

Konstitutionsutskottets betänkande 2023/24:KU20

Granskningsbetänkande

Inledning och sammanfattning

Konstitutionsutskottets granskning

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

I betänkandet redovisas utskottets granskning med anledning av ledamöters anmälningar till utskottet. Tidigare under innevarande riksmöte har utskottet på eget initiativ lämnat ett granskningsbetänkande som avser allmänna, administrativt inriktade frågor (bet. 2023/24:KU10).

Till grund för den redovisade granskningen har utskottet haft tillgång till bl.a. material som har tagits fram av utskottets kansli och av Regeringskansliet. Delar av det skriftliga utredningsmaterialet redovisas i bilaga A1.1.1–4.12.2. För att inhämta ytterligare upplysningar har utskottet även hållit ett antal utfrågningar. Uppteckningar från dessa finns i bilaga B1–8.

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

Behandlade frågor

Betänkandet inleds med ett kapitel där vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen behandlas. Därefter följer ett kapitel om handläggningen av vissa regeringsärendena m.m. I därpå följande kapitel behandlas vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen. Betänkandet avslutas med ett kapitel där vissa frågor om statsråds tjänsteutövning tas upp. Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

En granskningsanmälan (dnr 1747-2021/22) som kommit in under våren 2022 är fortfarande bordlagd av utskottet med hänvisning till pågående

rättsprövning (särskilt prot. 2022/23:18 § 4, 2023/24:24 § 2). Tre granskningsanmälningar (dnr 1944-2022/23, 2239-2022/23 och 883-2023/24) har inte gett anledning till några utredningsåtgärder av utskottet (särskilt prot. 2023/24:13 §§ 4 och 5 och 2023/24:25 § 8). Samtliga dessa tre anmälningar gäller uttalanden av statsråd. Till grund för bedömningen att inte utreda dessa har legat utskottets ställningstagande våren 2023 i frågan om granskning av statsråds uttalanden (bet. 2022/23:KU20 s. 157 f.). Som då anfördes av utskottet bör granskning av statsråds uttalanden avgränsas till fall där det kan ställas konstitutionellt berättigade krav på uttalandena.

Vissa resultat av granskningen

Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

Utskottet har granskat regeringens *överläggning och samråd om ett förslag om fiskemöjligheter i Östersjön*. I början av december 2023 lade kommissionen fram ett förslag om fiskemöjligheter. Förslaget togs inte upp i rådet utan endast i Coreper som den 20 december 2023 godkände ett kompromissförslag. Av granskningen framgår det att förslaget inte var föremål för överläggning eller samråd utan miljö- och jordbruksutskottet respektive EU-nämnden informerades av Regeringskansliet först dagen efter att det hade godkänts i Coreper. Ordförandeskapet i rådet hade med kort varsel tidigare lagt behandlingen av förslaget. Utskottet konstaterar att tidsmarginalerna var mycket knappa och noterar att regeringen både begärde mer tid av ordförandeskapet för att hinna analysera förslaget och framförde kritik mot det tidspressade förfarandet. Utskottet har svårt att se att regeringen hade kunnat agera annorlunda än den gjorde. Utskottet vill ändå peka på konsekvenserna det får för riksdagens inflytande över EU-frågorna när beslutsfattandet inom EU går till på det sätt som skedde. Utskottet har tidigare förutsatt att regeringen arbetar för att skapa goda tidsmarginaler på EU-nivå så att riksdagen kan vara delaktig i frågorna och granskningen understryker behovet av att så även sker framöver.

Vidare har utskottet granskat regeringens *utsläppsberäkningar i budgetpropositionen*. Regeringen ska varje år lämna en klimatredovisning till riksdagen med bl.a. en redovisning av utsläppsutvecklingen. Utskottet har tidigare framhållit att det är av största vikt att regeringens återrapportering till riksdagen är så saklig och korrekt som möjligt samt att urvalet av uppgifter som tas med ger en rättvisande bild. Det aktuella ärendet gäller en skrivning om utsläppsberäkningar. Med hänsyn till sammanhanget och klimatredovisningen i övrigt kan det enligt utskottet utläsas att uppgiften syftar på utsläppsökningarna ett visst år, inte de ackumulerade ökningarna. Samtidigt konstaterar utskottet att en större tydlighet i skrivningen möjligen hade minskat risken för missförstånd. Utskottet noterar att miljö- och jordbruksutskottet och Klimatpolitiska rådet inte har anmärkt på redovisningen.

Resultatredovisningen på konsumentområdet i budgetpropositionen har också granskats. Granskningen gäller avsaknaden av resultatredovisning för

ett anslag under avveckling. Att ett anslag avvecklas utgör enligt utskottet inte i sig ett skäl för att utelämna information i budgetpropositionen om uppnådda resultat. Samtidigt är den närmare utformningen av resultatinformationen inte reglerad, eftersom det har ansetts finnas behov av utrymme för regeringen och riksdagen att utveckla verksamhetsanpassade former för detta över tiden. Utskottet framhåller vikten av dialog mellan utskotten och regeringen om utformningen av resultatredovisningen. I det aktuella fallet noterar utskottet att civilutskottet i sitt betänkande påminde om vikten av att regeringen redovisar hur anslag används och vilket resultat som uppnåtts, även när det gäller anslag som är under avveckling.

Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.

I granskningen *Överenskommelser i anslutning till Sveriges ansökan till Nato* konstaterar utskottet att överenskommelsen i Madrid i juni 2022 var en politisk avsiktsförklaring, som inte innebar någon bindande förpliktelse för Sverige som stat och följaktligen inte var en internationell överenskommelse enligt 10 kap. regeringsformen. Vad som har framkommit i granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

En annan granskning har gällt vad för slags underlag som över tid har legat till grund för regeringens fastställande av *riksnormen inom försörjningsstödet*. I socialtjänstförordningen anges att riksnormen grundar sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar. I granskningen framkommer att regeringen under flera år även bl.a. beaktar regeringens prognos för konsumentprisindex. Utskottet anser att i de fall regeringen i en förordning beskriver vad riksnormen grundar sig på är det en lämplig ordning att man redovisar de olika underlag som normalt används, även om lydelsen av socialtjänstförordningen inte utesluter att även andra underlag och beräkningar beaktas. En sådan ordning skulle skapa en större tydlighet och förutsägbarhet om hur regeringen fastställer riksnormen.

Vidare har *förflyttningen av Strålsäkerhetsmyndighetens generaldirektör* granskats av utskottet. En fråga i granskningen är om det har förelegat frivillighet från generaldirektörens sida och i så fall i vilket avseende. Det är enligt utskottet otillfredsställande att bilderna går isär på det sätt som har framkommit i granskningen. Utskottet anför att det ankommer på statsrådet att säkerställa om frivillighet råder och, om frivillighet inte råder, överväga en formell förflyttning enligt lagen om offentlig anställning (LOA). När det gäller dokumentation konstaterar utskottet att det utöver beslutet om anställning i Regeringskansliet finns viss sådan. För att undvika olika bilder av huruvida frivillighet har rätt eller inte påminner utskottet om vad det tidigare uttalat om vikten av att beakta vilken dokumentation som kan behövas av dialogen. Sådan dokumentation kan bidra till att undanröja eventuella missförstånd och bör alltid klargöra om det föreligger meningsskiljaktigheter mellan myndighetschefen och Regeringskansliet. Detta gäller särskilt frågan om huruvida det råder frivillighet eller inte från myndighetschefens sida. Den

dokumentation som finns från mötet mellan statssekreteraren och generaldirektören kan enligt utskottet inte anses leva upp till kraven i detta avseende.

Genomförandet av EU:s förordning om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna har också granskats av utskottet. De överväganden som gjordes av regeringen efter regeringsskiftet i fråga om behovet av nationell lagstiftning och olika handlingsalternativ var såvitt framkommit i granskningen desamma som hade gjorts av den föregående regeringen. Granskningen ger i denna del inte anledning till något uttalande av utskottet. När det gäller finansministerns uttalande i medierna om retroaktiv beskattning konstaterar utskottet att sådan beskattning hade varit möjlig om regeringen hade funnit förutsättningar för att lämna en s.k. stoppskrivelse. Vilken bedömning som gjordes i denna del har förtydligats i granskningen genom svar på utskottets frågor.

Utskottet har också granskat regeringens *förordnanden av ledamöter i styrelser vid universitet och högskolor*. Universitet och högskolor har enligt utskottet en speciell ställning i förvaltningsorganisationen och de är i olika avseenden mer självständiga än andra förvaltningsmyndigheter. Granskningen visar att nomineringspersoner med uppdrag att ta fram förslag på externa styrelseledamöter förordnades av regeringen i juni 2022. Information om nomineringsförfarandet lämnades till nomineringspersonerna i slutet av oktober 2022 och i slutet av januari 2023 hade dessa personer lämnat in sina förslag på styrelseledamöter till berörda departement. Den 24–25 april 2023 fick nomineringspersonerna information från departementen om att ledamöterna skulle utses för en kortare tid än vanligt och de ombads att informera de nominerade ledamöterna om detta. Den 27 april 2023 fattade regeringen beslut om förordnande av ledamöter till styrelserna. Utskottet konstaterar att beskedet om att ledamöterna skulle utses för en kortare period än vanligt lämnades mycket tätt inpå regeringens beslut, vilket innebar att nomineringspersonerna fick mycket kort tid på sig att informera de föreslagna ledamöterna. Skälet till att beskedet lämnades så sent i processen var enligt utbildningsministern att behovet av kompetens i säkerhetsfrågor i styrelserna alltmer aktualiserades under beredningen. En samlad bedömning behövde göras utifrån både det allmänna försämrade säkerhetsläget och den problematik som rapporter från Säpo, Must och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) pekade på. Utskottet noterar att rapporterna från Säpo och Must publicerades i februari 2023 och att regeringen fick information om innehållet i en rapport från FOI i mars 2023. Liknande information har även funnits i tidigare rapporter från Säpo och Must. Utskottet anser mot denna bakgrund att beskedet om att korta mandatperioden borde ha kunnat lämnas tidigare än vad som nu skedde, vilket också hade gett möjlighet att på ett bättre sätt förankra hanteringen med berörda parter och vid behov tydliggöra värnandet av den akademiska friheten i sammanhanget.

I granskningen om *hanteringen av förslag om elstöd till företag* framhåller utskottet inledningsvis betydelsen av att upprätthålla såväl regeringsformens

beredningskrav som Lagrådets granskning samt vikten av att riksdagen och dess partier ges rimliga förutsättningar att behandla förslag som överlämnas. Grundläggande i själva granskningsärendet är när Regeringskansliet påbörjade arbetet med att ta fram två olika promemorior och ett utkast till förordnings-text. När det gjordes har betydelse för den fortsatta berednings- och beslutsprocessen. Enligt utskottet kan det inte uteslutas att beredningen av promemoriorna hade kunnat inledas tidigare än vad som nu gjordes. Frågor om reglering och ansvarig myndighet borde ha kunnat övervägas i ett tidigare skede. Givet datumet för när lagstiftningen skulle vara på plats hade förvisso den fortsatta beredningen behövt avvika från gängse rutiner även om arbetet med promemoriorna hade påbörjats tidigare, men utskottet konstaterar att all tid som hade kunnat frigöras för remissinstanserna att lämna synpunkter, för Lagrådets granskning och för riksdagens behandling inklusive utarbetandet av eventuella följdmotioner hade varit värdefull. Slutligen uttalar utskottet att det har förståelse för upplägget med två parallella förfaranden i Klimat- och näringslivsdepartementet respektive Finansdepartementet, givet det behov av brådskas som ansågs föreligga. Utskottet understryker dock att upplägg av detta slag bör höra till undantagen. Utgångspunkten bör vara att beredningen av en fråga sker i en sammanhållen process för att underlätta en övergripande förståelse och samlad bedömning.

Även regeringens *hantering av lagförslag om preventiva vistelseförbud* har granskats av utskottet. Utskottet framhåller inledningsvis betydelsen av god planering genom hela lagstiftningsprocessen. Genom att olika moment genomförs på ett sätt som ger tillräckligt utrymme för inläsning, analys och överväganden skapas förutsättningar för kvalitet i lagstiftningsarbetet. Tidsfrister som vanligtvis gäller bör endast frångås undantagsvis när det bedöms som absolut nödvändigt. Utgångspunkten för den aktuella granskningen är aviseringen som gjordes av regeringen om ett snabbspår under den pågående remitteringen av en departementspromemoria med lagförslag om preventiva vistelseförbud. Tidigareläggandet av förslagets ikraftträdande medförde att berednings- och beslutsprocessen efter avslutad remittering blev knapp. Utskottet noterar att Regeringskansliet inhämtade synpunkter på de ändringar som gjordes i det remitterade förslaget inklusive det tidigarelagda ikraftträdandet. Vidare noterar utskottet att regeringen i propositionen redovisade dels remissinstansernas inställning till regeringens förslag, dels Lagrådets synpunkter och hanteringen av dessa. När det gäller riksdagsbehandlingen visar granskningen att de rutiner som gäller för information och förankring vid brådskande ärenden och förkortad motionstid inte följdes fullt ut. Givet tidpunkten på året kan det övervägas om så inte borde ha skett. I sammanhanget pekar utskottet på att förankring av förkortad motionstid mer är en fråga för partigrupperna än för utskotten och deras kanslier.

När det gäller *beredningen av lagförslag om säkerhetszoner* konstaterar utskottet att vid tidpunkten för inlämnandet av granskningsanmälan pågick beredningen av det aktuella ärendet fortfarande i Regeringskansliet och utskottet gör mot den bakgrunden ingen bedömning.

Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen

Utskottet tar i en granskning upp *löneprocessen inom Regeringskansliet* hösten 2023. Inledningsvis konstateras att det stora flertalet tjänstemän i Regeringskansliet inte är politiskt tillsatta utan de behåller sina anställningar vid regeringsskiftet, oavsett regeringens partipolitiska sammansättning. Utskottet anser att denna ordning är av central betydelse och framhåller vikten av att den består. Ett regeringskansli vars medarbetare är anställda på sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet och som bidrar med kompetens oavsett regeringens politiska inriktning är enligt utskottet till gagn för en väl fungerande regeringsmakt. Inom Regeringskansliet är det förvaltningschefen som ansvarar för arbetsgivarpolitiken och som beslutar om lönedirektiven. Dialog om lönedirektiven förs med den politiska ledningen där inriktningen stäms av på en övergripande nivå. När inriktningen stämde av hösten 2023 diskuterades hur löneprocessen skulle bidra till myndighetens kompetensförsörjning och därmed till genomförandet av regeringens reformagenda. Därefter gjordes tillägg i lönedirektiven, bl.a. angavs Tidöavtalet som ett exempel på ett område där det ansågs särskilt viktigt att säkerställa kompetensförsörjningen och därmed verksamhetens mål. Förvaltningschefen i Regeringskansliet har vid utfrågningen uppgett att den politiska avstämningen gick till så att man hade ett möte med statsministerns statssekreterare och diskuterade olika aspekter av lönesättning, kompetensförsörjning, behov och prioriteringar. Någon politisk signal om att Tidöavtalet borde tas in i direktiven fanns inte enligt förvaltningschefen. Utskottet anser att det är av grundläggande betydelse att lönedirektiven inte kan misstänkas inbegripa kriterier av partipolitiskt slag. Den nuvarande ordningen att förvaltningschefen ansvarar för arbetsgivarpolitiken bör gälla även framgent. Förvaltningschefen har i granskningen framhållit att lönedirektiven blev otydligt formulerade genom tillägget och att processen hade kunnat hanteras bättre, och åtgärder har vidtagits inom Regeringskansliet. Utskottet noterar vad som anförts av statsministern och civilministern om det olyckliga i sammanhanget. De eventuella brister som har påtalats är av sådant slag att det inte ankommer på utskottet att granska dessa vidare. Utskottet har inte funnit att statsministern har agerat på ett olämpligt sätt och granskningen ger mot den bakgrunden inte anledning till något uttalande.

En annan granskning gäller *trafikstoppet på väg E22* i januari 2024. Av granskningen framgår att berörda departement höll sig informerade om händelsen och att berörda statsråd fick information. Det har inte framkommit att det fanns något behov hos de lokala myndigheterna att få direktiv eller något annat beslut av regeringen. Utskottet vill i sammanhanget liksom tidigare framhålla att det i krislägen är viktigt att regeringen får fullgod information från berörda myndigheter.

Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

Utskottet har granskat *klimat- och miljöministrarnas hantering av handlingar inkomna som sms*. Utskottet anför att regleringen avseende allmänna handlingar tillämpas i fråga om innehåll även i statsrådets sms och innehåll som gäller ett ärende eller någon annan fråga som ska handläggas av regeringen eller Regeringskansliet ska tas om hand och hanteras som allmänna handlingar. Vidare betonar utskottet vikten av att det görs noggranna överväganden vid gallring av allmänna handlingar och att all gallring sker i enlighet med gällande föreskrifter och beslut. Klimat- och miljöministrarnas uttalande i medierna om statsråds hantering av sina sms-konversationer är förhållandevis förenklat och övergripande och förefaller ha gett utrymme för missuppfattning och felaktig tolkning. Statsrådet har genom svar på utskottets frågor utvecklat och nyanserat innebörden av sitt uttalande och vad hon därvid anför ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Utskottet har också granskat *utrikesministrarnas användande av en social medieplattform*. I granskningen betonar utskottet vikten av att uppgifter som omfattas av sekretess hanteras på ett säkert sätt och uttalar att om det rör sig om uppgifter som dessutom omfattas av säkerhetsskyddsregleringen gäller ytterligare krav på hanteringen. Några sådana uppgifter har dock inte varit aktuella. Vad som har framkommit i granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet från tryckfrihetsrättslig synpunkt. När det gäller utformningen av utrikesministrarnas privata konto på en plattform konstaterar utskottet att det inte tydligt framgår av kontot att det är statsrådet i egenskap av privatperson eller partiföreträdare som är avsändare och ansvarig. Utskottet noterar de rekommendationer som har tagits fram av Regeringskansliet för statsråds hantering av konton i sociala medier och förordar att dessa följs.

En annan granskning gäller *finansministrarnas uttalande om budgetreglerna för kommuner och regioner*. Utskottet konstaterar att uttalandet gjordes under en pressträff där finansministern bl.a. lämnade besked om statsbidrag till kommuner och regioner. Finansministern talade också om kommunsektorns egna möjligheter att vidta åtgärder för att hantera det ekonomiska läget. I granskningen har det anförts att avsikten med uttalandet var att informera om regelverket för ekonomistyrning i kommuner och regioner. Det har också anförts att möjligheten att åberopa synnerliga skäl för att fatta beslut om en underbalanserad budget lyftes fram som ett exempel på hur vissa kommuner och regioner ansett sig kunna tillämpa regelverket. Någon rättslig bedömning av möjligheterna att åberopa synnerliga skäl gjordes inte. Utskottet noterar att uttalandet inte genomgående förefaller ha förstått på det sätt som statsrådet avsåg och det kan därigenom ha kommit att uppfattas som styrande för kommuner och regioner. Utskottet framhåller att tillämpningen av regelverket för ekonomistyrning i kommuner och regioner är en fråga för varje enskild kommun och region. Att generellt uppmana kommunsektorn att använda den flexibilitet som finns i regelverket och därvid använda sig av exempel kan inte anses stå i strid med den kommunala självstyrelsen men sådana uppmaningar

bör göras med viss försiktighet för att de inte ska uppfattas som anvisningar till kommuner och regioner att tolka lagstiftningen på ett specifikt sätt.

Även *finansministerns uttalande om subventioner till vindkraft* har granskats. I svar på utskottets frågor har framkommit att finansministern vid en frågestund i riksdagen av förbiseende använde uppgifter om kostnaderna för samtliga förnybara kraftslag i elcertifikatssystemet för att beskriva kostnaderna för subventionerna av vindkraft. Genom att vara tydligare med vad uppgifterna avsåg hade risken för feltolkning sannolikt kunnat undvikas. I sammanhanget konstaterar utskottet att frågor vid riksdagens frågestund inte är kända av statsrådet i förväg och att de ska besvaras omedelbart, och hänsyn bör tas till att svaret ska lämnas utan betänketid.

En annan granskning har gällt *energi- och näringsministerns uttalanden om processen i frågan om elstöd till företag*. Det är enligt utskottet en självklarhet att ett statsråds uttalanden ska vara korrekta och inte ge en missvisande bild. När det gäller uttalanden under riksdagens frågestund ska samtidigt hänsyn tas till att svaren lämnas av statsrådet utan betänketid. Med det sagt har utskottet insett att anmärka på de i granskningen uppmärksammade uttalandena.

Energi- och näringsministerns uttalande om utsläppsberäkningar har också granskats. Utskottet konstaterar att den uppgift som efterfrågades vid en pressträff blev offentlig några minuter efter pressträffen. Enligt utskottet hade det självfallet varit fördelaktigt om planeringen varit sådan att uppgiften hade kunnat lämnas av statsrådet redan i samband med pressträffen i stället för senare samma dag. Vad som har framkommit i granskningen ger dock inte anledning till något uttalande av utskottet.

Utskottet har vidare granskat *klimat- och miljöministerns uttalande om behovet av ny kärnkraft*. Uttalandet gjordes vid en pressträff och det har i granskningen framkommit att statsrådets avsikt var att exemplifiera vad det prognostiserade elbehovet skulle kunna medföra när det gäller antalet nya reaktorer av konventionell storlek. Samtidigt har det framkommit att uttalandet inte kom att uppfattas som ett exempel utan som ett nytt besked från regeringen om ett framtida behov av ett visst antal nya kärnkraftsreaktorer. Utskottet konstaterar att uttalandet gjordes under den inledande presentationen och att ett liknande uttalande även återfinns i det pressmeddelande som publicerades. Även de presentationsbilder som visades på pressträffen innehåller en punkt som speglar uttalandet. Efter pressträffen uppstod frågor om regeringens officiella hållning. Utskottet konstaterar att kommunikationen inte varit tillräckligt tydlig men noterar samtidigt att man i efterhand kontaktade olika medier för att klargöra hur uttalandet skulle förstås. I granskningen framkommer det att pressmeddelandet avpublicerades och ersattes av en artikel i syfte att undvika fler missförstånd. Hanteringen ger utskottet anledning att upprepa vad det tidigare uttalat om ändringar och rättelser på regeringens webbplats. Utskottet noterar att statsrådet beklagat att rutinerna inte följts och agerat efter att ha fått kännedom om att så inte var fallet.

Även *klimat- och miljöministerns uttalande om klimathandlingsplanen* har granskats av utskottet. Utskottet konstaterar att statsrådets uttalande om att det

i klimatlagen står att klimathandlingsplanen bör överlämnas före årsskiftet var felaktigt. Det har i granskningen framkommit att statsrådet på eftermiddagen samma dag som uttalandet gjordes meddelade att regeringen kommer att presentera klimathandlingsplanen före årsskiftet.

I granskningen *Utrikesministerns användning av begreppet proportionalitet* tas uttalanden av utrikesministern om Israels rätt att försvara sig militärt mot Hamas terroristattacker upp. I ställningstagandet uppmärksammas att begreppet proportionalitet används både när det gäller fråga om rätt till självförsvar föreligger och när det gäller huruvida handlingar vidtas i enlighet med den internationella humanitära rätten. Utskottet understryker att det inte har att bedöma huruvida Israels handlande i något avseende varit proportionerligt eller ej. Granskningen har koncentrerats till utrikesministerns användning av begreppet proportionalitet i en replik vid Nordiska rådets möte i november 2023. Läst i dess helhet framgår det av uttalandet att utrikesministern inte avsåg att uttala sig om huruvida Israels agerande varit proportionerligt i den mening som avses inom den internationella humanitära rätten, och att han eftersträvade att tydliggöra vad som avsågs. Mot bakgrund av de särskilda krav som ställs på uttalanden av den minister som ansvarar för utrikespolitiken påminner utskottet om betydelsen av att utrikesministerns uttalanden till sitt innehåll är så formulerade att de inte leder till missförstånd. Även om det aktuella uttalandet inte kan anses missvisande kan konstateras att det har kommit att uppfattas på olika sätt i den politiska debatten.

Utskottet har också granskat *socialtjänstministerns tjänsteutövning i lagstiftningsärenden som rör våldsutsatta barn*. Utskottet konstaterar att socialtjänstministern och justitieministern lämnade olika uppgifter om den fortsatta beredningen av ett lagstiftningsärende. Det fanns en tidsplan för ärendet och den hade kommunicerats av justitieministern till det berörda utskottet. Att statsråd lämnar olika besked om beredningen av ett ärende riskerar enligt utskottet att skapa osäkerhet kring hur arbetet samordnas mellan olika departement. I den mån socialtjänstministern med sitt uttalande avsåg ett annat ärende än justitieministern borde detta ha tydliggjorts. Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

Granskningarna av *klimat- och miljöministerns uttalanden om utsläppsminskningar* och *klimat- och miljöministerns uttalande om satsningar på klimatanpassning* har inte gett anledning till några uttalanden av utskottet.

