som stadgar att regeringen styr riket och att förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, begränsar också möjligheten att rikta tillkännagivanden till förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Samtidigt gäller att all offentlig makt utgår från folket och att riksdagen är folkets främsta företrädare. Detta förhållande kommer tydligt till uttryck i 8 kap. regeringsformen om fördelningen av normgivningsmakten mellan riksdagen och regeringen. Särskild betydelse har 8 kap. 8 § regeringsformen,

enligt vilken följer att behörighet för regeringen att besluta föreskrifter i ett visst ämne inte utgör hinder för riksdagen att meddela föreskrifter i samma ämne. Detta gäller även om regeringen redan har utnyttjat sin behörighet. Den lag som riksdagen beslutar kan i ett sådant fall göra en föreskrift meddelad av regeringen verkningslös. Riksdagen kan således se till att dess uppfattning drivs igenom, även om riksdagen tidigare har delegerat föreskrifträtten till regeringen eller om ämnet ligger inom regeringens s.k. restkompetens. Bestämmelsen är en del av det regelverk som garanterar att riksdagens uppfattning i en viss fråga får genomslag. Även om den formella möjlighet som bestämmelsen medför inte används frekvent är blotta förekomsten av den central. Genom den formella möjlighet som bestämmelsen ger riksdagen har regeringen skäl att handla så att den tillmötesgår riksdagens önskemål, utan att riksdagen faktiskt använder bestämmelsen.

Även utanför normgivningsmakten förekommer det självfallet regeringsbeslut som kan väcka intresse i riksdagen. Av skäl som framgår ovan kan utrymmet för riksdagens formella befogenheter att här ingripa vara mindre, men med det i beaktande kan det också på sådana områden finnas ett behov för riksdagen att meddela regeringen sin uppfattning (jfr bet. 1993/94:KU18 s. 26).

När det gäller tillkännagivandet i det aktuella förslaget till utskottsinitiativ konstaterar utskottet att det inte rör ett enskilt rättskipnings- eller förvaltningsärende. Tillkännagivandet rör inte heller en sakfråga som är författningsreglerad. Utskottet noterar att regeringen tidigare har redovisat sin bedömning i sakfrågan i en proposition som behandlats av riksdagen. I konstitutionellt hänseende ser utskottet mot denna bakgrund inget hinder för ett tillkännagivande som rör riksdagens inflytande vid framtida ändringar i det nationella basutbudet av flygplatser. Med det sagt kan utskottet samtidigt konstatera att tillkännagivandet innebär en förändring av ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen i den aktuella sakfrågan. Utskottet tar i yttrandet inte ställning till om den ordning för ändringar i det nationella basutbudet av flygplatser som förordas i förslaget till utskottsinitiativ är lämplig, utan det ankommer på trafikutskottet att bedöma.

Slutligen noterar utskottet att tillkännagivandet i förslaget till utskottsinitiativ till viss del är negativt utformat. Utskottet har tidigare pekat på svårigheten att definiera negativa tillkännagivanden mer bestämt och att ett tillkännagivande måste kunna slutbehandlas av regeringen. Ett eventuellt tillkännagivande i den aktuella frågan bör således utformas på ett sätt som ger regeringen möjlighet att inte bara tillgodose utan även avsluta behandlingen av det.

Stockholm den 9 november 2021

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Ida Karkiainen (S), Lars Jilmstad (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Per Schöldberg (C), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Laila Naraghi (S), Tuve Skånberg (KD), Tina Acketoft (L), Mikael Strandman (SD), Anna Sibinska (MP), Erik Ottoson (M) och Erik Ezelius (S).