Innehållsförteckning

Utskottets anmälan.....	13
1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen	14
1.1 Överläggning och samråd om fiskemöjligheter i Östersjön.....	14
Ärendet.....	14
Utredning i ärendet	15
Utskottets ställningstagande.....	24
1.2 Utsläppsberäkningar i budgetpropositionen	25
Ärendet.....	25
Utredning i ärendet	26
Utskottets ställningstagande.....	30
1.3 Resultatredovisning på konsumentområdet	31
Ärendet.....	31
Utredning i ärendet	31
Utskottets ställningstagande.....	36
2 Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.....	37
2.1 Överenskommelser i anslutning till Sveriges ansökan till Nato	37
Ärendet.....	37
Utredning i ärendet	37
Utskottets ställningstagande.....	44
2.2 Riksnormen inom försörjningsstödet.....	45
Ärendet.....	45
Utredning i ärendet	45
Utskottets ställningstagande.....	48
2.3 Förflyttningen av Strålsäkerhetsmyndighetens generaldirektör.....	49
Ärendet.....	49
Utredning i ärendet	49
Utskottets ställningstagande.....	66
2.4 Genomförandet av EU:s förordning om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna.....	68
Ärendet.....	68
Utredning i ärendet	69
Utskottets ställningstagande.....	84
2.5 Förordnanden av ledamöter i styrelser vid universitet och högskolor.....	85
Ärendet.....	85
Utredning i ärendet	85
Utskottets ställningstagande.....	99
2.6 Hanteringen av förslag om elstöd till företag	100
Ärendet.....	100
Utredning i ärendet	101
Utskottets ställningstagande.....	117
2.7 Hanteringen av lagförslag om preventiva vistelseförbud	118
Ärendet.....	118
Utredning i ärendet	119
Utskottets ställningstagande.....	130
2.8 Beredningen av lagförslag om säkerhetszoner	131
Ärendet.....	131
Utredning i ärendet	132

Utskottets ställningstagande.....	135
3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen.....	136
3.1 Löneprocessen inom Regeringskansliet.....	136
Ärendet.....	136
Utredning i ärendet	136
Utskottets ställningstagande.....	146
3.2 Trafikstoppet på väg E22.....	147
Ärendet.....	147
Utredning i ärendet	147
Utskottets ställningstagande.....	161
4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning.....	163
4.1 Klimat- och miljöministerns hantering av handlingar inkomna som sms	163
Ärendet.....	163
Utredning i ärendet	163
Utskottets ställningstagande.....	169
4.2 Utrikesministerns användande av en social medieplattform.....	169
Ärendet.....	169
Utredning i ärendet	170
Utskottets ställningstagande.....	175
4.3 Finansministerns uttalande om budgetreglerna för kommuner och regioner.....	176
Ärendet.....	176
Utredning i ärendet	177
Utskottets ställningstagande.....	181
4.4 Finansministerns uttalande om subventioner till vindkraft.....	182
Ärendet.....	182
Utredning i ärendet	182
Utskottets ställningstagande.....	184
4.5 Energi- och näringsministerns uttalanden om processen i frågan om elstöd till företag.....	185
Ärendet.....	185
Utredning i ärendet	186
Utskottets ställningstagande.....	191
4.6 Energi- och näringsministerns uttalande om utsläppsberäkningar.....	192
Ärendet.....	192
Utredning i ärendet	192
Utskottets ställningstagande.....	195
4.7 Klimat- och miljöministerns uttalanden om utsläppsminskningar.....	195
Ärendet.....	195
Utredning i ärendet	196
Utskottets ställningstagande.....	197
4.8 Klimat- och miljöministerns uttalande om behovet av ny kärnkraft	198
Ärendet.....	198
Utredning i ärendet	199
Utskottets ställningstagande.....	207
4.9 Klimat- och miljöministerns uttalande om satsningar på klimatanpassning	208
Ärendet.....	208
Utredning i ärendet	208

Utskottets ställningstagande.....	211
4.10 Klimat- och miljöministerns uttalande om klimathandlingsplanen.....	211
Ärendet.....	211
Utredning i ärendet	212
Utskottets ställningstagande.....	214
4.11 Utrikesministerns användning av begreppet proportionalitet	214
Ärendet.....	214
Utredning i ärendet	215
Utskottets ställningstagande.....	222
4.12 Socialtjänstministerns tjänsteutövning i lagstiftningsärenden som rör våldsutsatta barn.....	223
Ärendet.....	223
Utredning i ärendet	223
Utskottets ställningstagande.....	227

Utskottets anmälan

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

Stockholm den 30 maj 2024

På konstitutionsutskottets vägnar

Ida Karkiainen

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ida Karkiainen (S), Erik Ottoson (M), Matheus Enholm (SD), Hans Ekström (S), Fredrik Lindahl (SD), Mirja Räihä (S), Ulrik Nilsson (M), Per-Arne Håkansson (S), Malin Danielsson (L), Susanne Nordström (M), Jessica Wetterling (V), Gudrun Brunegård (KD), Malin Björk (C), Lars Englund (M), Jan Riise (MP), Lars Johnsson (M) och Peter Hedberg (S).

Ida Karkiainen (S) har inte deltagit i behandlingen av avsnitt 2.1.

1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

1.1 Överläggning och samråd om fiskemöjligheter i Östersjön

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 839-2023/24), *bilaga A1.1.1*, begärs en granskning av om landsbygdsminister Peter Kullgren brustit när det gäller skyldigheten att samråda med EU-nämnden om målen för fastställande av fiskemöjligheter i Östersjön.

I anmälan framhålls att landsbygdsministern vid EU-nämndens sammanträde den 8 december 2023 inför möte med EU:s jordbruks- och fiskeministrar i december 2023 fick en fråga om hur regeringen kommer att ställa sig till ett förslag från kommissionen om att ändra Östersjöplanen genom att ta bort artikel 4.6 och den femprocentsgräns som finns för att säkerställa lekbeståndet. Frågan har enligt anmälaren inte varit uppe för förankring i vare sig miljö- och jordbruksutskottet eller EU-nämnden. Landsbygdsministern svarade att frågan inte skulle komma upp på mötet och att det därför inte fanns någon svensk ståndpunkt. Av ministrarnas svar framgick tydligt att regeringen avsåg att förankra en svensk position innan beslut fattas i rådet.

Den 21 december 2023 fick EU-nämnden skriftlig information från regeringen om strykningen av artikel 4.6. Av informationen framgick att frågan trots landsbygdsministerns försäkran hade behandlats av rådet och att regeringen avkrävts en svensk position utan att hinna förankra den med riksdagen. Regeringen valde att avstå från att rösta i Coreper eftersom det inte fanns någon svensk ståndpunkt.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, *bilaga A1.1.2–3*. Till promemoriorna har vissa handlingar bifogats. Utskottet har också begärt att få del av vissa handlingar som inkommit till eller upprättats inom Regeringskansliet, *bilaga A1.1.4*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringens informations- och samrådsskyldighet

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

Regeringen ska enligt 7 kap. 12 § RO överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i Europeiska unionen som utskotten bestämmer.

Regeringen ska vidare enligt 7 kap. 14 § RO underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med EU-nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför beslutet i rådet.

Bestämmelsen om regeringens överläggningar med utskotten om EU-frågor infördes enligt riksdagsstyrelsens förslag som utarbetats av 2002 års riksdagskommitté (framst. 2005/06:RS3 s. 47 f., bet. 2005/06:KU21, bet. 2006/07:KU3, rskr. 2006/07:2526).

Enligt förarbetena till bestämmelsen syftar överläggningarna till att stärka utskottens roll i riksdagens arbete med EU-frågor genom ett s.k. saksamråd på politisk nivå, där utskottets ledamöter ges möjlighet att framföra sina synpunkter. I förarbetena framhålls vidare att EU:s beslutsprocess utgör ramen för samrådet mellan regering och riksdag. Eftersom diskussioner förs på lägre nivåer innan frågorna kommer upp på själva rådsmötet ansågs det att riksdagen också måste bevaka skedena före rådsmötena. Detta bör ske i utskotten, t.ex. genom överläggningar med företrädare för regeringen. Det ansågs också naturligt att frågor som visserligen kommer upp på rådsmötena men som inte är avsedda att tas till beslut behandlas i kontakterna mellan utskotten och regeringen och inte i EU-nämnden. Vidare framhölls följande (framst. 2005/06:RS3 s. 49):

Överläggningarna behöver tidsmässigt inte ske just inför rådsmötena. 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.

Enligt förarbetena bör det formella samrådet om regeringens position inför beslut i rådet och givandet av det slutliga förhandlingsmandatet även i fortsättningen ske i EU-nämnden.

Frågorna bör inför samrådet i EU-nämnden vara förankrade i utskotten. Samrådet kan därmed fokusera på eventuella förhandlingsstrategiska överväganden medan sakaspekterna har behandlats i utskotten. I författningskommentaren framfördes vidare att termen överlägga för utskotten anger en annan uppgift än EU-nämndens samråd. Som ett skäl till att det bör vara

utskottens ansvar att bestämma vilka frågor som överläggningarna med regeringen ska gälla angavs att utskotten bättre än regeringen kan bedöma till vilket utskott en fråga hör. Kommentaren klargör också att uttrycket ”frågor rörande arbetet i Europeiska unionen” syftar till att inte begränsa hanteringen till rådet och att markera att utskotten inte bör utgå från rådsarbetet (och t.ex. dagordningarna för rådets möten). Därmed kan regeringens kontakter med kommissionen vid sidan av rådsarbetet och arbetet i rådets olika förberedande organ inbegripas (framst. 2005/06:RS3 s. 165 f.).

Konstitutionsutskottet delade uppfattningen att ytterligare åtgärder måste vidtas för att stärka utskottens roll i riksdagens arbete med EU-frågor och fann förslaget vara väl avvägt i de delar som avsåg behandlingen av EU-frågor i utskotten (bet. 2005/06:KU21 s. 30).

Även den parlamentariska EU-kommittén, som 2016 fick i uppdrag att utreda riksdagens arbete med EU-frågor, betonade att de kontakter riksdagen har med regeringen i EU-frågor i syfte att ge riksdagen inflytande över svenska ställningstaganden måste koncentreras till EU-processens tidiga skeden om dessa ställningstaganden också ska få genomslag inom EU. Centralt i dessa avseenden var enligt kommittén att via regeringen försöka påverka kommissionen i dess beredning av nya initiativ. Om svenska intressen tillmötesgås redan vid utformandet av de förslag som sedan utgör grunden för rådsförhandlingarna torde mycket enligt kommittén vara vunnet. Kontakter behöver dock tas även därefter för att fastställa svenska hållningar inför och under förhandlingarna om förslagen i rådet, genom överläggningar inför förhandlingarna i rådets förberedande organ och samråd inför rådsmöten (2017/18:URF1 s. 130).

EU-kommittén förutsatte att ett utskotts begäran om överläggning tillmötesgås skyndsamt och att regeringen förser utskotten med det underlag som behövs för att göra en överläggning meningsfull (2017/18:URF1 s. 130). EU-kommittén betonade utskottens ansvar att följa arbetet i EU och att begära information och överläggning med regeringen. Samtidigt ansåg kommittén att regeringen bör känna ett stort ansvar för att skapa förutsättningar för att riksdagen involveras i EU-arbetet i ett tidigt stadium genom information och överläggningar. Regeringen har ett avsevärt informationsövertag i förhållande till riksdagen när det gäller det löpande EU-arbetet och särskilt i EU-beslutsprocessens tidiga skeden (2017/18:URF1 s. 134).

Det aktuella ärendet

Kommissionens förslag

Den 6 december 2023 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om ändring av förordningarna (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973 och (EU) 2019/472 vad gäller målen för fastställande av fiskemöjligheter, COM(2023) 771.

Kommissionen framhåller att Europaparlamentet och rådet har antagit förordningar om upprättande av fleråriga planer för vissa bestånd som fiskas i

Östersjön, Nordsjön och västliga vatten och de fisken som nyttjar dessa bestånd. I de fleråriga planerna fastställs mål och åtgärder för den långsiktiga förvaltningen av vissa bestånd och fisken på havsområdesnivå, inbegripet skyddsåtgärder och korrigering åtgärder vid behov.

De fleråriga planerna innehåller en identisk bestämmelse i artikel 4.6 i de fleråriga planerna för Östersjön och Nordsjön och i artikel 4.7 i den fleråriga planen för västliga vatten, där det föreskrivs att fiskemöjligheterna under alla omständigheter ska fastställas på ett sätt som säkerställer att sannolikheten är mindre än 5 procent för att lekbeståndets biomassa understiger B-lim¹ (den s.k. femprocentsregeln).

Kommissionens förslag innebär att artiklarna 4.6 och 4.7 i de fleråriga förvaltningsplanerna stryks.

Något om beslutsprocessen på EU-nivå

Den 6 december 2023 presenterade kommissionen sitt förslag och det skickades till rådets generalsekretariat (ST 16466/23).

Den 7 december 2023 behandlades frågan i rådets arbetsgrupp för fiskeripolitik. Kommissionen presenterade sitt förslag och ordförandeskapet bad om skriftliga kommentarer senast den 14 december 2023.

Den 18 december 2023 presenterade ordförandeskapet i rådets arbetsgrupp en kompromiss om ett mandat att inleda triloger med Europaparlamentet.

Den 20 december 2023 behandlades frågan på Coreper.

Den 21 december 2023 översändes en skrivelse från Corepers ordförande till Europaparlamentets talman (ST 17079/23). I skrivelsen informerades talmannen om att Coreper hade enats om ett mandat om kommissionens förslag. Till skrivelsen bifogades kommissionens förslag med vissa revideringar. För att säkerställa ett snabbt antagande av den föreslagna förordningen uppmanades Europaparlamentet att använda det brådskande förfarandet.

Enligt artikel 163 i Europaparlamentets arbetsordning får rådet begära att Europaparlamentet ska förklara en debatt som brådskande när det gäller ett förslag som lagts fram för parlamentet (enligt artikel 48.1).

Med anledning av rådets begäran om att det brådskande förfarandet skulle användas ägde en omröstning rum i Europaparlamentet den 16 januari 2024 om denna procedurfråga. Europaparlamentet röstade emot förslaget om att det brådskande förfarandet skulle användas. Förslaget till förordning skulle behandlas av Europaparlamentets fiskeriutskott (PECH-utskottet) i enlighet med det sedvanliga förfarandet.

¹ B-lim är ett fackuttryck för den referenspunkt för lekbeståndets biomassa under vilken reproduktionsförmågan kan vara reducerad.

Överläggning i miljö- och jordbruksutskottet

Någon överläggning om kommissionens förslag till förordning om målen för fastställande av fiskemöjligheter hade fram till mötet i Coreper den 20 december 2023 inte ägt rum i miljö- och jordbruksutskottet.¹

Vid en överläggning i miljö- och jordbruksutskottet den 7 december 2023 om ett annat förslag, nämligen kommissionens förslag till rådets förordning om fastställande för 2024, 2025 och 2026 av fiskemöjligheter i Atlanten och Nordsjön, COM(2023) 587, anmälde Miljöpartiets ledamot en avvikande ståndpunkt och anförde bl.a. följande (protokoll 2023/24:16 § 3 bilaga 3):

Vi har också i ett sent skede fått reda på att man vid JoF den 10–11 december kommer att ta upp frågan om att stryka artikel 4.6 ur MAP:en. Det är en säkerhetsklausul som ska säkerställa att fiskebestånden inte hamnar på för låga nivåer. Borttagningen av artikel 4.6 har föreslagits av kommissionen utan några stakeholderskonsultationer eller liknande förutom som en övrig punkt under förra mötet med Baltfish. Vi uppmanar regeringen att inte gå med på något på sittande möte samt att regeringen tar upp det olämpliga i att snabbbehandla en så viktig fråga utan några som helst diskussioner innan. Det här är en fråga som fiskeindustrin drivit men det gynnar inte fiskarna i havet. Går man vidare med detta kommer förtroendet för fiskeripolitiken urholkas ytterligare.

Av protokollet framgår inte om regeringen lämnade någon information om kommissionens förslag att stryka artikel 4.6 i den fleråriga förvaltningsplanen för Östersjön (MAP är en förkortning för multiannual plan).

Samråd med EU-nämnden

Vid EU-nämndens sammanträde den 8 december 2023 lämnade landsbygdsminister Peter Kullgren information till och samrådde med EU-nämnden inför möte i Europeiska unionens råd för jordbruk och fiske den 10–11 december 2023 (protokoll 2023/24:17 § 4).

På dagordningen för rådets möte stod bl.a. förslaget till rådets förordning om fastställande för 2024, 2025 och 2026 av fiskemöjligheter i Atlanten och Nordsjön (dagordningspunkt 3). Det förslag som det nu aktuella granskningsärendet gäller stod inte på dagordningen.

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet (2023/24:17 § 4) framgår att landsbygdsministern i samband med informationen och samrådet om dagordningspunkt 3, Rådets förordning om fastställande för 2024, 2025 och 2026 av fiskemöjligheter i Atlanten och Nordsjön, fick frågor om kommissionens förslag att stryka artikel 4.6 ur den fleråriga förvaltningsplanen för Östersjön.

Rebecka Le Moine (MP) anförde bl.a. följande (anf. 113):

Herr ordförande! Sedan vill jag be nämndens ledamöter att spetsa sina öron. Vi har i ett sent skede fått information om att man vid rådet den 10–11 december kommer att ta upp frågan om att stryka artikel 4.6 ur den fleråriga förvaltningsplanen för Östersjön, MAP. Artikel 4.6 är alltså

¹ Miljö- och jordbruksutskottet beslutade den 18 januari 2024 att begära överläggning med regeringen om förslaget (miljö- och jordbruksutskottets protokoll 2023/24:19 § 8).

säkerhetsklausulen som handlar om att säkerställa att fiskebeståndet inte ska hamna på för låga nivåer. Där har vi en juridiskt bindande artikel för att förhindra utrotning av olika fiskarter.

Vi uppmanar regeringen å det starkaste att inte på sittande möte gå med på detta och inte snabbbehandla ett eliminerande av den viktigaste artikeln i MAP. Det måste finnas en bättre förankring. Detta är något som verkligen skulle urholka förtroendet för fiskeripolitiken. Detta blir förstås en avvikande ståndpunkt för vår del. Vi kräver mycket mer långtgående åtgärder, och detta har vi även fört fram i miljö- och jordbruksutskottet.

Mina frågor är: Vad var landsbygdsministerns och Sveriges linje när denna fråga diskuterades i Baltfish? Det är jag väldigt nyfiken på. Vad har Sverige tidigare fört fram under mötena om artikel 4.6? Avser ministern att ställa sig bakom kommissionens förslag om att ta bort artikel 4.6?

Även Elin Nilsson (L) ställde en fråga till ministern om hur statsrådet avser att agera om frågan om att ta bort artikel 4.6 skulle komma upp på mötet (anf. 114).

Landsbygdsministern anförde följande med anledning av frågorna (anf. 117):

Vad gäller Miljöpartiets och Liberalernas fråga är det inte en fråga för detta rådmöte. Det är inte aviserat att detta ska komma upp. Och skulle det mot förmodan komma upp nu är det i sådana fall som en övrig fråga på något sätt. Men vi har inte sett att frågan är på någon dagordning över huvud taget. Därför är det svårt att sja extremt mycket om det.

Men det är som när det gäller alla frågor. Jag ska inte föregripa något, men i den här frågan tror jag att miljö- och jordbruksutskottet skulle begära en överläggning innan Sverige har en position som vi kommer att framföra i rådet. Och självklart kommer vi tillbaka till EU-nämnden innan vi har en sådan position.

Matilda Ernkrans (S) anförde följande (anf. 123):

Nu florerar det nämligen ett rykte om att det under förhandlingarnas gång kan bli så att den politiska överenskommelsen kan komma att innehålla krav om att man ska stryka artikel 4.6. Då vill vi vara tydliga med att vi i så fall vill anmäla en avvikande ståndpunkt där vi säger att vi inte tycker att regeringen har ett mandat att ta ställning till artikel 4.6. Då borde regeringen avstå. Regeringen kan inte säga vare sig ja eller nej till det – även om vi tycker att man ska säga nej – för det har inte varit föremål för förhandling.

Landsbygdsministern anförde vidare bl.a. följande (anf. 125):

Men, återigen, den här artikeln som helhet är inte uppe för beslut och är inte beredd. Det är svårt för mig att säga någonting om detta eftersom det inte finns på agendan. Det är inte uppe på dagordningen över huvud taget. Som jag sa förut: Vi kommer självklart att återkomma i sedvanlig ordning om det blir aktuellt och ha överläggning för att få mandat i EU-nämnden innan vi går vidare med en svensk position.

Landsbygdsministern anförde avslutningsvis följande (anf. 134):

Ordförande! Som sagt har vi inga indikationer på att det kommer upp en fråga på rådet där vi står inför ett avgörande av huruvida den här principen ska finnas kvar eller inte när vi beslutar om fiskekvoter inom ramen för

den gemensamma fiskeripolitiken. Nu har jag bara varit landsbygdsminister i ett år, men jag har svårt att tro att en så pass stor sak skulle komma utan att ha förberetts något mer på ett rådsmöte.

Ordföranden ställde då frågan om statsrådet skulle söka ett mandat från riksdagen om frågan skulle komma upp (anf. 135). Och på detta gav landsbygdsministern ett jakande svar (anf. 136).

Skriftlig information till EU-nämnden och miljö- och jordbruksutskottet

Den 21 december 2023 översände Landsbygds- och infrastrukturdepartementet en promemoria med information om kommissionens förslag till förordning vad gäller målen för fastställande av fiskemöjligheter (COM(2023) 771) till EU-nämnden. Informationen delades till EU-nämndens ledamöter via mejl samma dag som informationen kom in till EU-nämnden. Informationen översändes även till miljö- och jordbruksutskottet.

I promemorian anförs inledningsvis att processen med ärendet har gått mycket snabbare än vad regeringen förutsett. Vidare framhålls att promemorian överlämnas, för det fall att ärendet hanteras fortsatt skyndsamt, för att informera och bereda möjlighet att inkomma med eventuella kommentarer till departementet senast den 4 januari 2023.

I promemorian anförs vidare följande. Kommissionen presenterade förslaget till ändring av förordningen den 6 december 2023. Vid ett möte i rådets arbetsgrupp den 18 december 2023 presenterade det spanska ordförandeskapet en kompromiss som med tillägg av några förtydliganden från rådets rättstjänst innebär att kommissionens förslag utgör mandat för trepartssamtal med Europaparlamentet. Kommissionens förslag liksom ordförandeskapets kompromiss innebär i sak en strykning av artikel 4.6 och motsvarande artikel 4.7 i de fleråriga planerna för vissa arter i Östersjön (EU) 2016/1139, Nordsjön (EU) 2018/973 och i västliga vatten (EU) 2019/472.

Enligt kommissionen innebär förslaget ingen ändring av tillämpningen av de berörda planerna. Kommissionen påpekar i skälen till förslaget att artikeln, som handlar om risken att bestånden hamnar under säkra biologiska gränser inte ska överskrida 5 procent varje kvotår, är inkonsekvent i förhållande till andra artiklar i planerna.

Eftersom förslaget enligt kommissionen inte får någon konsekvens för tillämpningen av planerna, givet att definitionen av F MSY-intervallet som fortsatt innebär att risken för att bestånden hamnar utanför säkra biologiska gränser inte får överskrida 5 procent enligt planerna, anser kommissionen att en konsekvensanalys inte är nödvändig. Denna bedömning har även fått stöd av rådets rättstjänst men har inte beretts färdigt i Regeringskansliet.

Ordförandeskapet har konstaterat att det finns kvalificerad majoritet i rådet för ordförandens kompromiss som endast innehåller förtydliganden från rättstjänsten i skälen till förslaget. Ordförandeskapet har därför föreslagit att förslaget ska godkännas i Coreper och utgöra mandat för triloger med Europaparlamentet. Frågan behandlades redan på Coreper den 20 december (efter att ha aviserats till mötet i Coreper den 22 december).

Under rubriken Regeringens ståndpunkt anför regeringen följande:

Regeringen har begärt mer tid av ordförandeskapet i rådet för att hinna analysera förslaget och ta fram en svensk ståndpunkt som därefter kan förankras med Riksdagen. Regeringen har också framfört tydlig kritik kring det tidspressade förfarandet.

Eftersom ordförandeskapet ändå valt att ta vidare frågan har regeringen avstått från att rösta i Coreper. Efter behandling i Europaparlamentet kommer förslaget återkomma till rådet för slutligt godkännande. Hur regeringen avser ställa sig till frågan när den åter behandlas i rådet avser regeringen återkomma till.

Återrapport från rådets möte

I åtterrapporten från Europeiska rådets möte för jordbruk och fiske den 10–11 december 2023 som kom in till riksdagen den 18 december 2023 nämns inget om kommissionens förslag till ändringar av förordningarna vad gäller målen för fastställande av fiskemöjligheter (COM(2023) 771).

Tidigare granskning

I en granskning hösten 2010 granskade utskottet regeringens samråd med EU-nämnden om A-punkter (bet. 2013/14:KU10 s. 136 f.). Utskottet anförde bl.a. följande i sitt ställningstagande:

Att tidsmarginalerna kan vara knappa beror på EU:s beslutsprocess. Regeringen kan inte ensam styra EU:s beslutstempo. Utskottet förutsätter dock att regeringen arbetar för att goda tidsmarginaler skapas på EU-nivå i syfte att underlätta för riksdagen och andra nationella parlament att följa och vara delaktiga i frågorna. Riksdagen är delaktig i arbetet med EU-frågorna och följer t.ex. kommissionens förslag till EU-lagstiftning från att förslagen läggs fram tills lagstiftningen antas i rådet.

I en granskning hösten 2020 granskade utskottet om dåvarande statsrådet hade agerat i strid med gällande regler om regeringens informations- och samråds-skyldighet i fråga om förankring av Sveriges position när det gäller EU:s upphovsrättsdirektiv (bet. 2020/21:KU10 s. 55 f.). I granskningen uppmärksammades bl.a. att överenskommelsen om rådets förhandlingsmandat inför trilogsamtalen med Europaparlamentet inte hade beslutats av rådet utan av Coreper och därmed inte heller varit föremål för samråd med EU-nämnden.

I sitt ställningstagande konstaterade utskottet bl.a. följande:

EU:s beslutsprocess utgör ramen för samrådet mellan regering och riksdag. Eftersom diskussioner förs på lägre nivåer i rådsstrukturen, i arbetsgrupper och Coreper, innan frågorna kommer upp på själva rådsmötena måste riksdagen också bevaka skedena före rådsmötena. Detta bör enligt förarbetena ske genom överläggningar i utskotten. Det formella samrådet om regeringens position inför besluten i rådet och givandet av själva förhandlingsmandatet bör ske i EU-nämnden.

Inför samrådet i EU-nämnden bör frågorna således vara förankrade i utskotten. Samrådet i EU-nämnden kan därmed fokusera på eventuella förhandlingsstrategiska överväganden medan sakaspekterna har behandlats i utskotten.

Utskotten har således ett ansvar att bevaka sakfrågorna i ett tidigt skede av beslutsprocessen inom EU. Det är utskotten som formellt begär överläggningar med regeringen. Samtidigt har regeringen ett informationsövertag när det gäller det löpande EU-arbetet, särskilt i EU-beslutsprocessens tidiga skeden. Av detta följer ett krav på regeringen att hålla utskotten informerade och vid behov uppmärksamma utskotten på situationer när det kan finnas behov av att förankra ett politiskt nytt ställningstagande i en sakfråga i riksdagen.

En fråga i det aktuella ärendet är om regeringen uppfyllt sin informations- och samrådsskyldighet gentemot näringsutskottet så att utskottet vid behov skulle ha kunnat begära ytterligare överläggningar, utöver den som ägde rum den 11 maj 2017. Konstitutionsutskottet konstaterar att näringsutskottet, utöver den nämnda överläggningen, fick information vid åtta tillfällen. Utskottet fick bl.a. information inför att Coreper enades om förhandlingsmandatet i maj 2018 och i början av februari 2019 innan den preliminära överenskommelsen om upphovsrättsdirektivet godkändes.

Även EU-nämnden fick information inför ett par rådsmöten. Något samråd med EU-nämnden om upphovsrättsdirektivet ägde dock inte rum förrän i april 2019. Detta berodde på att såväl överenskommelsen om förhandlingsmandatet som den preliminära överenskommelsen om förslaget till upphovsrättsdirektiv nåddes i Coreper, och inte på rådsmöten. Förslaget kom för första gången upp som en beslutspunkt i rådet i april 2019.

Utskottet konstaterar att det inte föreligger någon skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden inför möten i Coreper. Som nämnts bör i stället utskotten bevaka skedena före rådsmötena. Det finns enligt utskottet skäl att från både regeringen och utskottens sida vara uppmärksamma på när beslutsgången inom EU i ett visst ärende avviker från den som vanligtvis gäller på så sätt att frågan inte tas upp på ett rådsmöte, och därmed inte heller blir föremål för samråd med EU-nämnden.

Enligt utskottets mening gav vad som framkommit i ärendet inte underlag för någon annan slutsats än att regeringen har fullgjort sin informations- och samrådsskyldighet gentemot riksdagen.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt svar på bl.a. följande frågor:

- När fick regeringen information om att förslaget skulle tas upp under arbetsgruppens möte i rådet den 18 december 2023? När fick regeringen information om att ordförandeskapet avsåg att behandla förslaget på Corepers möte den 20 december 2023? Vad framgick av informationen inför respektive möte?
- Övervägde regeringen att kontakta miljö- och jordbruksutskottet eller EU-nämnden inför att förslaget skulle behandlas på Corepers möte den 20 december 2023?
- Har regeringen vid något annat tillfälle före den 20 december 2023 lämnat information till miljö- och jordbruksutskottet eller överlagt med miljö- och jordbruksutskottet om kommissionens förslag vad gäller målen för

fastställande av fiskemöjligheter, COM(2023) 771? Om ja, när och vad framgick av informationen? Om nej, varför inte?

- I den skriftliga informationen till EU-nämnden och miljö- och jordbruksutskottet den 21 december 2023 framhålls att regeringen begärde mer tid av ordförandeskapet för att hinna analysera förslaget och att regeringen framförde tydlig kritik om det tidspressade förfarandet. Var det några andra länder som hade liknande invändningar? Vad angav ordförandeskapet för skäl för att behandla förslaget i ett ”snabbspår”?

Som svar överlämnades den 29 februari 2024 och den 28 mars 2024 promemorior som har upprättats inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (bilaga A1.1.2–3). Till svarspromemoriorna bifogades bl.a. dagordningar inför mötena i rådsarbetsgruppen och i Coreper samt rapporter från möten i rådsarbetsgruppen den 7 december och den 18 december 2023. Utskottet har också begärt att få del av vissa handlingar som inkommit till eller upprättats inom Regeringskansliet (bilaga A1.1.4). Av promemoriorna och handlingarna framgår i huvudsak följande.

Förslagets behandling på EU-nivå

Regeringen fick kännedom om att kommissionen avsåg att lägga fram ett förslag om att stryka artikel 4.6 i de fleråriga förvaltningsplanerna för Östersjön när det publicerades av kommissionen den 6 december 2023.

Vid ett möte i rådets arbetsgrupp för fiskeripolitik den 7 december 2023 lämnade ordförandeskapet muntlig information om att förslaget skulle diskuteras på en informell videokonferens i rådsarbetsgruppen den 18 december 2023.

Vid rådsarbetsgruppsmötet den 7 december presenterade kommissionen förslaget och framhöll att det var viktigt att anta de nya bestämmelserna så snart som möjligt. Ordförandeskapet bad om skriftliga kommentarer senast den 14 december 2023 kl. 12.00. Ordförandeskapet anförde att det var viktigt att arbeta snabbt och att presentera en text vid mötet den 18 december. Sverige lämnade en granskningsreservation vid mötet den 7 december för att möjliggöra granskning och analys av förslaget. Sverige lämnade inga skriftliga kommentarer eftersom granskningen av förslaget fortfarande pågick. Med anledning av ordförandeskapets begäran om skriftliga kommentarer bad Landsbygds- och infrastrukturdepartementet om ett yttrande från Havs- och vattenmyndigheten om förslaget. Myndigheten lämnade in ett yttrande med vissa synpunkter till departementet den 13 december 2023.

Dagordningen för mötet den 18 december 2023 skickades ut den 13 december. Av dagordningen framgick att ett kompromissförslag från ordförandeskapet skulle behandlas vid mötet. Efter en kort skriftlig procedur via e-post som pågick den 18 december kl. 12.00–17.00 fördes kompromissförslaget från rådsarbetsgruppen till Coreper. Medlemsländerna ombads i samband med denna procedur också att ta ställning till om Europaparlamentet skulle uppmanas att hantera frågan genom ett skyndsamt förfarande. Sverige begärde mer tid för att svara på det skriftliga förfarandet.

Den 18 december 2023 skickades en dagordning ut inför ett möte i Coreper den 22 december 2023. I dagordningen inför mötet i Coreper var förslaget uppsatt som en eventuell I-punkt.¹ Den 19 december skickades en reviderad dagordning ut där det framgick att förslaget skulle antas som I-punkt och att behandlingen hade tidigarelagts till ett möte i Coreper den 20 december. Sverige lämnade en s.k. väntereservation vid mötet i Coreper den 20 december.

Övervägde regeringen att kontakta miljö- och jordbruksutskottet eller EU-nämnden?

Som svar på frågan om regeringen övervägde att kontakta miljö- och jordbruksutskottet eller EU-nämnden inför att förslaget skulle behandlas på Corepers möte den 20 december 2023 anförs att avsikten var att skicka ut skriftlig information till miljö- och jordbruksutskottet och EU-nämnden inför att frågan skulle behandlas den 22 december 2023 i Coreper. Eftersom ordförandeskapet tidigarelade behandlingen i ett sent skede hann inte informationen skickas ut innan förslaget behandlades.

Regeringen har inte heller vid något annat tillfälle före den 20 december lämnat information om förslaget till miljö- och jordbruksutskottet. Regeringen förväntade sig att ordförandeskapets hantering skulle möjliggöra att information om förslaget skulle kunna lämnas till utskottet inför den fortsatta behandlingen.

Regeringen framhåller vidare att det inte är ovanligt att lagförslag behandlas skyndsamt i rådsarbetsgruppen för fiskeripolitik. Det fanns dock inte skäl att betvivla att frågan skulle behandlas på ett kommande ministerrådsmöte och att det skulle finnas möjlighet till förankring med riksdagen inför rådets ställningstagande.

Utskottets ställningstagande

Kommissionens förslag till förordning när det gäller målen för fastställande av fiskemöjligheter lades fram den 6 december 2023. Den 18 december presenterades ett kompromissförslag i rådsarbetsgruppen som redan den 20 december 2023 godkändes vid ett möte i Coreper. Sverige avstod från att rösta.

Det är utskotten som ansvarar för att bevaka sakfrågorna när diskussioner förs på de lägre nivåerna i rådsstrukturen, i rådsarbetsgrupper och Coreper, vilket bl.a. sker genom överläggningar med regeringen. Formellt sett är det utskotten som begär överläggningar med regeringen. Regeringen har samtidigt ett ansvar för att hålla utskotten informerade när det gäller det löpande EU-arbetet för att på så sätt skapa förutsättningar för utskotten att vara delaktiga.

¹ Dagordningen för Corepermöten är uppdelade i två delar: I-punkter och II-punkter. I-punkter är de ärenden som överenskommit på arbetsgruppens möte och som inte ger anledning till någon diskussion på mötet i Coreper. Efter att en I-punkt godkänts av Coreper övergår den till att inför rådsmötet kallas för A-punkt.

Utskottet noterar att miljö- och jordbruksutskottet fick information först den 21 december 2023, dvs. efter att förslaget hade godkänts vid Corepers möte. Någon överläggning med regeringen ägde inte heller rum inför mötet i Coreper. Det har således inte funnits några möjligheter för utskottets ledamöter att framföra synpunkter till regeringen, vilket är olyckligt.

Utskottet konstaterar dock att tidsmarginalerna var mycket knappa i det aktuella fallet. Som utskottet tidigare har uttalat kan regeringen inte ensam styra beslutstempot på EU-nivå. Utskottet noterar att regeringen i det nu aktuella fallet både begärde mer tid av ordförandeskapet i rådet för att hinna analysera förslaget och framförde kritik mot det tidspressade förfarandet. Utskottet har svårt att se att regeringen hade kunnat agera annorlunda än vad den gjorde.

Utskottet vill i sammanhanget ändå peka på konsekvenserna det får för riksdagens inflytande över EU-frågorna när beslutsfattandet inom EU går till på det sätt som skedde i det nu aktuella fallet. Med så pass stora avsteg från den normala beslutsordningen blir utrymmet för förankring starkt begränsat. Utskottet har tidigare anfört att det förutsätter att regeringen arbetar för att skapa goda tidsmarginaler på EU-nivå så att riksdagen kan vara delaktig i frågorna. Granskningen understryker behovet av att så även sker framöver.

1.2 Utsläppsberäkningar i budgetpropositionen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 705-2023/24), *bilaga A1.2.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens, finansminister Elisabeth Svantessons och klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtaris beredning av budgetpropositionen för 2024.

I anmälan hänvisas till uppgifter om utsläppsberäkningar i budgetpropositionen för 2024. Enligt anmälaren stämmer inte det som angivits i brödtexten med det som kan utläsas i de tillhörande diagrammen när det gäller beräkningar av ökningen av koldioxidekvivalenter till 2030. Vidare hänvisar anmälaren till en rapport från riksdagens utredningstjänst som visar att den totala utsläppsökningen fram t.o.m. 2030 är ungefär fem gånger så stor som det som angivits i budgetpropositionen. Enligt anmälaren kan uppgiften i budgetpropositionen antas syfta på den beräknade utsläppsökningen för år 2030 jämfört med den tidigare prognosen för 2030, snarare än den beräknade ökningen fram till 2030. Skrivningen i budgetpropositionen är därför enligt anmälaren tydligt missvisande.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet, *bilaga AI.2.2*, och en utfrågning med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari, *bilaga B5*.

Utredning i ärendet

Regeringens klimatredovisning

Regeringen fattade beslut om budgetpropositionen för 2024 den 15 september 2023 och överlämnade den till riksdagen den 20 september 2023. I propositionen presenteras regeringens årliga klimatredovisning som en bilaga till utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur. Av redovisningen framgår följande (prop. 2023/24:1 utg.omr. 20 bilaga 1 s. 25):

Till följd av beslut som fattats mellan den 1 juli 2022 och 1 juli 2023, beräknas utsläppen öka med 5,9–9,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter till 2030 men minska på lång sikt med upp till 1,8 miljoner ton till 2045 jämfört med vad som framgick i förra årets redovisning. Det beror främst på att reduktionsplikten föreslås sänkas till 6 procent under 2024–2026.

Utsläppsberäkningarna presenteras även i ett tillhörande diagram som redovisar scenarier över Sveriges territoriella utsläpp till 2045.

Miljö- och jordbruksutskottet behandlade klimatredovisningen i sitt betänkande över utgiftsområde 20 (bet. 2023/24:MJU1 s. 7 f.).

Klimatredovisningen behandlades även av Klimatpolitiska rådet¹ i dess rapport för 2024 till regeringen. I rapporten gör Klimatpolitiska rådet bedömningen att regeringens klimatredovisning uppfyller lagens krav och tjänar som ett underlag för att kunna följa politikens inverkan på möjligheterna att nå klimatmålen (s. 57).

Rapport från riksdagens utredningstjänst

Riksdagens utredningstjänst redovisar i en rapport (RUT:s dnr 2023:1538) en uppskattning av de ackumulerade utsläppen till följd av att reduktionsplikten sänks. Uppgifterna baseras på beräkningar gjorda av Naturvårdsverket. Av rapporten framgår att växthusgasutsläppen sammantaget uppskattas öka med 40,2–50,5 miljoner ton för perioden 2024–2030 jämfört med ett scenario där reduktionsplikten bibehålls enligt tidigare regelverk.

¹ Klimatpolitiska rådet är en myndighet i form av ett oberoende tvärvetenskapligt expertorgan. Rådet utvärderar hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat.

Gällande ordning

Regeringens redovisning till riksdagen

Budgetlagen

Av 10 kap. 2 § budgetlagen (2011:203) framgår att bokföring och redovisning i staten ska fullgöras på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed. Redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar. I 10 kap. 3 § anges vidare att regeringen i budgetpropositionen ska lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområdena.

Klimatlagen m.m.

Den 15 juni 2017 beslutade riksdagen om ett nytt klimatpolitiskt ramverk för Sverige (prop. 2016/17:146, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320). Ramverket anger ett långsiktigt utsläppsmål för år 2045 samt etappmål för 2030 och 2040. Delar av ramverket är reglerat i klimatlagen (2017:720).

Av 3 § klimatlagen framgår att regeringens klimatpolitiska arbete ska utgå från det långsiktiga, tidssatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt. Regeringen ska sätta de övriga utsläppsminskningmål som behövs för att nå det långsiktiga målet. Arbetet ska bedrivas på ett sätt som ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra. I 4 § anges att regeringen varje år ska lämna en klimatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen. Klimatredovisningen ska innehålla en redovisning av utsläppsutvecklingen, en redovisning av de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året och vad de besluten kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen, samt en bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder och när och hur beslut om sådana åtgärder i så fall kan fattas.

Utskottens behandling av resultatinformation

Av 4 kap. 8 § regeringsformen följer att i utskottens beredning av ärenden ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde. Som en del i utskottens uppföljning ingår att behandla den resultatinformation som regeringen presenterar. Riksdagen har beslutat om riktlinjer för bl.a. den löpande uppföljningen av regeringens resultatredovisning (framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21, rskr. 2005/06:333–335). Av riktlinjerna framgår att riksdagen beställer och tar emot information om resultatet av statens verksamhet.

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

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

Tidigare granskning

Utskottet har tidigare granskat regeringens resultatredovisning. Våren 2011 konstaterade utskottet att regeringsformens bestämmelser om riksdagens finansmakt föreskriver att riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas, och budgetlagens bestämmelser om regeringens redovisningskyldighet medför ett åliggande för regeringen att informera riksdagen så att den ges en rättvisande bild (bet. 2010/11:KU20 s. 24).

Våren 2017 uttalade utskottet bl.a. följande (bet. 2016/17:KU20 s. 30):

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

Hösten 2020 granskade utskottet regeringens återrapportering av Klimatklivet, ett investeringsstöd som kan sökas för åtgärder som minskar utsläppen av växthusgaser på lokal och regional nivå i Sverige (bet. 2020/21:KU10 s. 111 f.). Utskottet uttalade där bl.a. följande (s. 117):

Utskottet vill framhålla att det är av största vikt att återrapporteringen till riksdagen är så saklig och korrekt som möjligt samt att urvalet av uppgifter som tas med i redovisningarna svarar mot kravet att information till riksdagen ska ge en rättvisande bild. Redovisningen utgör ett viktigt beslutsunderlag för utskotten vid bedömningen av i vilken mån beslutade eller angivna mål är uppfyllda.

[– –] Utskottet vill i sammanhanget framhålla vikten av en fortsatt aktiv dialog mellan det berörda utskottet och regeringen om hur resultatredovisningen kan bli bättre och mer fullödlig.

Våren 2021 granskade utskottet den klimatpolitiska handlingsplanens överensstämmelse med klimatlagen (bet. 2020/21:KU20 s. 106 f.). I anmälan hade anförts att den aktuella handlingsplanen inte innehöll vissa av de uppgifter som den enligt klimatlagen borde innehålla. Utskottet konstaterade att den bestämmelse i klimatlagen som var aktuell i granskningen i andra stycket innehåller en uppräkningslista av vilka uppgifter som bör finnas med i handlingsplanen, men som till skillnad mot vad som tas upp i första stycket inte är obligatoriska. Utskottet framhöll samtidigt att klimatlagen endast anger vad handlingsplanerna bör innehålla som minimum. Utskottet noterade också att den då aktuella handlingsplanen hade granskats och behandlats av miljö- och jordbruksutskottet och av Klimatpolitiska rådet.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 27 februari 2024 en svarspromemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A1.2.2).

I promemorian redogörs för det underlag som låg till grund för skrivningarna i budgetpropositionen för 2024 om den beräknade ökningen av koldioxidekvivalenter till 2030. Naturvårdsverket ska enligt 2 a § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket årligen lämna ett underlag till regeringens klimatredovisning i budgetpropositionen. Naturvårdsverket lämnade underlaget för 2023 till Regeringskansliet den 13 april samma år (KN2023/04436). Naturvårdsverkets beräkningar gjordes med utgångspunkt i de reduktionsnivåer för åren 2024–2026 som regeringen då hade aviserat. För perioden efter 2026 har regeringen inte aviserat några reduktionsnivåer. För att uppfylla de krav som ställs i EU:s s.k. förnybartdirektiv behöver Sverige ha en plikt på drivmedelsleverantörer även efter 2026. Till grund för skrivningarna i budgetpropositionen 2024 om den beräknade ökningen av koldioxidekvivalenter till 2030 låg Naturvårdsverkets underlag för 2023, kompletterat med Regeringskansliets egna antaganden och beräkningar om reduktionspliktens utveckling efter 2026.

Vidare lämnas i promemorian en kommentar till det som anförts i anmälan om att skrivningen om den beräknade ökningen av koldioxidekvivalenter till 2030 skulle vara missvisande. Sveriges klimatmål är formulerade som s.k. punktmål för utsläppsnivåerna avseende vissa år (2030, 2040 och 2045) och inte som en s.k. utsläppsbudget för en viss period eller för varje enskilt år under en period. Sedan budgetpropositionen 2019 redovisas därför måluppfyllelsen som den beräknade utsläppsförändringen för respektive mållår. Som det går att utläsa från ett av diagrammen i klimatredovisningen motsvarar den beräknade ökningen skillnaden mellan referensscenariot och beslutsscenarioet år 2030. Det rör sig alltså inte om den totala utsläppsökningen för åren 2024–2030.

Utfrågning med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari

Utskottet höll den 15 april 2024 en utfrågning med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari (bilaga B5).

Vid utfrågningen framhöll ministern inledningsvis bl.a. följande. I det klimatpolitiska ramverket, som antogs av riksdagen 2017, ingår ett antal klimatmål som är av karaktären punktmål. Detta innebär att de är formulerade som en begränsning av hur stora utsläppen får vara vissa utpekade år. De år som ramverkets klimatmål berör är åren 2030, 2040 och 2045. I klimatredovisningen redogör regeringen för vilken effekt beslutad politik får för de utpekade målären. Det finns inget av riksdagen beslutat mål som gäller en begränsning av ackumulerade utsläpp, dvs. det som i anmälan refereras till som en total utsläppsökning. Den mening ur klimatredovisningen som förts fram i anmälan skulle, om den läses utan hänsyn till redovisningen i övrigt, kunna tolkas som att den avser den ackumulerade utsläppsökningen fram till 2030. Om meningen läses tillsammans med tillhörande diagram är det däremot tydligt att det är år 2030 som siffran 5,9–9,8 miljoner ton koldioxid-ekvivalenter hänvisar till. Sammantaget är klimatredovisningen saklig och korrekt och ger en rättvisande bild i förhållande till de klimatmål som Sverige har antagit.

Vid utfrågningen framkom därutöver i huvudsak följande. Sedan det klimatpolitiska ramverket antogs har klimatredovisningen skett på samma sätt, och Klimatpolitiska rådet har bedömt att regeringens klimatredovisning följer lagen. Den rapport med utsläppsberäkningar som tagits fram av riksdagens utredningstjänst innehåller, till skillnad från klimatredovisningen, en uppskattning av de ackumulerade utsläppen. Eftersom klimatredovisningen måste förhålla sig till klimatlagen är det svårt att utveckla den med några andra parametrar än punktmålen. De beslut som finns kring klimatmål för EU som resulterar i åtaganden för Sverige har däremot ett perspektiv med ackumulerade utsläpp, vilket skulle kunna ligga till grund för att det uppstår missuppfattningar i medierna. Statsrådet framhöll att det kan finnas anledning att framöver vara ännu tydligare med att det som avses i klimatredovisningen är punktmål och inte ackumulerade utsläpp.

Utskottets ställningstagande

Regeringen ska varje år lämna en klimatredovisning till riksdagen med bl.a. en redovisning av utsläppsutvecklingen. Som utskottet tidigare har framhållit är det av största vikt att regeringens återrapportering till riksdagen är så saklig och korrekt som möjligt samt att urvalet av uppgifter som tas med i redovisningarna svarar mot kravet att information till riksdagen ska ge en rättvisande bild. Redovisningen utgör ett viktigt beslutsunderlag för ansvarigt utskott vid bedömningen av i vilken mån beslutade eller angivna mål är uppfyllda.

Det aktuella ärendet gäller en skrivning om utsläppsberäkningar i regeringens klimatredovisning i budgetpropositionen för 2024. Sedd för sig

skulle den aktuella meningen kunna tolkas som att uppgiften syftar på de ackumulerade utsläppsökningarna fram till år 2030. Med hänsyn till sammanhanget och klimatredovisningen i övrigt kan det dock utläsas att uppgiften om koldioxidekvivalenter syftar på utsläppsökningarna år 2030. Samtidigt kan konstateras att en större tydlighet i skrivningen möjligen hade kunnat minska risken för missförstånd.

Utskottet noterar att klimatredovisningen har behandlats av miljö- och jordbruksutskottet och av Klimatpolitiska rådet som inte anmärkt på redovisningen i denna del.

1.3 Resultatredovisning på konsumentområdet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 907-2023/24), *bilaga A1.3.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens hantering av resultatredovisningen i budgetpropositionen för 2024 när det gäller åtgärder på konsumentområdet.

I anmälan konstateras att regeringen i budgetpropositionen för 2024 aviserat en avveckling av de statsbidrag som Konsumentverket förmedlar till organisationer. Vidare framhålls att civilutskottet vid sin behandling av budgetpropositionen påpekat att det saknas en redovisning av resultatet och en bedömning av målpuppfyllelsen när det gäller detta anslag. Enligt anmälaren är det inte i linje med intentionerna i budgetlagen att regeringen inte resultatredovisar när en sådan dramatisk omläggning av politiken genomförs. Regeringens agerande försvårar enligt anmälaren riksdagens arbete och den transparens kring rikets budget som anstår både riksdagens och regeringens överväganden. Mot denna bakgrund anser anmälaren att konstitutionsutskottet bör granska det inträffade i allmänhet och statsrådet Erik Slottners tjänsteutövning i fråga om detta i synnerhet.

Underlag för granskningen

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

Utredning i ärendet

Regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 18

Regeringen fattade beslut om budgetpropositionen för 2024 den 15 september 2023 och överlämnade den till riksdagen den 20 september 2023. I propositionen finns anslaget 2:4 *Åtgärder på konsumentområdet* inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt

konsumentpolitik. Anslaget får användas för utgifter för statsbidrag till det civila samhällets organisationer som på olika sätt främjar konsumenternas intressen samt till standardiseringsarbete. Av propositionen framgår att ca 7 miljoner kronor anvisas till anslaget för 2024, jämfört med ca 14,5 miljoner kronor för 2023. För 2025 och 2026 beräknas anslaget till ca 1,5 miljoner kronor respektive 0 kronor.

Budgetpropositionen inom utgiftsområde 18 behandlades av civilutskottet i betänkande 2023/24:CU1. Utskottet anförde bl.a. följande (s. 16):

Utskottet konstaterar att det i årets budgetproposition saknas en redovisning av resultatet och en bedömning av måluppfyllelsen när det gäller de statsbidrag som Konsumentverket förmedlar till organisationer (anslaget 2:4 Åtgärder på konsumentområdet). Förra året fanns det en sådan redovisning i avsnitt 4.3.5. Utskottet noterar att anslaget höjdes med 1 miljon kronor i vårändringsbudgeten (prop. 2022/23:99, bet 2022/23:FiU:21, rskr 2022/23:254). I årets budgetproposition föreslår regeringen att anslaget avvecklas för att finansiera myndigheternas kärnuppgifter.

Det finns anledning för utskottet att påminna om vikten av att regeringen redovisar hur anslag används och vilket resultat som uppnåts. Detta gäller även för anslag som är under avveckling.

Utskottet noterade vidare att vissa av utskottets ledamöter hade ifrågasatt om avsaknaden av en resultatredovisning av de aktuella statsbidragen var förenlig med budgetlagens intentioner. Enligt utskottet saknades det dock skäl att framföra en sådan anmärkning (s. 34).

Svar på skriftlig fråga

Den 29 november 2023 besvarade finansminister Elisabeth Svantesson en skriftlig fråga om huruvida hon ansåg att det i den resultatinformation som regeringen presenterar bör framgå hur regeringens förslag om borttagna anslag motiveras och hur den typen av förslag förhåller sig till de mål som riksdagen har beslutat om samt vilka åtgärder hon i så fall vidtagit för att det ska framgå i regeringens budgetproposition (fr. 2023/24:293). I svaret anfördes bl.a. följande:

Regeringen motiverar nya anslag och väsentliga förändringar av befintliga anslagsnivåer i budgetpropositionen. Vissa satsningar är tidsbegränsade och andra är permanenta, vilket normalt anges i anslutning till budgetförslaget. I resultatredovisningen redovisar regeringen sedan resultatet av insatserna i förhållande till de av riksdagen beslutade målen.

Sammanfattningsvis innebär detta att ett anslag kan tas bort om avsikten med satsningen är uppfyllt eller när politiken läggs om. När regeringen föreslår att ett mål ska ändras motiveras det i anslutning till förslaget om förändrat mål. Regeringen arbetar kontinuerligt med att utveckla innehållet i budgetpropositionen för att det ska redovisa både den verksamhet som har genomförts med de medel som har beslutats och underbygga regeringens budgetförslag så tydligt som möjligt.

Gällande ordning

Regeringens redovisning till riksdagen

Av 10 kap. 2 § budgetlagen (2011:203) framgår att bokföring och redovisning i staten ska fullgöras på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed. Redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar. I 10 kap. 3 § anges vidare att regeringen i budgetpropositionen ska lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområdena.

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

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

successivt öka kvaliteten och precisionen i resultatredovisningen till riksdagen.

Utskottens behandling av resultatinformation

Av 4 kap. 8 § regeringsformen följer att i utskottens beredning av ärenden ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde. Som en del i utskottens uppföljning ingår att behandla den resultatinformation som regeringen presenterar. Riksdagen har beslutat om riktlinjer för bl.a. den löpande uppföljningen av regeringens resultatredovisning (framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21, rskr. 2005/06:333–335). Av riktlinjerna framgår att riksdagen beställer och tar emot information om resultatet av statens verksamhet.

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

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

Tidigare granskning

Utskottet har tidigare granskat regeringens resultatredovisning. Våren 2011 konstaterade utskottet att regeringsformens bestämmelser om riksdagens finansmakt föreskriver att riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas, och budgetlagens bestämmelser om regeringens redovisningskyldighet medför ett åliggande för regeringen att informera riksdagen så att den ges en rättvisande bild (bet. 2010/11:KU20 s. 24).

Våren 2017 uttalade utskottet bl.a. följande (bet. 2016/17:KU20 s. 30):

Riksdagen har bl.a. i uppgift att löpande följa upp regeringens resultatredovisning av statens verksamhet. En viktig del i detta arbete är mål- och resultatdialogen mellan regeringen och riksdagen. Denna dialog förs i

regeringens budgetproposition och framför allt i riksdagsutskottens budgetbetänkanden. Från riksdagens sida preciserar utskotten i budgetbetänkandena sina behov av resultatinformation, och regeringen anpassar resultatredovisningen i budgetpropositionen utifrån vad utskotten har anfört. En utvecklad och väl fungerande mål- och resultatdialog ställer krav på både regeringen och riksdagen. En verksamhetsanpassad och tydlig dialog ökar kvaliteten och precisionen i regeringens resultatredovisning till riksdagen.

Hösten 2020 granskade utskottet regeringens återrapportering av Klimatklivet, ett investeringsstöd som kan sökas för åtgärder som minskar utsläppen av växthusgaser på lokal och regional nivå i Sverige (bet. 2020/21:KU10 s. 111 f.). Utskottet uttalade där bl.a. följande (s. 117):

Utskottet vill framhålla att det är av största vikt att återrapporteringen till riksdagen är så saklig och korrekt som möjligt samt att urvalet av uppgifter som tas med i redovisningarna svarar mot kravet att information till riksdagen ska ge en rättvisande bild. Redovisningen utgör ett viktigt beslutsunderlag för utskotten vid bedömningen av i vilken mån beslutade eller angivna mål är uppfyllda.

[– – –] Utskottet vill i sammanhanget framhålla vikten av en fortsatt aktiv dialog mellan det berörda utskottet och regeringen om hur resultatredovisningen kan bli bättre och mer fullödig.

Våren 2021 granskade utskottet den klimatpolitiska handlingsplanens överensstämmelse med klimatlagen (bet. 2020/21:KU20 s. 106 f.). I anmälan hade anförts att den aktuella handlingsplanen inte innehöll vissa av de uppgifter som den enligt klimatlagen borde innehålla. Utskottet konstaterade att den bestämmelse i klimatlagen som var aktuell i granskningen i andra stycket innehåller en uppräkningslista av vilka uppgifter som bör finnas med i handlingsplanen, men som till skillnad mot vad som tas upp i första stycket inte är obligatoriska. Utskottet framhöll samtidigt att klimatlagen endast anger vad handlingsplanerna bör innehålla som minimum. Utskottet noterade också att den då aktuella handlingsplanen hade granskats och behandlats av miljö- och jordbruksutskottet och av Klimatpolitiska rådet.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 27 februari 2024 en svarspromemoria som upprättats inom Finansdepartementet (bilaga A1.3.2).

I promemorian ges en redogörelse för hur regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen för 2024 när det gäller de statsbidrag som Konsumentverket förmedlar till organisationer förhåller sig till de redovisningskrav som följer av budgetlagen. Av budgetlagen följer att resultatredovisningen ska ge en rättvisande bild utifrån de krav som ställs i lagen. Lagen medger att inte hela verksamheten inom ett visst område redovisas varje år (prop. 2010/11:40 s. 101). Redovisningen kan därmed begränsas till de centrala resultaten inom respektive utgiftsområde. Mot denna bakgrund bedöms den nu aktuella resultatredovisningen vara förenlig med de redovisningskrav som följer av budgetlagen. Vidare noteras i promemorian att civilutskottet ansett att det inte

funnits skäl att framföra någon anmärkning mot den aktuella resultatredovisningen.

Utskottets ställningstagande

Regeringen ska i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnått i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Som utskottet tidigare har framhållit är det av största vikt att återrapporteringen till riksdagen är så saklig och korrekt som möjligt samt att urvalet av uppgifter som tas med i redovisningarna svarar mot kravet att information till riksdagen ska ge en rättvisande bild. Redovisningen utgör ett viktigt beslutsunderlag för ansvarigt utskott vid bedömningen av i vilken mån beslutade eller angivna mål är uppfyllda. Om ett utskott under pågående beredning anser att väsentlig information saknas kan det också begära kompletterande information av regeringen.

Den aktuella granskningen gäller avsaknaden av resultatredovisning för ett anslag under avveckling. Att ett anslag avvecklas utgör enligt utskottet inte i sig ett skäl för att utelämna information i budgetpropositionen om uppnådda resultat i den verksamhet som dittills finansierats via anslaget. Samtidigt konstaterar utskottet att den närmare utformningen av resultatinformationen inte är reglerad, eftersom det har ansetts finnas behov av utrymme för regeringen och riksdagen att utveckla verksamhetsanpassade former för detta över tiden.

Utskottet vill i sammanhanget framhålla vikten av en fortsatt dialog mellan utskotten och regeringen om utformningen av resultatredovisningen. I det nu aktuella fallet noterar utskottet att budgetpropositionen inom utgiftsområde 18 har behandlats av civilutskottet som i sitt betänkande påminde om vikten av att regeringen redovisar hur anslag används och vilket resultat som uppnått, även när det gäller anslag som är under avveckling.

2 Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.

2.1 Överenskommelser i anslutning till Sveriges ansökan till Nato

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2369-2021/22), *bilaga A2.1.1*, begärs det att utskottet granskar dåvarande utrikesministerns agerande i fråga om den trilaterala avsiktsförklaring mellan Sverige, Finland och Turkiet som undertecknades i Madrid den 28 juni 2022. Enligt anmälaren bör det utredas bl.a. om regeringen genom avsiktsförklaringen tillsammans med Turkiet har överträtt sina befogenheter och agerat i strid med svensk lag och konstitution. Vidare uppmärksammas frågan i vilken utsträckning, och i så fall hur, dåvarande utrikesministern försökt att parlamentariskt förankra den omläggning som enligt anmälaren gjorts när det gäller den svenska utrikespolitiken.

I granskningen uppmärksammas på utskottets eget initiativ även om det förekommit andra överenskommelser med andra länder i anslutning till processen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A2.1.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Inledningsvis i detta avsnitt presenteras vissa uppgifter om Sveriges förhållande till Nordatlantiska rådet, fortsättningsvis Nato, i samband med ansökan om medlemskap. Därefter följer information om den överenskommelse som undertecknades vid Natomötet i Madrid i juni 2022 mellan Sverige, Finland och Turkiet.

Vissa förhållanden i samband med Sveriges ansökan om medlemskap i Nato

Följande översikt bygger på uppgifter som i huvudsak har hämtats från regeringens webbplats.

- Den 24 februari 2022: Ryssland invaderade Ukraina.

- Den 16 mars 2022: Regeringen tog initiativ till säkerhetspolitiska överläggningar med riksdagens partier för att diskutera det förändrade säkerhetspolitiska läget till följd av Rysslands aggression mot Ukraina.
- Den 13 maj 2022: Resultatet av de säkerhetspolitiska överläggningarna presenterades och slutsatserna redovisades i rapporten Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige (Ds 2022:7).
- Den 16 maj 2022: En särskild debatt ägde rum i riksdagen med anledning av rapporten från de säkerhetspolitiska överläggningarna. Företrädare för samtliga riksdagspartier deltog i debatten. Debatten visade att det fanns ett brett stöd i riksdagen för ett svenskt medlemskap i Nato.
- Efter överläggning med Utrikesnämnden fattade regeringen beslut om att Sverige skulle ansöka om medlemskap i Nato (bet. 2022/23:UU16 s. 6). Beslutet byggde på den säkerhetspolitiska analys som redovisats i den ovan nämnda rapporten den 13 maj.
- Den 17 och 18 maj 2022: Ansökan om Natomedlemskap undertecknades och överlämnades.
- Den 28 juni 2022: Överenskommelse mellan Turkiet, Finland och Sverige i Madrid.
- Den 4 juli 2022: Sverige genomförde anslutningssamtal vid Natos högkvarter för att gå igenom de formella krav som ställs i samband med att ett land vill ansluta sig till Nato.
- Den 5 juli 2022: Samtliga Natoländer undertecknade Sveriges och Finlands anslutningsprotokoll till Nato.
- Den 5 oktober 2022: Promemorian Sveriges medlemskap i Nato (Ds 2022:24) remitterades.
- Den 7 mars 2023: Regeringen beslutade om propositionen Sveriges medlemskap i Nato (prop. 2022/23:74), som överlämnades till riksdagen den 8 mars 2023
- Den 22 mars 2023: Riksdagen godkände Sveriges anslutning till Nato.
- Den 10 juli 2023: I anslutning till Natos toppmöte i Vilnius, gjordes ett gemensamt uttalande av Sveriges statsminister, Turkiets president och Natos generalsekreterare om fortsatt samarbete för att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet.
- Den 7 mars 2024: Sverige blev medlem i Nato.

Överenskommelsen i Madrid

Överenskommelsen mellan Turkiet, Finland och Sverige undertecknades vid Natomötet i Madrid den 28 juni 2022 (*bilaga A2.1.3*). Överenskommelsen undertecknades efter överläggningar mellan Turkiets president, Finlands president och Sveriges statsminister, av de tre ländernas utrikesministrar i närvaro av de nämnda presidenterna och statsministern samt Natos generalsekreterare (artikeln *Türkiye, Finland, and Sweden sign agreement paving the way for Finnish and Swedish NATO membership*, som publicerades på Natos webbplats den 28 juni 2022, *bilaga A2.1.4*).

Av uttalanden av Natos generalsekreterare framgår bl.a. att sammankallandet av den svenska statsministern, den finska presidenten och den turkiska presidenten den 28 juni 2022 föregicks av arbete av Natos tjänstemän under flera veckor, vilket följts av möten i Bryssel under de sista två dagarna före undertecknandet (Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the trilateral meeting between Türkiye, Finland and Sweden, utskrift som publicerades på Natos webbplats den 28 juni 2022, *bilaga A2.1.5*).

Dåvarande utrikesminister Ann Linde informerade den 7 juli 2022 utrikesutskottet om den trilaterala överenskommelsen mellan Turkiet, Finland och Sverige med anledning av Sveriges och Finlands ansökan om medlemskap i Nato (bet. 2022/23:UU16 s. 5).

Sveriges anslutningsprotokoll till Nato

Sveriges anslutningsprotokoll undertecknades av samtliga medlemsstater i Nato den 5 juli 2022. Sverige fick då status som inbjudet land till Nato.

Sedan anslutningsprotokollet ratificerats i enlighet med de nationella reglerna i Natos samtliga medlemsstater och Natos generalsekreterare bjudit in Sverige att ansluta sig till nordatlantiska fördraget kunde Sverige bli medlem i Nato.

Riksdagens godkännande förutsattes för att regeringen skulle kunna besluta om Sveriges anslutning till nordatlantiska fördraget. I propositionen Sveriges medlemskap i Nato (prop. 2022/23:74) föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna dels Sveriges anslutning till nordatlantiska fördraget, dels avtalet om status för nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal. Regeringen föreslog även att statusavtalet skulle införlivas i svensk rätt samt att regeringen skulle bemyndigas att fatta beslut om att ta emot stöd i form av militära styrkor från Nato. (Lagändringarna föreslogs träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.) Riksdagen godkände Sveriges anslutning till Natofördraget den 22 mars 2023 (bet. 2022/23:UU16, rskr. 2022/23:148).

Efter att anslutningsinstrumentet deponerats enligt bestämmelserna i nordatlantiska fördraget (bet. 2022/23:UU16 s. 6) blev Sverige medlem i Nato den 7 mars 2024.

Gällande ordning

Sveriges ingående av internationella överenskommelser

Regeringsformen

Överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ingås av regeringen, enligt 10 kap. 1 § regeringsformen. Regeringen får, enligt 2 § samma kapitel, delegera till en förvaltningsmyndighet att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan.

Snart sagt varje internationell överenskommelse innebär en begränsning av de avtalslutande staternas handlingsfrihet, deras suveränitet. Denna begränsning är principiellt sett obetydlig, om överenskommelsen innebär att meningsskiljaktigheter ska lösas genom förhandlingar eller annars i enhällighet mellan parterna. Hänskjuts emellertid tvister till majoritetsbeslut i organ där en fördragsslutande stat kan komma i minoritet, har begränsningen större principiellt intresse. Om Sverige ingår en överenskommelse av det slaget, har Sverige för den tid som överenskommelsen gäller avhänt sig bestämmandet inom ramen för denna. I 10 kap. 1 § regeringsformen sägs ingenting om de villkor som måste vara uppfyllda för att regeringen ska vara befogad att ingå överenskommelsen. I detta avseende gäller i första hand 10 kap. 3, 4 och 6–9 §§ regeringsformen (Holmberg m.fl., Grundlagarna, Juno version 3A, publicerad digitalt 2019-07-03, kommentaren till 10 kap. 1 § regeringsformen).

Enligt 10 kap. 3 § regeringsformen krävs riksdagens godkännande innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse som förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas, eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om. Sådana riksdagsbeslut ska i vissa fall fattas enligt en särskild ordning.

I 10 kap. 3 § tredje stycket föreskrivs att riksdagens godkännande även i andra fall krävs 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. Då ska regeringen i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

Huruvida en mellanfolklig överenskommelse är ”av större vikt” avgörs av regeringen under konstitutionellt ansvar. I motiven till bestämmelsen sa justitieministern att ett fredsavtal alltid måste anses vara av sådan betydelse att det kräver riksdagens godkännande (prop. 1973:90 s. 360). Bakgrunden till uttalandet var att Grundlagberedningen hade föreslagit en bestämmelse om att underställning i detta fall skulle vara obligatorisk. I övrigt innehåller förarbetena inga uttalanden om vilka överenskommelser som ska anses vara av större vikt. (Se emellertid SOU 1978:34 s. 172, prop. 1978/79:195 s. 58 f.) Bestämmelsen att regeringen kan avstå från att inhämta riksdagens godkännande ”om rikets intresse kräver det”, syftar bl.a. på fall då prövningen brådskar. Justitieministern sade härom, i anslutning till det nyss återgivna yttrandet om fredsavtal, att situationen då ett sådant avtal ska ingås så gott som aldrig kan tänkas vara sådan att regeringen skulle kunna hävda att rikets intresse kräver att avtalet ingås utan att det godkänns av riksdagen (Holmberg m.fl., Grundlagarna Juno version 3A, publicerad digitalt 2019-07-03, kommentaren till 10 kap. 3 § regeringsformen).

Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser

Internationella överenskommelser enligt regeringsformen är bindande för Sverige som stat och skapar rättigheter och skyldigheter som kan göras gällande av en avtalspart. Vid sidan av de avtal som utgör internationella överenskommelser enligt regeringsformen förekommer, enligt departementspromemorian Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser (Ds 2016:38 s. 9 f.), olika dokument som liknar, men inte utgör, sådana överenskommelser. Det vanliga skälet för detta är att dokumentet inte innehåller några bindande förpliktelser eller, förenklat uttryckt, inte är bindande. Sådana dokument är närmast att likna vid ömsesidiga avsiktsförklaringar och de kan ha stor politisk och diplomatisk betydelse samt få finansiella konsekvenser i förlängningen. Formen används för t.ex. övergripande samarbets- eller samförståndsavtal som främst har politiska syften. Till skillnad från vad som gäller i fråga om en internationell överenskommelse enligt regeringsformen behöver något regeringsbeslut inte föregå ett avtal som inte är bindande men texterna ska gemensamberedas i vanlig ordning.

Utrikesnämnden

Enligt 10 kap. 11 § regeringsformen ska regeringen fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta som det behövs. I alla utrikesärenden av större vikt ska regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske.

Med utrikesärenden avses enligt grundlagspropositionen ärenden som angår rikets förhållande till främmande stater eller till mellanfolkliga organisationer (prop. 1973:90 s. 367). Grundlagberedningen uttalade att även de utrikespolitiska sidorna av försvarspolitiken och handelspolitiken omfattades av uttrycket ”utrikespolitiska förhållanden” (SOU 1972:15 s. 187). Vidare innebär bestämmelsens sista mening enligt justitieministern att överläggningar ska 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 m.fl., Sveriges grundlagar, 12 uppl., 1980, s. 256). Enligt ett uttalande från konstitutionsutskottet tyder förarbetena till regeringsformen på att uttrycket ”om det kan ske” närmast syftar på de fall där överläggningar inte hinns med på grund av ärendets brådskande natur (bet. 1999/2000:KU20 s. 17).

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

Tidigare granskning

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

Utskottet konstaterar att samförståndsavtalet med Saudiarabien är ett avtal av paraplykaraktär som ger en ram för fortsatta diskussioner. Det öppnar, måhända ovanligt detaljerat, för närmare diskussioner om konkreta samarbetsmöjligheter. Det binder emellertid inte någondera parten för specifika projekt, utan kräver för sitt förverkligande underavtal, som dessutom enligt svensk lagstiftning kan kräva godkännande av den självständiga myndigheten ISP.

Samförståndsavtalet har redan varit föremål för granskning av utskottet. Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något nytt uttalande från utskottet.

Utskottet har vid olika tillfällen gjort uttalanden om betydelsen av att ett regeringsbeslut eller ett statsråds handlande legat i linje med av riksdagen fastlagd eller i Utrikesnämnden förankrad politik. Hösten 2015 granskades regeringens information till och överläggning med Utrikesnämnden under åren 1990–2014 (bet. 2015/16:KU10 s. 137 f.). Inledningsvis noterade utskottet att regeringsformen föreskriver att regeringen fortlöpande ska hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta som det behövs samt att regeringen i alla utrikesärenden av större vikt ska överlägga med nämnden före avgörandet, om det kan ske. I sina iakttagelser noterade utskottet bl.a. att under de 25 år som omfattas av granskningen hade såväl antalet sammanträden per år i Utrikesnämnden som en del av vad som behandlats där varierat. Vidare uttalade utskottet bl.a. att granskningen gav intryck av att händelser och utvecklingen i vår omvärld påverkar vad som behandlas i Utrikesnämnden. Händelser och utvecklingen i vår omvärld förefaller, anförde utskottet, även kunna ha betydelse för sammanträdesfrekvensen i Utrikesnämnden. Även det sammanhang i vilket Sverige fungerar ser ut att kunna inverka på antalet sammanträden, uttalade utskottet. Utskottet iakttog en viss minskning av antalet sammanträden i Utrikesnämnden de senaste 20 åren. I sitt ställningstagande framhöll utskottet det angelägna i att bl.a. strategiska diskussioner om viktiga utrikespolitiska frågor och händelser, liksom säkerhetspolitiska frågor, äger rum på en konstitutionellt och politiskt sett hög nivå. Utskottet pekade på Utrikesnämndens sammansättning och den förtrolighet som följer av kravet på varsamhet som ledamöter och andra som är knutna till nämnden ska visa i fråga om meddelanden till andra om vad han eller hon fått kännedom om i denna egenskap, liksom möjligheten att besluta om absolut sekretess. Dessa förhållanden gav enligt utskottets mening alldeles särskilda förutsättningar för information och överläggning om utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket, samtidigt som protokollföringen i

Utrikesnämnden innebär en dokumentation som möjliggör uppföljning och granskning. Utskottet påminde även om sitt tidigare uttalande att information till partiledare i princip inte kan ersätta samråd med Utrikesnämnden. Avslutningsvis framhöll utskottet att det är av stor betydelse för att Utrikesnämndens roll och betydelse inte ska riskera att urvattnas, att utrikesärenden av större vikt blir föremål för överläggning i god tid innan beslut fattas. Som utskottet uttalat tidigare innebär bestämmelsen i denna del ett krav på överläggningar i förväg, alltså innan regeringen faktiskt tar ställning i frågan.

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

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

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 2 april 2024 en svarspromemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet (bilaga A2.1.2). Av svarspromemorian framgår i huvudsak följande.

Den trilaterala överenskommelsen, benämnd Trilateral Memorandum, var en politisk avsiktsförklaring. Den innefattade ingen bindande förpliktelse för Sverige som stat och var alltså inte en internationell överenskommelse enligt 10 kap. regeringsformen.

Den trilaterala överenskommelsen förhandlades mellan representanter från Sverige, Finland och Turkiet med stöd av Natos generalsekreterare. Förhandlingarna ägde rum den 20, 27 och 28 juni 2022. Vid det sista förhandlingstillfället i anslutning till Natos toppmöte i Madrid leddes den svenska delegationen av den dåvarande statsministern. Inför förhandlingarna hade de svenska positionerna beretts gemensamt i enlighet med Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1, rev. 2021). Eftersom överenskommelsen i Madrid är en politisk avsiktsförklaring och inte en internationell överenskommelse enligt 10 kap. regeringsformen fattades inte något regeringsbeslut inför undertecknandet.

Den dåvarande statsministern säkerställde att det största oppositionspartiet stod bakom överenskommelsen innan den undertecknades. Någon formell riksdagsförankring ägde inte rum. Utrikesnämnden informerades. Regeringen har också löpande hållit riksdagens partier informerade om anslutningsprocessen till Nato.

Överenskommelsen omfattade åtgärder som Sverige redan tidigare hade avsett att genomföra. En sådan åtgärd var en skärpning av terrorismlagstiftningen. Regeringen beslutade den 9 mars 2023 om propositionen En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation (prop. 2022/23:73).

Överenskommelsen omfattade även åtgärder som Sverige, oavsett överenskommelsen, bedömdes behöva vidta med anledning av ett svenskt Nato-medlemskap. Regeringen beslutade den 7 mars 2023 om propositionen Sveriges medlemskap i Nato (prop. 2022/23:74) där det framgår att regeringen bedömer att ett Natomedlemskap kommer att förändra förutsättningarna för krigsmaterielexport inom Sveriges nationella regelverk. Den 30 november 2023 beslutade regeringen om kommittédirektiven En modern exportkontroll av krigsmateriel i ljuset av ett svenskt Natomedlemskap (dir. 2023:161).

Överenskommelsen i Madrid innehöll även ett politiskt åtagande från Sverige att fördjupa dialogen med Finland och Turkiet kring terrorismbekämpning. Berörda myndigheter har intensifierat redan pågående samarbeten med Turkiet med utgångspunkt i dels svenska intressen för nationell säkerhet och brottsbekämpning, dels svensk lagstiftning och internationell rätt. Detta har bl.a. skett i form av ökade kontakter och delegationsbesök. Berörda myndigheter är i första hand Regeringskansliet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten.

Dessutom angavs i överenskommelsen att de tre parterna skulle mötas inom ramen för en permanent gemensam mekanism (Permanent Joint Mechanism) för att följa genomförandet av överenskommelsen. Möten i detta format har hittills ägt rum vid fem tillfällen.

När det gäller eventuella andra överenskommelser som har anknytning till processen om Sveriges anslutning till Nato uppges i svarspromemorian att den 10 juli 2023, i anslutning till Natos toppmöte i Vilnius, gjordes ett gemensamt uttalande av Sveriges statsminister, Turkiets president och Natos generalsekreterare om fortsatt samarbete för att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet.

Utskottets ställningstagande

Granskningen ger vid handen att överenskommelsen i Madrid är en politisk avsiktsförklaring, som inte innebar någon bindande förpliktelse för Sverige som stat och följaktligen inte var en internationell överenskommelse enligt 10 kap. regeringsformen.

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

2.2 Riksnormen inom försörjningsstödet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2453-2022/23), *bilaga A2.2.1*, begärs att utskottet granskar om regeringen och ansvariga statsråd agerat i enlighet med socialtjänstlagen (2001:453) och socialtjänstförordningen (2001:937) vid hanteringen av riksnormen i försörjningsstödet.

I anmälan anförs att försörjningsstödet består av riksnormen samt faktiska skäligena kostnader för boende, hushållsel, hemförsäkring, arbetsresor, fackförening och arbetslöshetskassa. Riksnormen gäller för hela landet och är en miniminivå för de behov som riksnormen ska täcka. Riksnormen grundas enligt socialtjänstförordningen på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar och delas upp på olika hushållstyper och åldersintervaller.

Vidare anförs i anmälan att det mellan 2003 och 2006 gjordes vissa avsteg från Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar vid uppräknigen av riksnormen, men man fortsatte att ta hänsyn till dem. Sedan 2006 har riksnormen enligt anmälan följt konsumentprisindex (KPI) i stället för Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar. I anmälan hänvisas till en rapport från riksdagens utredningstjänst (RUT).

I anmälan anförs också att den nuvarande regeringen i all sin kommunikation om riksnormen anger att den skrivs upp utifrån Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar, ibland tillsammans med KPI, men aldrig enbart med KPI.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Socialdepartementet, *bilaga A2.2.2–3*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) framgår att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Sedan 1998 finns bestämmelser om en riksnorm i socialtjänstlagen.

Försörjningsstödet regleras i 4 kap. 3 § socialtjänstlagen och består av två delar. Den första delen ska täcka skäligena kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon. Enligt paragrafen ska skäligena kostnader i enlighet med det som

regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Försörjningsstödet andra del består av faktiska skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. För dessa kostnadsposter ska socialnämnden göra en individuell prövning.

Av förarbetena när riksnormen infördes framgår att Socialstyrelsens allmänna råd 1996 om nivån på försörjningsstödet byggde på Konsumentverkets konsumtions- och prisundersökningar (prop. 1996/97:124 s. 84). Regeringen ansåg att försörjningsstödet nivå även fortsättningsvis borde grunda sig på de konsumtions- och prisstudier som Konsumentverket gör. Beloppen för de olika konsumtionsposterna som ingår i försörjningsstödet schablon borde årligen justeras utifrån de reala förändringarna i de olika posterna. Försörjningsstödet nivå borde som dittills delas upp på olika hushållstyper och åldersintervaller och utgå från Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar. Nivån för de olika kostnadsposterna borde preciseras genom en förordning som regeringen beslutar.

I 2 kap. 1 § första stycket socialtjänstförordningen (2001:937) anges att riksnormen för beräkning av skäliga kostnader enligt 4 kap. 3 § socialtjänstlagen grundar sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar och delas upp på olika hushållstyper och åldersintervaller.

I andra stycket anges att riksnormen för ett hushåll under 2024 utgör summan av de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i hushållet och de gemensamma hushållskostnaderna beräknade enligt tabeller som finns i paragrafen. Detta stycke ändras varje år.

Information på regeringens webbplats

På regeringens webbplats angavs den 3 november 2022 att riksnormen för 2023 hade blivit fastställd. Regeringen hade beslutat att samtliga delposter i riksnormen skulle räknas upp med 8,6 procent. Vidare angavs att riksnormen inom försörjningsstödet fastställs årligen och grundar sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar samt på regeringens prognos för konsumentprisindex (KPI) för innevarande år.

När det gäller riksnormen för 2024 angavs den 10 november 2023 på regeringens webbplats att regeringen hade beslutat att samtliga delposter i riksnormen skulle räknas upp med 8,7 procent. Det angavs också att riksnormen inom försörjningsstödet fastställs årligen och grundar sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar samt på regeringens prognos för KPI för innevarande år.

Rapport från riksdagens utredningstjänst

Riksdagens utredningstjänst (RUT) har haft i uppdrag att ta fram utvecklingen av riksnormen inom försörjningsstödet i jämförelse med konsumentprisindex

(KPI) och Konsumentverkets beräknade hushållskostnader mellan 2006 och 2023 för olika typer av hushåll (RUT:s dnr 2023:261).

Uppdraget redovisades i en rapport den 13 mars 2023. I bilagor till rapporten redovisas underlaget till rapportens diagram och de faktiska beloppen per år och typhushåll samt en alternativ beräkning av Konsumentverkets beräknade hushållskostnader.

I rapporten anges att riksnormen inom försörjningsstödet ökade med 35 procent för en ensamstående utan barn, 48 procent för en ensamstående med ett barn och med 51 procent för två vuxna med två barn under perioden 2006–2023. Konsumentverkets beräknade hushållskostnader ökade enligt rapporten under samma tid med 95 procent för en ensamstående utan barn, 104 procent för en ensamstående med ett barn och med 109 procent för två vuxna med två barn. Under perioden 2005–2022 ökade KPI med 33 procent. Utredningstjänsten har inte analyserat orsakerna till den redovisade utvecklingen eller skillnader över tid eller mellan variabler.

Svar på skriftlig fråga

Den 6 december 2023 svarade socialtjänstminister Camilla Waltersson Grönvall på en skriftlig fråga om riksnormen inom försörjningsstödet (fr. 2023/24:318). I svaret anfördes följande:

Maj Karlsson har frågat mig om jag avser att vidta åtgärder för att säkerställa att riksnormen i försörjningsstödet enbart baseras på pris- och konsumtionsundersökningar från Konsumentverket, och inte på KPI, vilket framgår av såväl lag som förordningar.

Regeringen tar årligen emot Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar och tillsammans med prognosen för KPI för innevarande år gör regeringen en samlad bedömning av dessa och bedömer behovet av ändring av riksnormen.

Beräkningarna har sett olika ut över tid, men grunden för uppräknigen har varit densamma. Vissa år har belopp utöver riksnormshöjningen höjts. Som exempel kan nämnas 2016, då beloppet för barn i åldersgruppen 0–6 år höjdes med 100 kronor. Under 2016 höjdes även beloppen för åldersgruppen 7–18 år respektive 19–20 år med 250 kronor. Riksnormen har funnits i cirka 20 år och konsumtionsmönstren har ändrats sedan dess. För närvarande ingår exempelvis kostnader för dagstidning, men inte bredbandsuppkoppling som en post i riksnormen.

Mot den bakgrunden ska utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16) bl.a. göra en översyn och lämna förslag på en riksnorm som motsvarar nuvarande konsumtionsmönster, med kostnadsposter som ska motsvara en skälig levnadsnivå. Utredningen ska också göra beräkningar för varje kostnadspost som föreslås ingå i riksnormen samt lämna förslag på hur en uppräknigen av riksnormen kan regleras på ett ändamålsenligt sätt. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2024.

Jag ser fram emot att få ta del av utredningens kommande betänkande.

Promemorior från Regeringskansliet m.m.

Genom skrivelser till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Som svar fick utskottet den 16 januari 2024 och den 13 februari 2024 promemorior som upprättats inom Socialdepartementet (bilaga A2.2.2–3).

I promemoriorna anförs att regeringen för åren 2003–2024 har fått underlag för beräkning av riksnormen från Konsumentverket. För åren 2003–2008 har Konsumentverket inhämtat synpunkter på underlaget från Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Socialstyrelsen.

Vidare anförs att regeringen när den fastställer riksnormen med utgångspunkt från Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar gör den en samlad bedömning av allt tillgängligt underlag. Vid denna bedömning beaktas även regeringens prognos för konsumentprisindex (KPI) för innevarande år. Prognosen redovisas i budgetpropositionen. Beräkningsgrunden för 2023 och 2024 års riksnorm skiljer sig inte från tidigare år.

Som svar på en fråga om vad som är skälet till att KPI inte nämns i 2 kap. 1 § första stycket socialtjänstförordningen anförs att lydelsen av socialtjänstförordningen inte utesluter att även andra underlag och beräkningar beaktas vid fastställande av riksnormen.

I promemoriorna redovisas även att särskilda omständigheter har påverkat höjningen av riksnormen vissa år.

Rapporten från riksdagens utredningstjänst (se ovan) har inte gett anledning till några kommentarer i granskningen.

Vidare anförs i svaren att Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet har i uppdrag att föreslå bl.a. en riksnorm som motsvarar dagens konsumtionsmönster och hur en uppräknings av denna kan regleras på ett ändamålsenligt sätt.

Utskottet har begärt in de handlingar som hör till regeringsärendet om att ändra 2 kap. 1 § andra stycket socialtjänstförordningen från den 1 januari 2024, dvs. att besluta riksnormen för 2024. De handlingar som överlämnades till utskottet var ett underlag för beräkning av riksnormen från Konsumentverket, handlingar med Konsumentverkets referensvärden 2024 för hushållskostnader per månad, ett protokoll från regeringssammanträde den 2 november 2023 och e-postmeddelanden mellan tjänstemän vid Regeringskansliet och Konsumentverket.

Utskottets ställningstagande

I granskningen har framkommit att regeringen när den fastställer riksnormen gör en samlad bedömning av tillgängligt material med utgångspunkt från Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar. Vid denna bedömning beaktas även regeringens prognos för konsumentprisindex för innevarande år.

I socialtjänstförordningen som beslutas av regeringen anges att riksnormen grundar sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar.

I de fall regeringen i en förordning beskriver vad riksnormen grundar sig på är det enligt utskottet en lämplig ordning att man redovisar de olika underlag som normalt används även om lydelsen av socialtjänstförordningen inte utesluter att även andra underlag och beräkningar än de från Konsumentverket beaktas. En sådan ordning skulle skapa en större tydlighet och förutsägbarhet om hur regeringen fastställer riksnormen.

2.3 Förflyttningen av Strålsäkerhetsmyndighetens generaldirektör

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 743-2023/24), *bilaga A2.3.1*, begärs en granskning av om regeringen har agerat korrekt när Strålsäkerhetsmyndighetens generaldirektör Nina Cromnier skildes från sitt uppdrag.

I anmälan framhålls att regeringen valde att flytta på Strålsäkerhetsmyndighetens generaldirektör innan förordnandet gick ut. Som skäl uppgav statssekreteraren hos klimat- och miljöministern att det handlade om att regeringen behöver en generaldirektör som kan hantera ansökningar om kärnkraft. Enligt statssekreteraren hade generaldirektören skött sitt jobb exemplariskt och gjort det regeringen bett om. Att generaldirektören inte på något sätt enligt regeringen brustit i sitt uppdrag väcker enligt anmälaren frågor om de regler som finns verkligen följts.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet, *bilaga A2.3.2–4*, en skriftlig redogörelse från tidigare generaldirektören Nina Cromnier, *bilaga A2.3.5*, samt viss skriftväxling mellan Regeringskansliet och EU-kommissionen, *bilaga A2.3.6*. En utfrågning har också hållits med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari, *bilaga B5*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringsformens bestämmelser

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

Enligt 12 kap. 7 § regeringsformen ska grundläggande bestämmelser om statligt anställas rättsställning i andra avseenden än de som berörs i regeringsformen meddelas i lag. Sådana bestämmelser finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning, förkortad LOA.

Lagen om offentlig anställning

Enligt 32 § första stycket LOA ska föreskrifterna om grunden för uppsägning eller avskedande, turordning vid uppsägning och företrädesrätt till återanställning i lagen (1982:80) om anställningsskydd också tillämpas på en arbetstagarare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd tills vidare, om något annat inte följer av LOA. Enligt andra stycket gäller vad som sägs i första stycket om avskedande även för en arbetstagarare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd för en begränsad tid.

Enligt 33 § första stycket LOA får chefen för Arbetsgivarverket eller chefen för Institutet för mänskliga rättigheter, om han eller hon är anställd för en bestämd tid, skiljas från sin anställning före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa. Enligt andra stycket gäller att om chefen för någon annan förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen är anställd för en bestämd tid, får han eller hon förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

Enligt 36 § LOA får ett beslut om förflyttning enligt 33 § andra stycket inte verkställas förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats. Beslutet får dock ges omedelbar verkan, om det finns synnerliga skäl för det.

Förarbetsuttalanden om den s.k. förflyttningsskyldigheten

Bestämmelser som i huvudsak motsvarar de nuvarande bestämmelserna i 33 och 36 §§ LOA infördes den 1 juli 1987 på förslag av regeringen i den s.k. verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99 s. 67 f. och 120).

I verksledningspropositionen gjordes inledningsvis följande allmänna överväganden i fråga om att införa bestämmelser om förflyttningsskyldighet i LOA (s. 68).

En verkschef ska i normalfallet under sin karriär i olika skeden kunna växla mellan verkschefstjänster av skiftande karaktär och tidvis anlitas för tjänstgöring i olika tjänster i Regeringskansliet och utredningsväsendet. Att verkschefer byter tjänst avsågs sålunda framöver bli en mer vanlig företeelse än vad som varit fallet. Denna rörlighet förutsattes ske på frivillig väg och grundas på överenskommelser med berörda verkschefer.

En fortsatt användning av anställningsformen förordnande för bestämd tid innebar att en verkschef inte mot sin vilja kunde förflyttas från sin tjänst under en förordnandeperiod. Trots att de eftersträvade omplaceringarna i det helt övervägande flertalet fall förutsattes kunna genomföras efter överenskommelse, kunde man sålunda inte bortse från att det kan finnas skäl för att

mot verkschefens vilja förflytta honom eller henne under en löpande förordnandeperiod.

Den situationen kan exempelvis uppstå att regeringen finner det önskvärt att bryta ett i och för sig väl fungerande chefskap för att av en övergripande orsak kunna genomföra en omstrukturering som berör flera verk och verkschefer, alltså fall där en förflyttning påkallas av organisatoriska skäl. Ett annat exempel är att en chef visat sig mindre lämplig för sin uppgift och att regeringen av den anledningen vill förflytta honom eller henne till en annan tjänst. Det kan givetvis även uppkomma andra fall där det finns fullgoda skäl att förflytta en verkschef. Det avgörande borde vara vad som bedöms nödvändigt med hänsyn till myndighetens bästa.

När det gäller förflyttningssskyldighetens närmare innebörd anfördes i propositionen att en förflyttning samtidigt innebär en form av tvångsentledigande och en form av tjänstetillsättning (s. 69). Genom förflyttningsinstitutet får staten en möjlighet att när det anses motiverat skilja arbetstagaren från hans eller hennes tjänst. Bland annat har intresset av att den statliga förvaltningsorganisationen ska kunna utvecklas på det sätt som staten finner bäst förenligt med samhällets behov ansetts motivera en modifiering av den särskilda trygghet som en fullmaktshavare åtnjuter. En förflyttning är också mindre ingripande än en uppsägning, eftersom den medför att arbetstagaren får en annan tjänst. Vidare framgick att förflyttningen endast får ske till en tjänst som tillsätts med samma anställningsform. En annan förutsättning är att den nya tjänsten är rent statlig. Slutligen krävs att arbetsuppgifterna i de båda tjänsterna är likartade eller i vart fall att arbetstagaren med hänsyn till sin utbildning är lämpad att utföra arbetsuppgifterna i den nya tjänsten. Det framhölls att den som är förordnad för en viss tid inte kan sägas upp under förordnandetiden.

I verksledningspropositionen framhölls vidare att ett beslut om förflyttning, liksom varje annan förvaltningsåtgärd, måste grundas på objektiva godtagbara skäl (s. 69 f.). Detta följer av regeringsformens bestämmelser i 1 kap. 9 § om likabehandling, saklighet och opartiskhet. Dessutom bör en förflyttning endast få ske till en tjänst som tillsätts på samma sätt (med samma anställningsform), dvs. med ett förordnande på en bestämd tid och bara till en statlig tjänst. Förordnandetiden i den nya tjänsten bör begränsas till att avse den tid som återstår av verkschefsförordnandet när förflyttningen blir aktuell.

Beslut om förflyttning får ges omedelbar verkan om det finns synnerliga skäl för det. Sådana synnerliga skäl kan exempelvis vara att stora ekonomiska värden står på spel eller att en myndighet inte leds på ett från allmän utgångspunkt godtagbart sätt.

Översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefer

I september 2010 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över anställningsvillkoren för chefer som leder myndigheter omedelbart under regeringen (Fi 2010:07). I november 2011 överlämnade

utredningen sitt betänkande Myndighetschefers villkor (SOU 2011:81) till regeringen.

Utredningen framhöll följande om det s.k. förflyttningsinstrumentet (s. 94 f.).

I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet och att inför riksdagen ansvara för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens beslut och regeringens direktiv och ambitioner. Av detta följer att det åligger regeringen att säkerställa att det finns den kompetens som behövs i ledningen för den statliga förvaltningen. Den s.k. styretredningen framhöll att förflyttningsrätten kan antas ha en latent funktion i regeringens kontakter med myndighetscheferna. Förhållandet mellan regeringen och förvaltningen är en central utgångspunkt för instrumentet, men frågan rör naturligtvis också statens arbetsgivaransvar och den enskildes anställningstrygghet.

Utredningen uppmärksammade att förflyttningsinstrumentet både i litteraturen och i dagligt tal i princip alltid kallas för en förflyttningskyldighet. Lagtexten talar emellertid om att regeringen har en möjlighet att i vissa situationer förflytta en myndighetschef med en tidsbestämd anställning. För regeringen är det en uttrycklig förflyttningsmöjlighet, men följden blir en skyldighet för den enskilda myndighetschefen att flytta från anställningen. Om en myndighetschef förflyttas till en annan statlig anställning fattas ett nytt anställningsbeslut för den nya anställningen. Ett sådant beslut kan avse tiden fram till och med en tidigare angiven tidpunkt för anställningens slut, men det kan också avse en längre tid. Regeringen kan använda förflyttningsinstrumentet för att flytta på arbetstagaren, men det som i praktiken sker är att personen får en ny anställning där det i realiteten kan beslutas om andra villkor för anställningen, t.ex. vad gäller lön.

Utredningen framhöll vidare att en myndighetschefs rörelse mellan olika anställningar i statsförvaltningen i regel är något som sker på frivillig väg efter en tidsbestämd anställnings slut (s. 96). Regeringen och myndighetschefen är då överens om att myndighetschefen ska få andra arbetsuppgifter. Grundtanken med en förflyttningsrätt är emellertid en annan, nämligen att en förflyttning kan komma i fråga i de situationer då man mer eller mindre mot en myndighetschefs vilja flyttar honom eller henne till en annan anställning. Förflyttning innebär således både en form av tvångsentledigande och en tillsättning av en ny anställning.

Utredningen slog i sitt betänkande fast att den ursprungliga grunden till reglerna om förflyttning – intresset av att den statliga förvaltningen skulle utvecklas på det sätt som staten fann bäst förenligt med samhällets behov – fortfarande gäller (s. 15).

Utredningen framhöll vidare att regeringens möjlighet att förflytta en myndighetschef tar avstamp i vårt statsskick och i förhållandet mellan regeringen och förvaltningen (s. 136). Statsförvaltningen måste präglas av hög effektivitet och kvalitet, och ledarskapet är avgörande för verksamhetens resultat. Regeringen ansvarar inför riksdagen för förvaltningens verksamhet

och disponerar också utnämningmakten. Det är därför logiskt och egentligen svårfrånkomligt att regeringen också ska ha frihet att snabbt kunna flytta på chefen för en myndighet, om regeringen anser att chefskapet inte utövas på ett tillräckligt bra sätt. Förflyttningsinstrumentet kan beskrivas som ett nödvändigt instrument för att den parlamentariska ansvarskedjan ska fungera. Om regeringen anser att en myndighetschef inte längre bör vara chef för en viss myndighet, måste regeringen kunna omplacera denne och utse en ny chef. Om regeringen lägger ned eller slår ihop myndigheter, förändrar uppdraget för myndigheten eller helt enkelt inte är nöjd med hur arbetstagaren utför sitt chefsuppdrag, måste den ha rätt att flytta på vederbörande.

Utredningen konstaterade att regeringen kan använda förflyttningsinstrumentet i princip som den vill. Det som krävs för en förflyttning är att regeringen på sitt politiska ansvar bedömer det som nödvändigt med hänsyn till myndighetens bästa. Att en förflyttning ska grundas på objektivt godtagbara skäl blir därför en sanning med viss modifikation, låt vara att brist på förtroende kan sägas vara ett sådant skäl. Även om det skulle kunna ses som en brist att det inte är uttryckligt stadgat i vilka situationer en förflyttning kan äga rum, måste regeringen, på sitt parlamentariska ansvar, kunna fritt disponera över detta instrument för att styra statsförvaltningen. Regeringen måste därför även i fortsättningen ha möjlighet att avgöra om en förflyttning är påkallad av organisatoriska skäl eller annars är nödvändig av hänsyn till myndighetens bästa. Av konstitutionella skäl kan man heller inte komma ifrån att regeringens skäl för en förflyttning kan vara svåra att bedöma och ibland kanske till och med kan framstå som godtyckliga. Det kan också vara så att regeringen, av hänsyn till den som förflyttats, avstår från att redovisa alla sina skäl för beslutet offentligt. En annan sak är att en klok regering utnyttjar instrumentet försiktigt och med återhållsamhet.

Utredningen framhöll också att av och till har frågan aktualiserats om det vore bättre att regeringen skulle ha rätt att säga upp en myndighetschef och betala ut avgångsvederlag i stället för att flytta vederbörande till en annan statlig anställning. Utredningen ansåg dock att det är angeläget att regler om uppsägning och avgångsförmåner inte ersätter förflyttningsinstitutet. Genom att anställa en person för en bestämd tid har regeringen åtagit sig en förpliktelse mot vederbörande. Förflyttningsinstrumentet betonar det tidsbegränsade arbetsgivaransvaret och ger samtidigt regeringen en möjlighet att få arbetsuppgifter utförda under den överenskomna anställningstiden. En annan sak är att, om myndighetschefen själv skulle önska det, regeringen har full frihet att besluta att vederbörande ska entledigas och få avgångsförmåner i stället för att förflyttas.

Regeringens beslut i det aktuella ärendet

Den 17 maj 2023 fattade regeringen beslut om att anställa Nina Cromnier som generaldirektör i Regeringskansliet fr.o.m. den 29 maj 2023 t.o.m. den 31 maj 2025, *bilaga A2.3.7*.

Enligt ett pressmeddelande som publicerades på regeringens webbplats samma dag meddelade regeringen att den flyttar generaldirektör Nina Cromnier från uppdraget som generaldirektör vid Strålsäkerhetsmyndigheten till Regeringskansliet där hon ska arbeta med andra arbetsuppgifter. I pressmeddelandet framhölls att Nina Cromnier under många år på Kemikalieinspektionen och Strålsäkerhetsmyndigheten visat att hon åstadkommer goda resultat. Enligt Daniel Westlén, statssekreterare hos klimat- och miljöministern, handlade det i grunden om att regeringen hade bråttom att genomföra klimatomställningen. I pressmeddelandet framhölls vidare följande:

För att kunna elektrifiera industrin och transportsektorn behöver regeringen få mer vindkraft och mer kärnkraft på plats så fort som möjligt. Strålsäkerhetsmyndigheten är helt avgörande i det här arbetet, eftersom myndigheten har viktiga uppgifter tidigt i tillståndsprocessen som alla andra överväganden är avhängiga av.

Sverige behöver fördubbla elsystemet till 2045, men det går inte att genomföra utan ny kärnkraft. Vi behöver därför en myndighet som förmår att snabbt, effektivt och med hög kvalitet hantera flera ansökningar om nya reaktorer parallellt. Det här är en ny situation för myndigheten och den kräver förändringar, även i ledningen.

Myndigheten har under lång tid arbetat utifrån hypotesen att det inte skulle komma några ansökningar om nya reaktorer. Men sedan regeringen tillträdde i höstas har det visat sig att det finns ett stort intresse för att bygga ny kärnkraft i Sverige. Myndigheten har börjat bygga upp kapacitet för att både effektivt och med hög kvalitet kunna hantera de ansökningar som väntas. Det här arbetet kommer att ställa stora krav på generaldirektörens egen kompetens inom reaktorsäkerhetsområdet såväl som av erfarenhet av säkerhetskulturarbete.

Av pressmeddelandet framgick att det formella regeringsbeslutet om att byta generaldirektör skulle fattas på regeringssammanträdet den 17 maj 2023. I pressmeddelandet framhölls vidare att Michael Knochenhauer skulle bli ny vikarierande generaldirektör och att han skulle tillträda den 29 maj. Det framhölls också att den nya ordinarie generaldirektören skulle rekryteras i en öppen ansökningsprocess enligt gängse rutiner.

Uppgifter i medierna

Enligt en artikel som publicerades i Aftonbladet den 17 maj 2023 med rubriken Strålsäkerhetsmyndighetens gd får lämna går Nina Cromniers förordnande egentligen ut först sommaren 2025 (se även en artikel i Dagens Nyheter den 17 maj 2023). Enligt Aftonbladet var anledningen till att hon fick lämna uppdraget att regeringen söker en annan profil, med djupa kärnkraftskunskaper och som samtidigt inte står branschen för nära. Aftonbladet citerade statssekreterare Daniel Westlén som sade följande:

Det är lite ovanligt att man byter ut en generaldirektör under ett förordnande om det inte hänt något. Hon har inte gjort något fel som jag känner till, hon har skött sitt jobb exemplariskt och hon har gjort det regeringen har bett om.

Daniel Westlén anförde vidare att jobbet med att hitta en ny person som kan ta över rollen som generaldirektör pågick. Han fortsatte:

Det handlar om att internationellt såväl som nationellt gentemot aktörerna i Sverige med pondus kunna visa att man med integritet begriper och effektivt kan hantera reaktorsäkerhetsfrågor och strålskyddsfrågor.

Tidigare granskning

Under riksmötet 2008/09 granskade utskottet förflyttningen av dåvarande generaldirektören för Arbetsförmedlingen till en anställning som generaldirektör inom Regeringskansliet (bet. 2008/09:KU20 s. 149 f.). Utskottet uttalade bl.a. följande:

De statliga myndigheterna i Sverige har i flera avseenden en självständig ställning. Den gällande ordningen när det gäller att skilja eller förflytta en myndighetschef från hans eller hennes anställning syftar till att säkerställa myndigheternas och deras chefers självständighet och är en förutsättning för att kunna rekrytera kompetenta chefer. Det är därför av central betydelse att det finns sakliga och objektivt godtagbara skäl för ett beslut om förflyttning av en myndighetschef.

Utskottet anförde vidare följande:

En bakgrund till de särskilda bestämmelser om förflyttning som gäller för myndighetschefer är intresset av att den statliga förvaltningsorganisationen utvecklas på det sätt som staten finner bäst förenligt med samhällets behov. Organisatoriska skäl anges särskilt i 33 § LOA som skäl för förflyttning till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt.

Utskottets granskning visar att en omorganisation kan ses som en successiv process och att den aktuella omorganisationen var avsedd att fortgå även efter den 1 januari 2008. Regeringen gjorde bedömningen att Arbetsförmedlingen efter sommaren 2008, när omorganisationen skulle vara fullbordad eller nära fullbordad, borde få en ny generaldirektör. Det ankommer på regeringen att, med stöd av 33 § LOA, göra avvägningar av det slaget.

Utskottet ansåg mot denna bakgrund att granskningen inte gav anledning att rikta någon anmärkning mot regeringens beslut att förflytta dåvarande generaldirektören för Arbetsförmedlingen till en anställning som generaldirektör i Regeringskansliet.

Under riksmötet 2009/10 granskade utskottet förflyttningen av dåvarande generaldirektören för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (bet. 2009/10:KU20 s. 58 f.). Utskottet uttalade följande:

Som utskottet tidigare understrukt syftar den gällande ordningen för att skilja eller förflytta en myndighetschef från anställningen till att säkerställa myndigheternas och deras chefers självständighet. Det är mot denna bakgrund av central betydelse att det finns sakliga och objektivt godtagbara skäl för ett beslut om förflyttning av en myndighetschef.

En bakgrund till de särskilda bestämmelser om förflyttning som gäller för myndighetschefer är intresset av att den statliga förvaltningsorganisationen utvecklas på det sätt som staten finner bäst förenligt med samhällets behov. Av detta följer enligt förarbetena att det åligger regeringen att säkerställa att det finns den kompetens som behövs i

ledningen för den statliga förvaltningen. Det ankommer på regeringen att bereda frågor om utnämningar och omförordnanden på ett så omsorgsfullt sätt att det kan förutsättas att den aktuella myndighetschefen ska komma att stanna kvar under den tid förordnandet avser.

Den möjlighet som ges i 33 § LOA att förflytta en myndighetschef bör enligt utskottets mening ses som en undantagsregel som ska tillämpas bara när det uppkommit ohållbara situationer som inte kunnat förutses vid tidpunkten för utnämningen eller omförordnandet.

Ett skäl för förflyttning är att en chef visat sig mindre lämplig för sin uppgift och att regeringen av hänsyn till myndighetens bästa vill förflytta honom eller henne till en annan tjänst. Ett skäl för omedelbar förflyttning är att stora ekonomiska värden står på spel, vilket självfallet kan vara fallet om ett pågående reformarbete riskerar att fördröjas. Det ankommer i första läget på regeringen att vid sitt beslut, som kan bli föremål för domstolsprövning, göra avvägningar av det slaget i enlighet med bestämmelserna i 33 och 36 §§ LOA och 1 kap. 9 § regeringsformen. Granskningen ger inte vid handen att regeringen brustit i detta avseende.

Utskottet ansåg mot denna bakgrund att granskningen inte gav anledning att rikta någon anmärkning mot förflyttningen till en anställning som generaldirektör i Regeringskansliet.

Under våren 2019 granskade utskottet förflyttningen av dåvarande generaldirektören för Försäkringskassan (bet. 2018/19:KU20 s. 59 f.). Utskottet anförde bl.a. följande i sitt ställningstagande:

Regeringens möjlighet att skilja en myndighetschef från hans eller hennes anställning tar avstamp i vårt statsskick och i förhållandet mellan regeringen och förvaltningen. Regeringen ansvarar inför riksdagen för förvaltningens verksamhet och måste kunna omplacera en myndighetschef om den anser att chefskapet inte utövas på ett tillräckligt bra sätt. Enligt utskottets mening måste samtidigt regeringen alltid förhålla sig till bestämmelserna om förflyttning i LOA så att inte syftet bakom dessa undergrävs, även när det inte är fråga om ett tvångsentledigande. Som utskottet tidigare har understrukit syftar den gällande ordningen för att skilja eller förflytta en myndighetschef från en anställning till att säkerställa myndigheternas och deras chefers självständighet. Det är mot denna bakgrund av central betydelse att det finns sakliga och objektivt godtagbara skäl för ett beslut om förflyttning av en myndighetschef.

Utskottet anser att det ankommer på regeringen att bereda frågor om utnämningar och förflyttningar på ett så omsorgsfullt sätt att det kan förutsättas att myndighetschefen i fråga ska komma att stanna kvar under den tid förordnandet avser. Detta är enligt utskottets mening en god ordning som alltid bör gälla. Enligt utskottets mening finns det inte några skäl att vara mindre omsorgsfull i en situation där en myndighetschef och regeringen är överens om att myndighetschefen ska lämna sin anställning i en myndighet för att anställas i Regeringskansliet, än om avskiljandet från anställningen sker mot myndighetschefens vilja.

I den nu aktuella granskningen har företrädarna för regeringen och den tidigare generaldirektören olika bilder av vad som förekommit dels vid myndighetsdialogerna, dels vid dialogen om Ann-Marie Beglers fortsatta anställning som generaldirektör. Statsrådet och de f.d. statssekreterarna har inför utskottet betonat att det fanns en samsyn mellan Ann-Marie Begler och departementet om att hon inte kunde fortsätta som generaldirektör för Försäkringskassan eftersom förtroende inte fanns. Ann-Marie Begler har å sin sida gjort gällande att hon i samtal med den tidigare statssekreteraren

har efterfrågat vilka synnerliga skäl som fanns för att genomföra förflyttningen omedelbart. Att uppgifterna som har lämnats i granskningen går så pass mycket isär är otillfredsställande. Utskottet ska kunna förvänta sig att de uppgifter som lämnas bidrar till att skapa klarhet och ger en rättvisande bild av vad som har skett.

Som framgått ovan är det regeringens uppgift att styra riket och att leda förvaltningen, vilket ställer krav på en tydlig och förtroendefull dialog med myndigheterna. Av granskningen framgår enligt utskottet att dialogen mellan departementet och generaldirektören inte har levt upp till de krav som kan ställas i detta avseende. De synpunkter som fanns på hur Försäkringskassan utförde sitt uppdrag att samverka med berörda aktörer uppfattades inte av myndighetens generaldirektör. Det står vidare enligt utskottet klart att förflyttningen skedde mot Ann-Marie Beglers vilja. När Ann-Marie Begler efterfrågade skälen för att genomföra förflyttningen av henne fick hon inga sådana. Enligt utskottet faller det på statsrådet att försäkra sig om att förutsättningarna för att flytta en myndighetschef från dennes anställning föreligger och att dessa också klargörs för myndighetschefen. Vidare kan utskottet konstatera att någon dokumentation kring förflyttningen inte har gått att uppbringa. I samband med övervägandena om det finns tillräckligt starka skäl för att skilja en myndighetschef från dennes anställning bör enligt utskottet även beaktas vilken dokumentation som kan behövas av dialogen med myndighetschefen. Utskottet vill i sammanhanget framhålla att i de fall en myndighet, som t.ex. Försäkringskassan, leds av en styrelse måste också styrelsen involveras när synpunkter som gäller myndighetens ledning tas upp av departementet.

Statsrådet bär ansvaret för de brister som i ovan nämnda hänseenden har framkommit i granskningen.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt svar på bl.a. följande frågor:

- När, i vilket sammanhang och mot vilken bakgrund tog regeringen upp frågan om förflyttningen med Nina Cromnier? Hur ställde sig Nina Cromnier till förflyttningen?
- När och på vilket sätt fattade regeringen beslut om att förflytta Nina Cromnier från uppdraget som generaldirektör vid Strålsäkerhetsmyndigheten till Regeringskansliet? När tillträdde Nina Cromnier den nya anställningen?
- Vilka omständigheter utgjorde skäl att förflytta Nina Cromnier enligt 33 § andra stycket LOA? Innebar regeringens beslut att förflytta Nina Cromnier att beslutet gavs omedelbar verkan? Om nej, varför inte? Om ja, vilka omständigheter utgjorde synnerliga skäl enligt 36 § LOA? Finns det någon dokumentation i ärendet när det gäller dessa omständigheter? Om ja, önskar utskottet ta del av denna dokumentation.

Som svar överlämnades den 6 februari 2024 och den 5 mars 2024 promemorior som har upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A2.3.2–3). Av promemoriorna framgår följande.

Frågan om att anställa Nina Cromnier i Regeringskansliet togs upp vid ett enskilt samtal mellan statssekreterare Daniel Westlén och Nina Cromnier den

15 maj 2023 och följdes upp vid ett telefonsamtal senare samma dag. Bakgrunden till att frågan togs upp var att regeringen i samband med regeringsskiftet 2022 ändrade den politiska inriktningen för nybyggnation av kärnkraft i Sverige. Den ändrade inriktningen innebär att Strålsäkerhetsmyndigheten behöver vara rustad för att kunna pröva ansökningar om nya kärnkraftsreaktorer. Under vintern 2022/2023 granskades Sverige av Internationella atomenergiorganet (International Atomic Energy Agency, IAEA). I IAEA:s granskningsrapport konstaterades att få personer i Strålsäkerhetsmyndighetens ledningsgrupp hade kompetens inom kärnsäkerhet, strålskydd och nukleär icke-spridning och att det fanns brister i hur myndigheten arbetade med sin interna säkerhetskultur.

Vid ett möte den 24 februari 2023 mellan företrädare för Klimat- och näringslivsdepartementet och Strålsäkerhetsmyndigheten diskuterades granskningsrapporten och Nina Cromnier redogjorde för myndighetens syn på vilka åtgärder som borde vidtas med anledning av den. Därefter gjordes bedömningen att någon med särskild kompetens inom reaktorsäkerhet och säkerhetskultur i kärnteknisk verksamhet skulle ha bättre förutsättningar att leda myndigheten framåt. Utöver mötet den 24 februari 2023 förekom ett antal möten mellan tjänstemän på Klimat- och näringslivsdepartementet och Nina Cromnier för att bl.a. diskutera vilka åtgärder hon och Strålsäkerhetsmyndigheten skulle vidta för att bemöta den kritik som IAEA lämnat i sin granskningsrapport. Några kontakter som uttryckligen avsåg frågan om att anställa henne i Regeringskansliet förekom dock inte innan den 15 maj 2023.

Regeringen beslutade vid ett regeringssammanträde den 17 maj 2023 att anställa Nina Cromnier som generaldirektör i Regeringskansliet. Hon tillträdde anställningen den 29 maj 2023, varvid hennes anställning som generaldirektör för Strålsäkerhetsmyndigheten upphörde. Nina Cromnier accepterade att anställas i Regeringskansliet även om hon gav uttryck för att hon fortfarande ansåg sig lämpad att leda Strålsäkerhetsmyndigheten.

Vidare framhålls att regeringens beslut den 17 maj 2023 inte var något beslut om förflyttning enligt 33 § andra stycket lagen om offentlig anställning, och några överväganden om synnerliga skäl enligt 36 § samma lag aktualiserades alltså inte.

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

- Hur dokumenterades dialogen mellan departementet och Nina Cromnier, t.ex. hennes inställning, inför flytten av henne från uppdraget som generaldirektör vid Strålsäkerhetsmyndigheten och beslutet om att anställa henne som generaldirektör i Regeringskansliet? Utskottet önskar ta del av denna dokumentation.
- Som svar på fråga 1 i promemorian den 6 februari 2024 framhålls att det i IAEA:s granskningsrapport konstaterades att få personer i Strålsäkerhetsmyndighetens ledningsgrupp hade kompetens inom bl.a. kärnsäkerhet.

Utskottet önskar en precisering av var i granskningsrapporten denna uppgift framgår.

Utskottet har även begärt att få ta del av kommunikationen mellan Strålsäkerhetsmyndigheten och departementet mellan den 15 maj och den 17 maj 2023 när det gäller den internkommunikation som publicerades på myndighetens intranät.

Som svar överlämnades den 30 april 2024 en promemoria som hade upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A2.3.4).

Till promemorian bifogades ett dokument daterat den 9 juni 2023 med statssekreterare Daniel Westléns minnesbild från mötet den 15 maj 2023 med Nina Cromnier. I dokumentet anges bl.a. följande:

Samtalet inleddes med att jag gick rakt på sak. Jag sa att ”idag har jag dåliga nyheter, regeringen kommer att fatta beslut om att byta generaldirektör på Strålsäkerhetsmyndigheten.”

Nina svarade samlat med ett dröjande ”okeeeej” som signalerade att hon förstod och att hon inte hetsade upp sig omedelbart. Jag har en något blek minnesbild av hennes ordval, men minns väl hur hon reagerade.

Jag redogjorde för skälen. Jag angav att myndigheten går in i en ny fas med licensiering av nya reaktorer och att vi ser att någon med en annan profil skulle ha bättre förutsättningar att leda myndigheten i det arbetet.

Nina svarade, har minns jag inte precis ordvalet, att hon förstod att det är regeringens beslut att byta generaldirektör men att hon inte höll med mig om att hon inte skulle vara den bäst lämpade att leda myndigheten framåt.

Jag lyfte också som skäl den oro jag tidigare framfört till Nina om hur hon och jag ser olika på säkerhetskultur i kärnteknisk verksamhet och på behovet av att se på reaktorsäkerhet som något speciellt.

Nina sa att hon hade förstod att det här var ett möjligt scenario. Jag avslöjade att det här var det egentliga skälet till att myndighetsdialogen var inställd även om det var sant att enheten och Charlotta haft dåliga möjligheter att förbereda den på grund av sin personalsituation. Nina svarade då att hon anat vad det kunde handla om när vi trots att dialogen blev inställd ändå behöll det planerade samtalet i kalendern.

Jag sa att jag hört under mina samtal med medarbetare på SSM att det finns en kritik mot Ninas ledarskap. Jag underströk att det jag hört var andrahandsinformation för mig och att jag inte kunde bedöma hennes ledarskap utifrån det jag hört. Men jag sa att det finns ett rykte i kärnkraftsbranschen om att man lämnar SSM på grund av Ninas ledarskap. Jag att jag bedömde det ryktet i sig som ett problem då det gör det svårare för SSM att rekrytera i en situation där man behöver stärka organisationen. Nina sa inte emot.

Vi rundade av med att diskutera när skiftet skulle ske. Nina ville ha lite tid för att ta avsked av sina kolleger. Vi landade inte i ett datum där och då. Jag sa att jag behövde hitta en ersättare innan jag kunde ge besked.

Till promemorian bifogades även mejlkorrespondens mellan Nina Cromnier och Niki Westerberg, som är pressekreterare hos klimat- och miljöministern,

när det gäller den internkommunikation som publicerades på Strålsäkerhetsmyndighetens intranät. Av denna mejlkorrespondens, som pågick under den 16 maj 2023, framgår bl.a. att både Nina Cromnier och statssekreterare Daniel Westlén föreslog ändringar i utkastet.

I promemorian anfördes att granskningsteamet i IAEA:s granskningsrapport (avsnitt 3.5, s. 24) konstaterade att det är två personer i ledningsgruppen som har teknisk bakgrund. Vidare anfördes att granskningsteamet vid den muntliga redovisningen av rapporten utvecklade sina farhågor för hur den begränsade tekniska kompetensen kunde påverka säkerheten vid anläggningen.

Skriftlig redogörelse från Nina Cromnier

Utskottet har gett tidigare generaldirektören för Strålsäkerhetsmyndigheten Nina Cromnier en möjlighet att kommentera underlaget i granskningsärendet. Nina Cromnier kom in med en skriftlig redogörelse den 27 mars 2024 (bilaga A2.3.5). Till redogörelsen bifogades internkommunikation till medarbetarna på Strålsäkerhetsmyndigheten från statssekreterare Daniel Westlén och IAEA:s granskningsrapport (se nedan). I redogörelsen framhåller Nina Cromnier bl.a. följande.

Förflyttningen beslutades ensidigt av regeringen mot hennes vilja. Vid ett enskilt samtal den 15 maj 2023 blev Nina Cromnier ställd inför fullbordat faktum att regeringen avsåg att flytta henne från hennes anställning som generaldirektör för Strålsäkerhetsmyndigheten. Statssekreterare Daniel Westlén meddelade detta direkt vid mötets start. Han sa att regeringen kommer att flytta henne från tjänsten som generaldirektör och att hon kommer att placeras i Regeringskansliet. Det fanns ingen frivillighet eller acceptans från hennes sida.

Det som diskuterades på mötet den 15 maj 2023 var enbart hur kommunikationen kring regeringens flytt av henne skulle gå till och när regeringen skulle fatta beslut. Daniel Westlén ville att hon skulle arrangera en träff med Strålsäkerhetsmyndighetens ledningsgrupp den 17 maj 2023 för att meddela regeringens beslut i direkt anslutning till att beslutet fattades. Därutöver meddelade Daniel Westlén att han och pressekreteraren skrivit en text de ville att myndigheten skulle publicera på sitt intranät och Nina Cromnier erbjöds att ha synpunkter på texten. Denna publicerades sedan på myndighetens intranät enligt instruktion från Daniel Westlén. Nina Cromnier framhåller att det i texten tydligt framgår att regeringen förflyttar henne.

När regeringens beslut skickades till Nina Cromnier den 22 maj blev hon förvånad över att beslutet endast var ett beslut om anställning i Regeringskansliet och inte ett beslut om förflyttning. Hon tog upp detta i ett samtal med huvudmannen på departementet. Hon ställde frågor om formen för beslutet och påpekade att det enbart var ett beslut om anställning i Regeringskansliet och att något beslut om förflyttning och skälen för det i enlighet med LOA inte framgår av det expedierade dokumentet. Nina Cromnier begärde en rättelse av beslutet. Huvudmannen stämde av frågan med expeditionschefen som sedan

återkom i ett telefonsamtal och meddelade att detta var regeringens praxis. Den 29 maj 2023 började Nina Cromnier i departementet och tog återigen i samtal med expeditionschefen upp frågan om beslutets form och begärde en rättelse. Hon fick samma svar igen och tog sedan några dagar senare återigen upp frågan med expeditionschefen som meddelade att det är regeringens praxis vid liknande situationer.

I juni 2023 ställde EU-kommissionen frågor om omständigheterna kring förflyttningen av Nina Cromnier. I ett svar från Regeringskansliet den 16 juni 2023 svarade Regeringskansliet på vilka regler som gäller för förflyttning av generaldirektörer genom att hänvisa till 33 och 36 §§ LOA och till att synnerliga skäl krävs för snabbt förfarande.

Sedan regeringen tillträdde hösten 2022 har Nina Cromnier haft kontakter med statssekreterare Daniel Westlén vid ett mindre antal tillfällen (18 november, 24 februari, 28 februari, 17 mars och 19 april) fram till beskedet om förflyttning den 15 maj 2023. Den 29 mars ordnade Klimat- och näringslivsdepartementet en träff mellan de nya politiska ledningarna i departementet (ministrar och statssekreterare) och generaldirektörerna för de myndigheter som sorterar under departementet. Klimat- och miljöministern frågade henne om kompetensförsörjningen för myndigheten. Några ytterligare kontakter med statsrådet har inte ägt rum vare sig före eller efter detta möte.

När det gäller i IAEA:s rapport framhåller Nina Cromnier bl.a. följande. När det gäller kompetens i Strålsäkerhetsmyndighetens (SSM) ledningsgrupp finns det en kommentar om antalet personer som hade teknisk kompetens. I rapporten anges att "[t]he IRRS team noted that there are two members of the SSM senior management group with a technical background". Vid en direkt fråga från Nina Cromnier på ett möte om vad som avsågs sade de att de menade att endast två personer hade civilingenjörskompetens, dvs. Nina Cromnier och en av avdelningscheferna. Noteringen i rapporten handlade inte om specifik djupare kompetens inom kärnsäkerhet, strålskydd eller nukleär icke-spridning. Det fanns inte heller någon rekommendation eller något förbättringsförslag kopplat till denna frågeställning i rapporten.

Internkommunikation på Strålsäkerhetsmyndighetens intranät

I en text med rubriken Regeringen byter generaldirektör på Strålsäkerhetsmyndigheten som publicerades på Strålsäkerhetsmyndighetens intranät inför regeringens beslut den 17 maj 2024 framhölls bl.a. följande

I samband med att Regeringen nu lägger om energipolitiken får Strålsäkerhetsmyndigheten nya arbetsuppgifter och ska börja tillståndspröva ny kärnkraft. Då behövs också en ny ledning för myndigheten.

Därför flyttar regeringen generaldirektör Nina Cromnier från sitt uppdrag, men hon kommer att arbeta kvar i Regeringskansliet med andra arbetsuppgifter.

Internkommunikationen var undertecknad Daniel Westlén, statssekreterare hos klimat- och miljöministern.

Regeringskansliets skriftväxling med EU-kommissionen

Utskottet har begärt att få del av den skriftväxling mellan Regeringskansliet och EU-kommissionen som Nina Cromnier hänvisade till (bilaga A2.3.6). Av denna skriftväxling framgår följande.

Den 31 maj 2023 översände EU-kommissionen ett mejl till den ansvariga handläggaren på Klimat- och näringslivsdepartementet med frågor bl.a. om omständigheterna kring flytten av Nina Cromnier. I ett svar till kommissionen den 16 juni 2023 anfördes bl.a. att Sverige i ett tidigare svar till kommissionen den 2 december 2013 redovisat anställningsförhållandena för generaldirektören och den rättsliga grunden i samband med uppsägning eller avskedande. I svaret anfördes att dessa förhållanden fortfarande gäller och i korthet innebär följande.

En myndighetschef som är generaldirektör förordnas normalt för sex år, med en möjlighet till förlängning på oftast tre år. Myndighetschefen omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning, förkortad LOA. Enligt 33 § andra stycket LOA gäller att en myndighetschef som är anställd för en bestämd tid får förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller om det annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa. Enligt 36 § andra stycket LOA får ett beslut av regeringen om förflyttning enligt 33 § andra stycket LOA ges omedelbar verkan bara om det finns synnerliga skäl.

Mål om talan mot beslut enligt LOA ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Det innebär att beslutet kan prövas av domstol, i sista hand av Arbetsdomstolen.

Vidare anfördes i svaret bl.a. följande. I samband med rekryteringen av Nina Cromnier som generaldirektör för Strålsäkerhetsmyndigheten 2019 premierades kompetens inom områden där myndigheten hade utmaningar, såsom ekonomisk styrning inom myndighetens olika verksamhetsområden samt god ordning och struktur i myndighetens olika processer.

Myndigheten kan inom några år behöva stå redo för att pröva ansökningar om ny kärnkraft med ny teknik på nya platser. Regeringen behöver därför säkerställa att myndigheten inför dessa nya uppgifter har tillgång till erforderliga resurser och kompetens. Förändringarna ställer stora krav på hög kompetens kopplat till kärnsäkerhet inom organisationen men även hos den högsta ledningen.

I samband med IAEA:s granskning som genomfördes i Sverige under vintern 2022 uppmärksammades regeringen bl.a. på att få personer i myndighetens ledningsgrupp hade kompetens inom myndighetens kärnområden: kärnsäkerhet, strålskydd och nukleär icke-spridning. Regeringen har valt att inleda en rekryteringsprocess för en ny generaldirektör med kompetens inom strålskydds- och kärnsäkerhetsområdet. Under tiden som denna process pågår har en vikarierade generaldirektör utsetts i form av en tidigare avdelningschef på myndigheten med djup kunskap och lång erfarenhet inom kärnsäkerhetsområdet. Processen för att rekrytera en ny generaldirektör har just påbörjats. Det första steget med att ta fram en kravprofil har inletts.

Regeringen kommer att söka någon med kunskap och erfarenheter inom myndighetens verksamhetsområden, framför allt kärnsäkerhetsområdet, för att rusta myndigheten inför kommande prövningar och för att utveckla myndigheten i enlighet med rekommendationerna från IAEA.

När det gäller beslutet att anställa Nina Cromnier som generaldirektör i Regeringskansliet anförs följande.

Den aktuella generaldirektören har fått en ny anställning som generaldirektör i Regeringskansliet, varvid hennes anställning som generaldirektör för Strålsäkerhetsmyndigheten upphörde.

Beslutet om anställning av en generaldirektör i Regeringskansliet har beretts internt med berörda inom Regeringskansliet. Ärendet om anställning av Nina Cromnier som generaldirektör i Regeringskansliet, var ett regeringsärende enligt 7 kap. 3 § regeringsformen som avgörs av regeringen vid ett regeringssammanträde. Det innebär att regeringen fattar beslut kollektivt.

I svaret till kommissionen den 2 december 2013, som det hänvisas till, anförs bl.a. följande om anställningsförhållanden för generaldirektören vid Strålsäkerhetsmyndigheten.

Myndighetschefer som är generaldirektörer förordnas normalt för sex år, med en möjlighet till förlängning på oftast tre år. Myndighetschefen omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). [---]

Enligt 33 § LOA gäller dock att en myndighetschef som är anställd för bestämd tid får förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller om det annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa. Ett beslut om förflyttning måste dock, liksom varje annan förvaltningsåtgärd, grundas på objektivt godtagbara skäl. Detta följer av regeringsformens krav på likabehandling, saklighet och opartiskhet. Enligt 36 § andra stycket LOA får ett beslut av regeringen om förflyttning enligt 33 § andra stycket LOA ges omedelbar verkan bara om det finns synnerliga skäl. Som angetts ovan ska ett regeringsärende enligt 7 kap. 3 § regeringsformen avgöras av regeringen vid ett regeringssammanträde. Det innebär att regeringen fattar beslut kollektivt. Detta gäller alla ärenden som ska avgöras av regeringen, även ett beslut om att förflytta Strålsäkerhetsmyndighetens generaldirektör. Prövningen av ett ärende sker i enlighet med den lagstiftning som frågan gäller.

IAEA:s granskningsrapport

I en granskningsrapport från Internationella atomenergiorganet (International Atomic Energy Agency, IAEA) från hösten 2022 framhålls bl.a. följande om Strålsäkerhetsmyndighetens organisation (avsnitt 3.1):

In 2021, SSM underwent a very significant organizational change. The organizational structure was shifted from a “competence oriented” approach to a “task-oriented approach.” The IRRS team noted that the change initially resulted in uncertainties among staff, as many staff members have been relocated according to their competence and the needs of the new organization. There are still some uncertainties among staff in certain parts of the organisation. The IRRS team was informed that staff

preferences regarding relocation within the organization were sought; however, the IRRS team also learned that the reorganization led to some staff leaving SSM.

Vidare framhålls bl.a. följande om personal och kompetens vid Strålsäkerhetsmyndigheten (avsnitt 3.3):

SSM has approximately 300 employees. Approximately half of the employees have a technical or natural science background. The IRRS team noted, however, that there are relatively few qualified staff to support certain regulatory functions, e.g., radiation protection, export control, material clearance, waste disposal, inspections, and transport. Some critical positions have only one qualified expert. In some areas it was noted that there is an insufficient number of inspectors with relevant technical knowledge. The IRRS team considered such experience important in the technical discussions between inspectors and facility staff to ensure constructive liaison on safety related issues and in-depth technical dialogue between experts. The IRRS team noted that the staff turnover rate has risen significantly in SSM since the IRRS mission in 2012. The IRRS team was informed that this is a normal turnover rate in comparison with other governmental agencies in Sweden. Nevertheless, the IRRS team considered the turnover rate to be high in comparison to other similar nuclear and radiation safety authorities in other countries and considers it a possible risk for staffing of critical positions within SSM. The IRRS team considered the availability of relevant categories of staff particularly important in light of the proposed plans of the Swedish government to further expand its nuclear program.

IAEA lämnade bl.a. en rekommendation som innebar att myndigheten bör säkerställa att det finns tillräckligt med kvalificerad personal för att fullgöra alla sina lagstadgade och reglerande funktioner.

I rapporten framhålls vidare bl.a. följande (avsnitt 3.5):

The IRRS team met representatives from several different authorized parties. These meetings provided an opportunity to the IRRS review team to discuss the interactions of authorized parties with SSM, including their comments on SSM's activities and decisions. While confirming that there is a good level of relationship with SSM in general, representatives of the authorized parties expressed the view that more extensive coordination with SSM management, greater involvement on site by SSM inspectors, and more technical and in-depth inspections/reviews by SSM would help foster better safety and better focus on continuous improvement of safety. The IRRS team noted that there are two members of the SSM senior management group with a technical background.

Utfrågning med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari

Utskottet höll den 15 april 2024 en utfrågning med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari (bilaga B5). Vid utfrågningen framkom i huvudsak följande.

Nina Cromnier genomförde under tiden som generaldirektör flera förändringar som förbättrade myndighetens resultat när det gäller ekonomisk styrning. Hon genomförde dock även organisationsförändringar som medförde att erfarna medarbetare med för myndigheten kritisk kompetens valde att lämna myndigheten till följd av de risker de såg för myndighetens

arbete. Oron för att myndigheten därmed inte skulle klara att hantera tillståndsprövningar på ett säkert och effektivt sätt förstärktes genom den kritik som framfördes i granskningsrapporten från det internationella organet för atomenergi, IAEA.

Det har förekommit ett flertal möten mellan tjänstemän på Regeringskansliet och Nina Cromnier med anledning av organisationsförändringarna, där olika risker med och konsekvenser av förändringarna diskuterats. Under våren 2023 genomfördes ett särskilt möte där de nödvändiga åtgärderna med anledning av IAEA:s rapport diskuterades. Det fanns inom Regeringskansliet en stor oro för att myndighetsledningen inte tog oron och kritiken på allvar.

Vid samtalet den 15 maj 2023 mellan statssekreteraren och Nina Cromnier informerades hon om att regeringen mot den angivna bakgrunden inte längre hade förtroende för hennes sätt att leda myndigheten. Det som förmedlades till ministern var att Nina Cromnier godtog att bli anställd i Regeringskansliet. Nina Cromnier ansåg visserligen själv att hon var fortsatt lämpad att leda myndigheten och delade alltså inte uppfattningen om bristerna. Det fanns inte någon tvekan om att hon insåg att det fanns ett bristande förtroende för hennes ledning av myndigheten, vilket också gjorde att det fanns en samsyn om att hon därför skulle anställas i Regeringskansliet.

Nina Cromnier var därefter med i diskussionerna om när det var lämpligt att hon skulle påbörja sin anställning i Regeringskansliet. Hon var också med vid formulerandet av regeringens pressmeddelanden om detta. Hon deltog även vid det informationsmöte som ministrerns statssekreterare hade med Strålsäkerhetsmyndighetens ledningsgrupp efter regeringens beslut om att anställa henne i Regeringskansliet, den 17 maj 2023.

Under de möten som ägde rum under våren mellan Regeringskansliet och Nina Cromnier framgick det att man inte delade bilden när det gällde allvaret i den kritik som framförts och behovet av att åtgärda de brister som påtalats av IAEA. Det är väldigt viktigt att myndigheten lyckas med att tillgodogöra sig den kritiska kunskap man behöver för att hantera befintlig och framtida kärnkraft. Regeringen har tillskjutit särskilda medel för att myndigheten ska kunna utveckla kompetensen. Att göra detta med en ledning som inte delar bilden när det gäller den kritik som framförts från det internationella organet IAEA anser regeringen är förtroendeskadande.

Ministern delar inte bilden av att det har varit ett särskilt snabbt förlopp mellan den 15 och den 17 maj 2023. Det här är en dialog som man har haft med myndigheten inte endast under dessa dagar i maj utan under en längre tid, då det exempelvis har uppdragats att personer med för myndigheten kritisk kompetens har valt att lämna myndigheten.

Nina Cromnier accepterade helt enkelt en anställning i Regeringskansliet. Det var inte fråga om en förflyttning enligt 33 eller 36 § lagen om offentlig anställning. När det gäller redogörelsen till kommissionen var avsikten enbart att redogöra för de bestämmelser som kan vara tillämpliga när en generaldirektör får lämna sitt uppdrag under pågående förordnande. Det var inte de bestämmelser som tillämpades i det här fallet, eftersom det fanns en

samsyn om att hon skulle anställas i Regeringskansliet. Det fanns inte något som tydde på att hon motsatte sig att anställas i Regeringskansliet.

Formen för anställningen var ett beslut på ett regeringssammanträde som bereddes på sedvanligt sätt. Efter beslutet har ministern endast fått information om att Nina Cromniers anställning har påbörjats och att hon är på plats. Någon information om att Nina Cromnier begärt rättelser i efterhand av sin anställning har inte kommit ministern till handa.

Det var oron för myndighetens personalomsättning, framförallt förlusten av senior kompetens inom reaktorsäkerhetsområdet, som låg till grund för att regeringen inte längre hade förtroende för ledningen. Det fanns en oro bland tjänstemännen och även hos statssekreteraren att ledningen inte tog rekommendationerna från IAEA på tillräckligt stort allvar. Samtidigt finns det ett behov av systematiskt arbete för en god säkerhetskultur vid myndigheten mot bakgrund av IAEA:s granskning. Att generaldirektören inte delar bilden av läget tyder på stora skillnader när det gäller hur man ser på myndighetens förmåga att leva upp till sådant som gäller reaktorsäkerheten. Det är ytterst allvarligt. Det är bl.a. Nina Cromniers bristande insikt i allvaret i den kritik som framförts som låg till grund för att regeringen erbjöd en anställning i Regeringskansliet.

Det regeringen har oroat sig för är att senior kompetens rörande reaktorsäkerhet har lämnat myndigheten och inte specifikt då ledningen utan det rör sig generellt om den förmåga myndigheten har att leva upp till den nivå av reaktorsäkerhet som man behöver se till att myndigheten kan upprätthålla. Det rör sig inte endast om kompetens inom ledningsgruppen utan om förmågan att upprätthålla kompetensen på myndigheten.

Utskottets ställningstagande

I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet och att säkerställa att det finns den kompetens som behövs i ledningen för den statliga förvaltningen. De statliga myndigheterna har en i flera avseenden självständig ställning men lyder samtidigt under regeringen och har till uppgift att förverkliga dess politik. Den grundläggande uppgiften för en myndighetschef i statsförvaltningen är att leda arbetet i enlighet med statsmakternas intentioner. En myndighetschef som är generaldirektör förordnas normalt för sex år, med en möjlighet till förlängning.

Enligt lagen om offentlig anställning (LOA) har regeringen en möjlighet att förflytta en myndighetschef som är anställd för en bestämd tid till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa. Grundtanken med detta förflyttningsinstitut är att staten ska ha en möjlighet att när det anses motiverat skilja en myndighetschef från hans eller hennes uppdrag, även mot hans eller hennes vilja. Det innebär således en form av tvångsentledigande. En förflyttning är dock mindre ingripande än en

uppsägning eftersom den medför att personen i fråga får en annan tjänst. I praktiken anställs ofta en tidigare myndighetschef i Regeringskansliet.

För att säkerställa att rätt kompetens finns i ledningen för en myndighet måste regeringen vid behov kunna omplacera en myndighetschef. Som utskottet tidigare har uttalat måste regeringen dock alltid förhålla sig till bestämmelserna i LOA så att inte syftet bakom dessa undergrävs, även när det inte är fråga om ett tvångsentledigande. Den gällande ordningen för att kunna skilja eller förflytta en myndighetschef från en anställning syftar till att säkerställa myndighetschefernas självständighet. Det måste därför finnas sakliga och objektivt godtagbara skäl för ett beslut om förflyttning av en myndighetschef.

Utskottet har även tidigare uttalat att regeringen måste bereda frågor om förflyttningar av myndighetschefer på ett omsorgsfullt sätt och att det inte finns skäl att vara mindre omsorgsfull i en situation där regeringen och en myndighetschef är överens om att myndighetschefen ska lämna sin anställning i en myndighet för att anställas i Regeringskansliet, än om avskiljandet från anställningen sker mot myndighetschefens vilja. Som utskottet tidigare har uttalat faller det på statsrådet att försäkra sig om att förutsättningarna för att flytta en myndighetschef från hans eller hennes anställning föreligger och att dessa också klargörs för myndighetschefen.

I den aktuella granskningen har departementet i de skriftliga svaren till utskottet framhållit att Nina Cromnier accepterade att anställas i Regeringskansliet även om hon gav uttryck för att hon fortfarande ansåg sig lämpad att leda Strålsäkerhetsmyndigheten. Statsrådet har vidare inför utskottet anfört att det rådde en samsyn om att Nina Cromnier skulle anställas i Regeringskansliet och att det inte fanns något som tydde på att hon motsatte sig att anställas där. Statsrådet underströk också att det inte var fråga om en förflyttning enligt LOA. Nina Cromnier har i sin redogörelse till utskottet anfört att förflyttningen skedde mot hennes vilja och att hon blev ställd inför ett fullbordat faktum att regeringen avsåg att flytta henne från hennes anställning som generaldirektör på Strålsäkerhetsmyndigheten. Enligt Nina Cromnier fanns det inte någon frivillighet eller acceptans från hennes sida. Hon framhåller vidare att hon blev förvånad över att regeringens beslut endast var ett beslut om anställning i Regeringskansliet och inte ett beslut om förflyttning. Hon begärde vid flera tillfällen rättelse av beslutet.

En fråga i granskningen är om det har förelegat frivillighet från Nina Cromniers sida och i så fall i vilket avseende. Det är enligt utskottet otillfredsställande att bilderna går isär på det sätt som nu är fallet. Det ankommer på statsrådet att säkerställa om frivillighet råder och, om frivillighet inte råder, överväga en formell förflyttning enligt LOA.

Utskottet konstaterar vidare att det utöver beslutet om att anställa Nina Cromnier i Regeringskansliet finns viss dokumentation om flytten av henne. För att undvika situationer som den aktuella, där det finns olika bilder av huruvida frivillighet har rått eller inte, vill utskottet påminna om vad det tidigare uttalat om vikten av att beakta vilken dokumentation som kan behövas

av dialogen med myndighetschefen. Sådan dokumentation kan bidra till att undanröja eventuella missförstånd och bör alltid klarlägga om det föreligger meningsskiljaktigheter mellan myndighetschefen och Regeringskansliet. Detta gäller särskilt frågan om huruvida det råder frivillighet eller inte från myndighetschefens sida. Av granskningen framgår att det finns viss dokumentation från mötet mellan statssekreteraren och Nina Cromnier. Enligt utskottets mening kan denna dokumentation dock inte anses leva upp till kraven i detta avseende.

Utskottet vill även på en övergripande nivå framhålla vikten av dialog med myndighetschefen om de omständigheter som i förlängningen ligger till grund för bedömningen att denne bör skiljas från sin tjänst.

2.4 Genomförandet av EU:s förordning om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1608-2022/23), *bilaga A2.4.1*, begärs det att utskottet granskar dels energi- och näringsminister Ebba Buschs handläggning av ett regeringsärende rörande förordning (EU) 2022/1854 om ”övervinster på el”, dels finansminister Elisabeth Svantessons uttalanden i samband med handläggningen av ärendet.

I anmälan görs det sammanfattningsvis gällande att ett tak för marknadsintäkter från elproducenter enligt nämnda förordning skulle ha varit infört senast den 1 december 2022, men eftersom regeringen drog ut på processen kom den tillfälliga skatten att gälla mellan den 1 mars och den 31 juni 2023. Anmälaren menar i huvudsak dels att förordningen var i kraft i december 2022, dels att förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen inte utgjorde hinder mot förordningens tillämpning. Enligt anmälaren innebar regeringens handläggning av ärendet att regeringen agerade mot förordningens syfte och gick miste om möjligheten att komma till rätta med övervinster under vintern när elen var som dyrast.

Vidare ifrågasätter anmälaren om finansministern lämnat felaktiga uppgifter i en artikel som publicerades av TT Nyhetsbyrån den 9 februari 2023 med rubriken Skatt på elproducenter ska ge 150 miljoner. I artikeln gjorde finansministern uttalanden med innebörden att med hänsyn till det grundlagsfästa beredningskravet räckte tiden inte till för att ”få allt på plats redan den 1 december” och att det saknades förutsättningar för en retroaktiv beskattning.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Finansdepartementet samt Klimat- och näringslivsdepartementet, *bilaga A2.4.2–3*, och en utfrågning med finansminister Elisabeth Svantesson, *bilaga B7*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Lagstiftningsärendet och beredningsprocessen

EU-förordning om krisintervention

Den 30 september 2022 enades Europeiska unionens råd om en rad förslag som infördes genom förordningen (EU) 2022/1854 av den 6 oktober 2022 om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna.

En av åtgärderna i förordningen var ett tak för marknadsintäkter från elproducenter. Bestämmelser om nivån på taket, vilka energislag som omfattades och hur taket skulle fastställas fanns i artiklarna 6–8. Taket skulle begränsas till högst 180 euro per MWh (artikel 6.1). I artikel 7.5 angavs att medlemsstaterna fick besluta att taket för marknadsintäkter endast skulle tillämpas på 90 procent av de marknadsintäkter som översteg taket. Bestämmelserna om taket skulle tillämpas fr.o.m. den 1 december 2022 t.o.m. den 30 juni 2023 (artikel 22.2 c).

Promemoria från Finansdepartementet

I anledning av EU-förordningen om en krisintervention utarbetades inom Finansdepartementet promemorian Tillfällig skatt på vissa elproducenters överintäkter (Fi2022/03328).

I promemorian lämnades förslag om införande av en tillfällig skatt på vissa elproducenters överintäkter som motsvarade reglerna om ett tak för marknadsintäkter enligt förordningen.

Promemorian remissbehandlades och skickades till 30 remissinstanser den 12 december 2022. Remisstiden gick ut den 8 januari 2023.

Lagrådsremiss

Den 19 januari 2023 beslutade regeringen att inhämta yttrande från Lagrådet över lagförslagen i promemorian från Finansdepartementet.

När det gällde frågan om ikraftträdande anförde regeringen i lagrådsremissen (s. 43) att rådets förordning om en krisintervention trädde i kraft den 8 oktober 2022 och att bestämmelserna om ett obligatoriskt tak för marknadsintäkter (artikel 6–8) skulle tillämpas fr.o.m. den 1 december 2022. Enligt regeringen var det därför angeläget med ett tidigt ikraftträdande. Regeringen konstaterade emellertid att innan lagen om skatt på överintäkter från el och ändringarna i skatteförfarandelagen kunde träda i kraft behövde förslagen granskas av Lagrådet och behandlas av riksdagen och slutligen

behövde lagarna utfärdas. Mot bakgrund av detta bedömde regeringen att tidigaste möjliga ikraftträdande var den 1 mars 2023. Regeringen föreslog därför att lagarna skulle träda i kraft den 1 mars 2023.

Några remissinstanser ansåg att skatten borde tillämpas retroaktivt från den 1 december 2022. Regeringen ansåg dock, i likhet med andra remissinstanser, att lagen inte skulle tillämpas retroaktivt. Regeringen hänvisade därvid till att det var fråga om en ny skatt som dessutom inte var okomplicerad.

Lagrådet lämnade ett yttrande över förslagen den 30 januari 2023 och anförde bl.a. följande:

Det framgår inte direkt av de tillämpliga artiklarna i förordningen att marknadsintäkter som överstiger taket ska tas ut i form av en skatt. I artikel 10.1 anges emellertid på vilket sätt medlemsstaterna ska använda överintäkter till följd av tillämpningen av det. Se även skäl 11 där det anges att taket för marknadsintäkter bör generera intäkter för medlemsstaterna för att finansiera åtgärder till stöd för slutkunder såsom hushåll, små och medelstora företag och energiintensiva industrier.

Av förordningen kan alltså utläsas att en medlemsstat ska dra in överintäkter till staten och använda dessa för de i förordningen angivna ändamålen (medlemsstaten får dock besluta att begränsa uttaget till 90 procent av överintäkterna). Det handlar därför om ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation. Mot denna bakgrund anser Lagrådet – i likhet med regeringen – att systemet med ett obligatoriskt tak för marknadsintäkter i förordningen, för svenskt vidkommande, inte kan karaktäriseras som något annat än uttag av statlig skatt (jfr prop. 1973:90 s. 213). Det följer av 1 kap. 4 § andra stycket och 9 kap. 1 § regeringsformen att riksdagen beslutar om skatter till staten.

En EU-förordning är, som anges i lagrådsremissen, direkt tillämplig i varje medlemsstat och ska i Sverige behandlas som svensk lag. En sådan rättsakt bör som utgångspunkt inte inkorporeras i eller transformeras till nationell rätt eftersom några särskilda åtgärder för att införliva en förordning generellt sett inte får vidtas.

Lagrådet noterar dock att det av förordningen direkt kan utläsas att regelverket avseende det obligatoriska taket inte är möjligt att tillämpa utan att det genomförs i nationell rätt. I artikel 6.5 anges t.ex. att kommissionen ska ge medlemsstaterna vägledning om genomförandet av artikel 6. Till detta kommer att de flesta av bestämmelserna är riktade till medlemsstaterna. I övrigt innehåller förordningen i denna del i huvudsak bestämmelser som ger medlemsstaterna olika valmöjligheter eller möjlighet att bibehålla eller införa åtgärder som ytterligare begränsar marknadsintäkterna.

Regelverket är alltså av en sådan karaktär att det – på samma sätt som ett direktiv – måste genomföras i svensk rätt för att det över huvud taget ska kunna tillämpas. Det innebär att det inte är tillräckligt att införa kompletterande bestämmelser till förordningen i form av bl.a. förfaranderegler utan det behövs en heltäckande reglering, såväl materiella bestämmelser som förfaranderegler.

I lagrådsremissens förslag till reglering finns bestämmelser om skatteplikens omfattning, skattskyldighet och dess inträde, beskattningsunderlaget, skattens storlek och förfaranderegler. Det kan vidare noteras att lagen inte ska tillämpas retroaktivt från och med det datum som anges i förordningen, se artikel 22.2 c, trots att den baseras på en förordning som rent formellt inte behöver genomföras genom en nationell rättsakt. Det handlar alltså om en heltäckande reglering som införs genom lag.

Mot bakgrund av det sagda anser Lagrådet att den föreslagna regleringen är i överensstämmelse med bestämmelserna i regeringsformen om att riksdagen beslutar om skatt. En annan sak är att bestämmelserna i lagen – i likhet med vad som gäller vid tillämpning av lagstiftning som genomför direktiv – kommer att tolkas i ljuset av motsvarande bestämmelser i förordningen, och att en regel i förordningen blir direkt tillämplig om den inte är korrekt genomförd.

Sammanfattningsvis bedömde Lagrådet bl.a. att systemet med ett obligatoriskt tak för marknadsintäkter i förordningen, för svenskt vidkommande, inte kunde karakteriseras som något annat än uttag av statlig skatt. Vidare bedömde Lagrådet att regelverket var av en sådan karaktär att det – på samma sätt som ett direktiv – behövde genomföras i svensk rätt för att det över huvud taget skulle kunna tillämpas.

Proposition

Den 9 februari 2023 beslutade regeringen att till riksdagen överlämna proposition 2022/23:58 Extra ändringsbudget för 2023 – Tillfällig skatt på vissa elproducenters överintäkter. I propositionen lämnades förslag om att införa en tillfällig skatt på vissa elproducenters överintäkter som motsvarade reglerna om ett tak för marknadsintäkter enligt EU-förordningen. Regeringen föreslog att de nya bestämmelserna skulle införas i en ny lag och i skatteförfarandelagen. Vidare föreslogs att bestämmelserna skulle träda i kraft den 1 mars 2023.

Regeringen konstaterade bl.a. att förordningens bestämmelser om intäktstaket skulle tillämpas fr.o.m. den 1 december 2022. Enligt regeringen var det därför angeläget att den kompletterande lagstiftning som regeringen bedömde vara nödvändig för att intäktstaket skulle kunna tillämpas i Sverige kunde träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen ansåg mot denna bakgrund att det fanns särskilda skäl för att lämna förslag till ändringar i statens budget för 2023. Regeringen ansåg vidare att det fanns synnerliga skäl för riksdagen att besluta om förkortad motionstid, och föreslog att motionstiden skulle förkortas till fem dagar.

Regeringen bedömde att det borde införas kompletterande bestämmelser till förordningen i den del den gällde ett tak för marknadsintäkter. Regeringen konstaterade att en EU-förordning är direkt tillämplig i varje medlemsland och ska i Sverige behandlas som svensk lag. En sådan rättsakt bör som utgångspunkt inte inkorporeras i eller transformeras till nationell rätt eftersom några särskilda åtgärder för att införliva en förordning generellt sett inte får vidtas. Den aktuella förordningen gav dock medlemsstaterna alternativa handlingsvägar för hur den skulle tillämpas. Regeringen konstaterade att regeringsformen inte innehåller någon definition av begreppet skatt. Regeringen anförde att det av förarbetena till regeringsformen framgår att en skatt kan karakteriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation (prop. 1973:90 s. 213, jfr även s. 140). Detta gäller inte bara när pålagan har motiverats med behovet av en inkomstförstärkning utan också när den främst fullföljer ett stabiliseringspolitiskt, försörjningspolitiskt eller annat

sådant syfte (a. prop. s. 220). Regeringen bedömde att ett sådant intäktstak som föreskrevs i rådets förordning om en krisintervention utgjorde en skatt enligt svensk rätt. Regeringen noterade även att Lagrådet instämde i denna bedömning. Vidare bedömde regeringen att förordningen inte var tillräckligt detaljerad för att ensam kunna ligga till grund för uttag av skatt samtidigt som den innehöll olika valmöjligheter för medlemsländerna. För att det skulle vara möjligt att tillämpa intäktstaket, öka tydligheten och säkerställa att de grundläggande krav på skattelagstiftning som uppställs i Sverige var uppfyllda, bedömde regeringen att det var nödvändigt att införa kompletterande bestämmelser till förordningen i den del som rörde intäktstaket. Regeringen föreslog därför att det skulle införas en ny lag om en skatt på överintäkter från el och att skatten skulle betalas till staten.

När det gällde frågan om ikraftträdande anförde regeringen – i likhet med lagrådsremissen – att rådets förordning om en krisintervention trädde i kraft den 8 oktober 2022 och att bestämmelserna om ett obligatoriskt tak för marknadsintäkter (artikel 6–8) skulle tillämpas fr.o.m. den 1 december 2022. Enligt regeringen var det därför angeläget med ett så tidigt ikraftträdande som möjligt. Regeringen konstaterade emellertid att förslagen behövde riksdagsbehandlas innan lagen om skatt på överintäkter från el och ändringarna i skatteförfarandelagen kunde träda i kraft och slutligen behövde lagarna utfärdas. Mot bakgrund av detta bedömde regeringen att tidigaste möjliga ikraftträdande var den 1 mars 2023. Regeringen föreslog därför att lagarna skulle träda i kraft den 1 mars 2023.

Några remissinstanser ansåg att skatten borde tillämpas retroaktivt från den 1 december 2022. Regeringen ansåg dock, i likhet med andra remissinstanser, att lagen inte skulle tillämpas retroaktivt. Regeringen hänvisade till att det var fråga om en ny skatt som dessutom inte var okomplicerad (prop. 2022/23:58 s. 48).

Riksdagsbehandling

Propositionen överlämnades till riksdagen den 9 februari 2023 och bordlades samma dag. Vid bordläggningen beslutade riksdagen, i enlighet med regeringens förslag, att förkorta motionstiden till fem dagar. Motionstiden löpte således ut den 14 februari 2023.

Den 10 februari 2023 hänvisades propositionen till finansutskottet. Propositionen behandlades i utskottets betänkande Extra ändringsbudget för 2023 – Tillfällig skatt på vissa elproducenters överintäkter (bet. 2022/23:FiU33).

Den 21 februari 2023 lämnade finansutskottet sitt betänkande till kammaren. Utskottet föreslog att ärendet skulle avgöras trots att det varit tillgängligt kortare tid än två dagar före den dag då det behandlades. Utskottet ställde sig bakom regeringens förslag till extra ändringsbudget. Utskottet konstaterade bl.a. att det intäktstak som rådets förordning föreskrev utgjorde en skatt enligt svensk rätt. Enligt utskottet var förordningen, som regeringen anförde, inte tillräckligt detaljerad för att ensam kunna ligga till grund för uttag

av skatt. Dessutom innehöll den vissa valmöjligheter för medlemsstaterna. Utskottet ansåg därför – i likhet med regeringen – att det borde införas kompletterande bestämmelser till rådets förordning i den del förordningen gällde ett tak för marknadsintäkter. I betänkandet fanns fyra reservationer (S, V, C, MP).

Ärendet debatterades i kammaren den 22 februari 2023 och riksdagen beslutade samma dag att bifalla utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2022/23:125).

Pressmeddelande och finansministerns uttalanden

Pressmeddelande från Finansdepartementet

Den 25 november 2022 publicerade Finansdepartementet ett pressmeddelande på regeringens webbplats om EU-förordningen om en krisintervention. Pressmeddelandet hade rubriken Intäktstak för elproducenter tidigast i mars nästa år.

I pressmeddelandet angavs bl.a. att regeringen bedömde att förordningens bestämmelser om intäktstak behövde kompletteras med nationell lagstiftning och att det därför inte var möjligt att tillämpa reglerna i Sverige fr.o.m. den 1 december 2022 utan som tidigast från den 1 mars 2023. Vidare angavs att åtgärden enligt förordningen skulle vara tillfällig t.o.m. 30 juni 2023 och att intäktstaket innebar att elproducenternas intäkter från viss elproduktion skulle begränsas till högst 180 euro per megawattimme producerad el.

Finansministerns uttalanden

I en artikel som publicerades av TT Nyhetsbyrån den 9 februari 2023 med rubriken Skatt på elproducenter ska ge 150 miljoner uttalade finansministern bl.a. att ”den svenska grundlagen har tydliga krav på beredning” och att ”tiden räckte inte till för att få allt på plats redan den 1 december”. Vidare uttalade finansministern att ”det är omöjligt att som någon föreslagit att ta ut skatt i efterhand, det vill säga retroaktiv beskattning”.

Gällande ordning

Beredningskravet och beredning av brådskande ärenden

Regeringsarbetet regleras närmare i 7 kap. regeringsformen. Bestämmelserna är avsiktligt knapphändig utformade. Enligt förarbetena till regeringsformen bör regeringens arbetsformer inte göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar en anpassning av arbetet till växlande förhållanden (prop. 1973:90 s. 179). En allmän utgångspunkt bör därför vara att visa återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer.

I 7 kap. 2 § regeringsformen uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska de upplysningar och yttranden som behövs hämtas in från de berörda myndigheterna vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som

behövs inhämtas från kommunerna. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

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

Statsrådsberedningen har gett ut skriften Propositionshandboken (Ds 1997:1 [kompletterad och reviderad genom SB PM 2019:4 rev. januari 2023]). Handboken innehåller anvisningar för propositionsarbetet i Regeringskansliet. I avsnitt 3.4.1 i handboken finns en redogörelse för behovet av remiss. Det slås fast att det är beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen som styr behovet av remissbehandling. Det traditionella sättet för regeringen att få upplysningar och yttranden är 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. Alla komplicerade lagstiftningsärenden ska regelmässigt föregås av remissbehandling. Remissmöten kan dock i sådana fall användas som en del av beredningsförfarandet, om ärendet har föregåtts av tidigare utredningar och remissförfaranden. Det understryks att det endast är i verkliga undantags-situationer som regeringen i stället för remissbehandling eller remissmöte kan ta kontakt med berörda myndigheter under hand och ha överläggningar med dessa. Vidare anges att remissbehandling kan framstå som obehövlig främst vid smärre kompletteringar av ny lagstiftning, vid följdändringar och i andra begränsade tekniska frågor.

I Propositionshandbokens avsnitt 13 Brådskande propositionsarbete i undantagsfall anges att det normala berednings- och remissförfarandet i vissa undantagsfall kan ersättas med ett förfarande med remissmöte m.m. eller, i lagtekniska frågor av mer okontroversiellt slag, med en begränsad remiss i samband med delningsförfarandet, då man endast delar propositionsutkastet eller tar muntliga kontakter (s. 117 f.). I avsnittet hänvisas även till möjligheten att under vissa förutsättningar begära bl.a. förkortad delningstid, förtur i Lagrådet för föredragning av en remiss eller förkortad motionstid.

I Statsrådsberedningens promemoria Propositionshandboken – kompletteringar och ersatta avsnitt (SB PM 2019:4 rev. januari 2023), avsnitt 7 Förkortad motionstid, anges att det ska finnas mycket starka skäl för att regeringen ska lämna förslag om förkortad motionstid. Det hänvisas till att det av förarbetena till riksdaysordningen framgår att förkortad motionstid bör

vara en ren undantagsföreteelse och att följdmotionstiden aldrig får sättas helt ur spel (prop. 1973:90 s. 541). Vidare anges att det inte är tillräckligt att anmäla regeringens förslag om förkortad motionstid i propositionen. Frågan behöver dessförinnan förankras med det berörda utskottet och partigrupperna i riksdagen. Därutöver ska kammarkansliet informeras. Informationen om förslaget om förkortad motionstid ska lämnas i så god tid att talmannen, utskottskansliet och partigrupperna får skälig tid innan propositionen trycklovas (bet. 2015/16:KU20 s. 480).

Retroaktiv skattelag

I 2 kap. 10 § regeringsformen finns en bestämmelse om förbud mot lagstiftning om retroaktiv skatt eller avgift. Enligt bestämmelsen får skatt eller statlig avgift inte tas ut i vidare mån än som följer av föreskrifter som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten. Finner riksdagen att det finns särskilda skäl för det, får en lag dock innebära att skatt eller statlig avgift tas ut trots att lagen inte hade trätt i kraft när omständigheten inträffade, om regeringen eller ett riksdagsutskott då hade lämnat ett förslag om det till riksdagen. Med förslag jämställs ett meddelande i skrivelse från regeringen till riksdagen om att ett sådant förslag är att vänta. Vidare får riksdagen föreskriva undantag från första meningen, om riksdagen finner att det av särskilda skäl krävs i samband med krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris.

Utgångspunkten i regleringen är alltså ett förbud mot retroaktivt verkande skattelag. Huvuddelen av reglerna i bestämmelsen handlar emellertid om förutsättningarna för att göra undantag från huvudregeln. De förutsättningarna anges i detalj och bestämmelsen är absolut i så måtto att undantag inte kan göras annat än i enlighet med det som föreskrivs i bestämmelsen.

Enligt undantagsregeln i bestämmelsens andra mening är, som framgått ovan, retroaktivitet under angivna förutsättningar tillåten om regeringen eller ett riksdagsutskott när den omständighet som utlöste skattskyldigheten inträffade hade lämnat förslag om det till riksdagen. I tredje meningen anges att med förslag jämställs skrivelse från regeringen till riksdagen om att ett sådant förslag är att vänta. Den avgörande tidpunkten är den dag då propositionen respektive skrivelsen med meddelandet blir allmän handling hos riksdagen, dvs. den dag då propositionen eller skrivelsen kommer in till kammarkansliet. För ett utskottsbetänkande blir den avgörande dagen i regel när betänkandet första gången anmäls i kammaren. Retroaktivitet är i förvarningsfallen tillåten från och med dagen efter den dag då förvarningen gavs (prop. 1978/79:195 s. 60 f.).

I förvarningsfallen krävs inte att det råder fullständig överensstämmelse mellan förslaget och den sedermera antagna lagen. Riksdagen kan alltså göra vissa jämkningar i ett regeringsförslag utan att möjligheten till retroaktiv tillämpning går förlorad. Inte heller kan man i ”skrivelsefallen” kräva en detaljerad beskrivning av kommande förslag. Det väsentliga är att det genom meddelandet görs klart vilken typ av transaktion, intäkt, avdrag etc. som

förslaget avses ingripa mot och från vilken tidpunkt retroaktiviteten ska gälla (prop. 1978/79:195 s. 61). Däremot kan det inte generellt krävas att det sätt på vilket ingripandet ska ske preciseras. Det är riksdagen som bedömer om det finns särskilda skäl till retroaktiv tillämpning (Holmberg m.fl., Grundlagarna [Juno, version 3A], kommentar till 2 kap. 10 § regeringsformen).

Undantagsmöjligheten vid krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris enligt bestämmelsen i 2 kap. 10 § regeringsformen sista meningen har hittills inte utnyttjats.

Svar på skriftlig fråga

Den 22 mars 2023 svarade finansminister Elisabeth Svantesson på en skriftlig fråga (fr. 2022/23:439) om omständigheterna kring tidsåtgången vid införandet av en tillfällig skatt på extraordinära vinster för vissa företag under 2023 respektive skatt på överintäkter från el. När det gällde EU-förordningen om en krisintervention och intäktstaket anfördes följande i svaret:

Intäktstaket å sin sida är en ny typ av åtgärd, utan tidigare motsvarighet i det svenska skattesystemet. Det var därför nödvändigt att utarbeta en helt ny skatt, med överväganden kring bl.a. vad som ska vara skattepliktigt, vem som ska vara skattskyldig och hur beskattningsunderlaget ska beräknas. Det var också nödvändigt att ta fram bestämmelser om förfarandet vid beskattningen och att analysera effekterna av en helt ny typ av åtgärd. Vidare var det viktigt att utforma skatten så att försörjningstryggheten inte äventyras. Sammantaget rörde det sig om ett förhållandevis komplicerat lagstiftningsarbete, vilket gjorde att det inte var möjligt att remittera någon promemoria före den 12 december 2022. Remisstiden kunde inte hållas lika kort som när det gällde förslaget om den tillfälliga skatten på extraordinära vinster för vissa företag under 2023. Regeringen kunde därför inte överlämna en proposition till riksdagen före den 9 februari 2023.

I svaret anförde finansministern vidare att det inte var meningsfullt att jämföra tidsåtgången i lagstiftningsärendet om intäktstaket med tidsåtgången i lagstiftningsärendet om det s.k. solidaritetsbidraget eftersom förutsättningarna för arbetet med att implementera respektive åtgärd hade varit väldigt olika.

Interpellationsdebatt den 31 mars 2023

Den 27 februari 2023 ställdes en interpellation om skatt på övervinster på elmarknaden till finansminister Elisabeth Svantesson (ip. 2022/23:235). Interpellationen besvarades av finansministern i riksdagens kammare den 31 mars 2023 (prot. 2022/23:85 § 8). Finansministern anförde inledningsvis bl.a. följande (anf. 59):

Enligt en EU-förordning som beslutades den 6 oktober förra året ska ett obligatoriskt tak för intäkter införas i medlemsländerna. I Sverige har det krävts kompletterande lagstiftning för att tillämpa intäktstaket. Det beror bland annat på att förordningen innehåller olika valmöjligheter för medlemsstaterna. Regeringen har hanterat frågan så snabbt som det har varit möjligt, och den 1 mars trädde skatten på överintäkter från el i kraft. Genom skatten kan intäktstaket börja tillämpas i Sverige.

Det är viktigt att i det här sammanhanget nämna att tillämpningen av intäktstaket inte är en förutsättning för utbetalning av elstöd. I samma EU-förordning som ligger till grund för intäktstaket anges till exempel att så kallade flaskhalsintäkter får användas för att finansiera åtgärder till stöd för elslutkunder. Detta sker nu också, och det handlar om stöd i storleksordningen 55 miljarder kronor.

Finansministerns uttalanden ifrågasattes av interpellanten som anförde bl.a. att hanteringen av intäktstaket hade präglats av passivitet från regeringens sida och att man hade gått miste om flera miljarder i skatt som hade kunnat användas för att finansiera stöd till hushållen. Finansministern anförde bl.a. följande i sitt svar (anf. 62):

Jag tycker ändå att man ska hålla sig lite mer till sanningen när det handlar om huruvida lagstiftningen hade kunnat vara på plats tidigare och om det hade kunnat vara många miljarder mer. Nej, det hade det alltså inte. Jag tycker att det är viktigt för den som lyssnar och den som efter debatten läser protokollet att veta detta. Jag tror också att Peder Björk vet det.

I Sverige är intäktstaket en form av beskattning. Det vet alla som sitter i skatteutskottet. Det sa också den förra regeringen, för den här frågan kom ju först upp under Socialdemokraternas tid. Det går inte att göra retroaktivt, och det är skattelagstiftning. Det tar tid. Det här har gått snabbt för att vara ny skattelagstiftning, och det vet skatteutskottets ledamöter mer än några andra. Men nu är intäktstaket på plats, och det är väldigt bra.

Tidigare granskning

Beredningskravet

Utskottet har vid flera tillfällen granskat frågor som rör beredningen av regeringsärenden. Inom ramen för en granskning hösten 2008 gick utskottet igenom granskningar från mitten av 1970-talet och framåt när det gällde inhämtande av yttranden och upplysningar från myndigheter, organisationer och andra (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.). Genomgången omfattade en rad olika typer av regeringsärenden, bl.a. lagärenden.

Av de svar som Regeringskansliet lämnade framgick följande i fråga om lagärenden (s. 61 f. och 186 f.). Dessa ärenden bereds regelmässigt genom ett traditionellt remissförfarande. Remisstiden är normalt tre månader, men längre tider kan förekomma beroende på bl.a. valet 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 det 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 kontakter under hand, 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 sitt ställningstagande anförde utskottet bl.a. att den ordning som föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen ska tillmätas stor vikt (s. 63 f.). Genom att förslag och pågående ärenden kommer myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt som möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens och, i förlängningen i vissa fall även riksdagens, beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt borde det enligt utskottet också påminnas om att beredningskravet inte är absolut. Upplysningar och yttranden ska enligt regeringsformen begäras in i den mån det behövs. Utskottet påminde även om att det i regeringsformen inte föreskrivs någon särskild form för hur upplysningar och yttranden ska hämtas in.

Utskottet konstaterade dock att det vid flera tillfällen i sin granskning hade uttolkat innebörden av beredningskravet, både i vad mån det ska anses tillämpligt och vad som krävs för att det ska anses uppfyllt. Granskningen gav enligt utskottet vid handen att sättet på vilket beredningskravet uppfyllts hade varierat stort mellan olika ärendetyper. Utskottet framhöll att detta var naturligt med hänsyn till ärendetypernas skiftande karaktär och att denna variation även var förenlig med bestämmelserna i regeringsformen. Samtidigt framhöll utskottet att den konstitutionella praxis som hade utvecklats, bl.a. vägledd av utskottets granskning, innebar ett i huvudsak preciserat beredningskrav för vissa ärendetyper, såsom lagförslag.

Slutligen underströk utskottet särskilt vikten av god planering för att undvika tidsnöd med t.ex. förkortad remissomgång som följd.

Granskningen från 2008 har följts av en rad granskningar som har berört regeringens beredningskrav (se t.ex. bet. 2008/09:KU10 s. 46 f. och 65 f., bet. 2009/10:KU20 s. 13 f., bet. 2009/10:KU10 s. 32 f., bet. 2009/10:KU20 s. 139 f., bet. 2011/12:KU20 s. 43 f., bet. 2012/13:KU20 s. 92 f., bet. 2013/14:KU10 s. 42 f., yttr. 2013/14:KU6y s. 2 f., bet. 2014/15:KU20 s. 161 f. och 179 f., bet. 2015/16:KU20 s. 396 f., bet. 2018/19:KU20 s. 32 f. samt bet. 2020/21:KU20 s. 195 och 322 f.).

Beredning vid brådskande fall

Hösten 2009 genomförde utskottet en granskning av hur regeringens beredning av propositioner under kristid uppfyllt regeringsformens krav (bet. 2009/10:KU10 s. 45 f.). Utskottet kartlade och analyserade åtta propositioner med anknytning till ett antal kriser. I fråga om remissbehandling under beredningen fann utskottet bl.a. att förslag hade skickats på remiss till myndigheter vid ett eller flera tillfällen under beredningen av samtliga granskade propositioner med ett undantag. I genomsnitt hade regeringen begärt in yttranden från tre till fyra myndigheter, och remisstiden hade i genomsnitt varit en och en halv dag, även om det hade förekommit stora variationer (från cirka två timmar upp till cirka nio dagar). Endast i ett fall hade förslaget skickats på remiss till sammanslutningar och enskilda.

I sitt ställningstagande framhöll utskottet inledningsvis att regeringsformens beredningskrav är av väsentlig betydelse i samtliga ärenden i vilka regeringen fattar beslut, även i krissituationer då regeringen är tvungen att bereda ärenden av brådskande karaktär. Samtidigt påminde utskottet om att beredningskravet inte är lika för alla fall. Enligt utskottet är det särskilt viktigt att även under kriser, i möjligaste mån, bibehålla krav på såväl välvägd tidsfrister som lämpligt antal remissinstanser, inte minst i beredningen av ärenden som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten. Utskottet påpekade att behovet av brådskande beredningar åtminstone i viss utsträckning kan undvikas genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap.

Uttalanden av statsråd

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet har i dessa granskningar framhållit att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan med hänsyn till sin speciella ställning behöva ta särskilda hänsyn. Ett antal granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f., bet. 2017/18:KU20 s. 300 f., bet. 2018/19:KU20 s. 201 och 214 f., bet. 2020/21:KU10 s. 286 f. och 308 f., bet. 2020/21:KU20 s. 157 f. samt bet. 2021/22:KU20 s. 216 f. och 242 f.). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Utskottet har också uttalat att det är angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter (bet. 2016/17:KU20 s. 374).

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 16 januari 2024 och den 13 februari 2024 svarspromemorior som är upprättade inom Finansdepartementet och Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A2.4.2–3). Av svarspromemoriorna framgår i huvudsak följande.

Ansvarigt statsråd under förhandlingarna inom EU om kommissionens förslag om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna, som sedan blev EU:s förordning 2022/1854, var dåvarande energiministern Khashayar Farmanbar (Infrastrukturdepartementet).

Ansvarigt statsråd för lagstiftningsärendet var inledningsvis dåvarande finansministern Mikael Damberg och från den 18 oktober 2022 finansminister Elisabeth Svantesson (båda vid Finansdepartementet). Energi- och näringsminister Ebba Busch har deltagit i den gemensamma beredningen av ärendet.

I arbetet med att ta fram Finansdepartementets promemoria Tillfällig skatt på vissa elproducenters överintäkter (Fi2022/03328) inleddes visst analysarbete inom Finansdepartementet redan under förhandlingarna inom EU om förordning 2022/1854 som dåvarande energiministern ansvarade för. I slutet

av vecka 40 2022 bestämdes att lagstiftningsärendet skulle handläggas av Finansdepartementet. Ett första möte om promemorian hölls måndagen därefter, den 10 oktober 2022, och själva skrivarbetet påbörjades den 12 oktober 2022. Arbetet var högt prioriterat och promemorian färdigställdes den 12 december 2022.

Promemorian remitterades till 30 remissinstanser den 12 december 2022 och remisstiden löpte ut den 8 januari 2023. Remisstiden bestämdes genom en avvägning mellan beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen och principerna om unionsrättens företräde och effektivitet samt principen om lojalt samarbete mellan unionen och medlemsstaterna. Med hänsyn till frågans komplexitet var det nödvändigt att berörda aktörer skulle ges en reell möjlighet att överväga och lämna synpunkter på förslagen. I avvägningen beaktades även att Finansdepartementet, under utarbetandet av förslaget till lagstiftning, hade haft omfattande kontakter med berörda myndigheter och andra berörda aktörer.

Det sista remissvaret inkom den 9 januari 2023. Samma dag föredrogs utfallet av remissynpunkterna för den ansvariga rättschefen.

Några remissynpunkter medförde att delar av förslaget behövde arbetas om. Övriga remissynpunkter behövde arbetas in och bemötas i lagrådsremissen.

Den 11 januari inhämtades kompletterande synpunkter från berörda remissinstanser om ändringarna i förslaget.

Den 12 januari föredrogs remissutfallet och ändringarna av förslaget för den ansvariga statssekreteraren. Gemensam beredning påbörjades den 16 januari och avslutades den 17 januari. Den 16 januari togs lagrådsremissen upp på veckoberedningen med finansministern inför regeringssammanträdet den 19 januari. Den 18 januari delades lagrådsremissen inom Regeringskansliet.

På utskottets frågor om vilka överväganden som gjorts om möjligheten att överlämna en skrivelse om retroaktiv skattelagstiftning till riksdagen innan en proposition kunde överlämnas (jfr 2 kap. 10 § andra stycket, andra och tredje meningen regeringsformen) angavs följande.

När Finansdepartementet påbörjade övervägandena om hur det obligatoriska intäktstaket i förordning 2022/1854 skulle tillämpas i Sverige blev det snabbt uppenbart att det skulle krävas nationell lagstiftning och att sådan lagstiftning, bl.a. med hänsyn till regeringsformens beredningskrav, inte skulle kunna vara på plats till den 1 december 2022. Anledningen till att det krävdes nationell lagstiftning var att tillämpningen av intäktstaket enligt svensk rätt bedömdes utgöra en skatt och att förordning 2022/1854 inte i sig kunde läggas till grund för beskattning.

Frågan om retroaktivitet genom en s.k. stoppskrivelse väcktes och analyserades av Finansdepartementet efter slutet av vecka 40 2022, när det bestämdes att lagstiftningsärendet skulle handläggas av Finansdepartementet. I de diskussioner om arbetets inriktning som fördes mellan departementets opolitiska tjänstemän och politiska ledning ingick bl.a. frågorna om möjligt ikraftträdande för lagstiftningen och om retroaktivitet genom en stoppskrivelse. I det här skedet bedömdes – i samråd med Finansdepartementets

dåvarande politiska ledning – att det inte var lämpligt med retroaktiv tillämpning genom en stoppskrivelse. Någon annan bedömning gjordes inte av den nuvarande politiska ledningen. När den nuvarande politiska ledningen tillträdde pågick ett intensivt arbete med hur intäktstaket skulle tillämpas i Sverige. Under arbetets gång stärktes Finansdepartementets uppfattning att det inte skulle vara möjligt att i något meningsfullt skede utforma en tillräckligt preciserad skrivelse för att den skulle kunna fungera som en stoppskrivelse. Den 22 november 2022 stämde bl.a. frågorna om ikraftträdande och om retroaktivitet genom en stoppskrivelse av med den nuvarande politiska ledningen. Bedömningen att intäktstaket skulle kunna tillämpas tidigast från den 1 mars 2023 offentliggjordes därefter i det pressmeddelande som publicerades den 25 november 2022.

Ett skäl för bedömningen var att en stoppskrivelse i detta fall skulle avvika från de fall där en sådan normalt används, eftersom det inte var fråga om att ingripa mot skatteflykt eller skatteundandraganden. Ett annat skäl var att det tidigt stod klart att det var fråga om ett materiellt komplicerat lagstiftningsärende där det under den fortsatta beredningen skulle kunna bli förändringar av förslaget. Det gällde även i grundläggande frågor, t.ex. vad som skulle vara skattepliktigt, vem som skulle vara skattskyldig och hur beskattningsunderlaget skulle beräknas, eftersom dessa frågor inte besvarades i förordningen. Retroaktiv beskattning med stöd av en stoppskrivelse förutsätter att det genom meddelandet görs klart vilken typ av transaktion, intäkt, avdrag etc. som förslaget avses ingripa mot. Det bedömdes mot denna bakgrund inte vara möjligt att i något meningsfullt skede utforma en tillräckligt preciserad skrivelse för att den skulle kunna fungera som en stoppskrivelse. En skrivelse som inte gav berörda aktörer tillräcklig vägledning kring beskattningskonsekvenserna av ett visst agerande på elmarknaden riskerade att leda till rättslig osäkerhet. Osäkerhet kring hur och när intäktstaket skulle börja tillämpas riskerade i sin tur att få effekter för elförsörjningen. Om det var oklart för elproducenterna hur deras intäkter skulle komma att beskattas, i kombination med en risk för retroaktiv beskattning med 90–100 procent av intäkterna över en viss gräns, hade det kunnat innebära att de avstod från att producera maximalt, särskilt när priserna var som högst och elbehovet var som störst. Under den ansträngda situationen vad gäller elförsörjningen som rådde vintern 2022/23 bedömdes detta som särskilt olämpligt.

När det gäller utskottets fråga om vilket underlag finansminister Elisabeth Svantesson hade för sitt uttalande att ”tiden inte räckte till för att få allt på plats redan den 1 december” och att ”det är omöjligt att som någon föreslagit att ta ut skatt i efterhand, det vill säga retroaktiv beskattning” anfördes följande.

Det obligatoriska intäktstaket i förordning 2022/1854 var inte möjligt att tillämpa utan kompletterande nationell lagstiftning, vilket även Lagrådet konstaterade i sitt yttrande. Med hänsyn till regeringsformens beredningskrav och att det var fråga om ett förhållandevis komplicerat lagstiftningsärende var det inte möjligt att ha sådan lagstiftning på plats till den 1 december 2022. Förbudet mot retroaktiv beskattning framgår av 2 kap. 10 § andra stycket

regeringsformen. Som framgår ovan hade bedömningen gjorts att det inte fanns förutsättningar att lämna en s.k. stoppskrivelse i något meningsfullt skede. Uttalandet skedde i ljuset av detta.

Utfrågning med finansminister Elisabeth Svantesson

Utskottet höll den 25 april 2024 en utfrågning med finansminister Elisabeth Svantesson (bilaga B7). Vid utfrågningen uppgav ministern i huvudsak följande.

När EU:s energiministrar den 30 september 2022 kom överens om de åtgärder som sedan kom till uttryck i EU-förordningen om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna, den s.k. krisförordningen, styrdes Sverige av en socialdemokratisk övergångsregering. Genom krisförordningen antogs bl.a. bestämmelser om ett obligatoriskt tak för marknadsintäkter, det s.k. intäktstaket. Enligt bestämmelserna skulle intäktstaket tillämpas i medlemsstaterna fr.o.m. den 1 december 2022.

Vid regeringsskiftet den 18 oktober 2022, när finansministern tillträdde, pågick redan ett intensivt arbete med att ta fram nödvändig nationell lagstiftning för att det skulle vara möjligt att tillämpa intäktstaket i Sverige. Det fanns två skäl till att det var nödvändigt med nationell lagstiftning. Dels var intäktstaket enligt svensk rätt att betrakta som en skatt och därmed något som riksdagen enligt regeringsformen har att besluta om. Dels var krisförordningens bestämmelser om intäktstaket inte praktiskt möjliga att tillämpa utan att bestämmelserna först genomfördes och kompletterades i nationell rätt. Med hänsyn till regeringsformens beredningskrav och att det var fråga om ett förhållandevis komplicerat lagstiftningsärende var det inte möjligt att ha en sådan lagstiftning på plats till den 1 december 2022. Finansdepartementets tjänstemän hade därför analyserat frågan om en retroaktiv tillämpning av en sådan lagstiftning och möjligheterna att använda en s.k. stoppskrivelse för att åstadkomma detta. Centralt i den analysen var att det sannolikt inte var möjligt att åstadkomma retroaktivitet genom en stoppskrivelse i detta skede och att det fanns uppenbara nackdelar med att försöka göra det. Slutsatsen blev därför att intäktstaket inte skulle tillämpas retroaktivt i Sverige.

För att ge besked till berörda aktörer om vad som skulle gälla från den 1 december 2022 publicerade regeringen den 25 november 2022 ett pressmeddelande med information om att intäktstaket skulle tillämpas som tidigast från den 1 mars 2023.

Det intensiva arbetet med att ta fram nödvändig skattelagstiftning fortsatte och var högt prioriterat. Arbetet med att ta fram en ny skatt, med en helt ny utformning, var komplicerat och innebar flera svåra avvägningar. Det var viktigt att det blev rätt för att inte riskera att störa elmarknaden mer än nödvändigt eftersom det hade kunnat få konsekvenser för försörjningen och tryggheten.

Resultatet blev den skatt på överintäkter från el som började tas ut fr.o.m. den 1 mars 2023.

När det gäller finansministerns två uttalanden som publicerades av TT Nyhetsbyrån den 9 februari 2023 anförde ministern följande. Att det fanns grund för hennes uttalande att tiden inte räckte till för att få allt på plats redan den 1 december 2022 framgick av hennes inledande anförande (se ovan). Hennes andra uttalande om retroaktiv skattelagstiftning handlade om att det vid tidpunkten för uttalandet inte var möjligt att ta ut skatt på överintäkter från el retroaktivt från den 1 december 2022 på det sätt som hade föreslagits från vissa håll.

På frågor om vilka närmare överväganden som gjordes i fråga om en stoppskrivelse och retroaktivitet uppgav ministern att detta i Sverige, till skillnad mot vissa andra medlemsländer, var att betrakta som skatt och då krävdes det en ny skattelagstiftning. När ministern tillträdde pågick inte något arbete med en stoppskrivelse. Om det hade lagts fram en stoppskrivelse den 30 november 2022 hade den i stort behövt överensstämma med det slutliga lagförslaget. Vid den tidpunkten fanns det dock alldeles för många oklarheter och frågetecken om hur den nya skattelagstiftningen, som inte hade någon tidigare motsvarighet, skulle utformas. Det handlade bl.a. om den komplexa frågan om vem som var skattskyldig. En stoppskrivelse, som är ovanlig men som kan användas i särskilda fall, innebär också en rättslig osäkerhet för de aktörer som berörs. I detta fall handlade det om landets elproducenter. Om det hade varit oklart för elproducenterna hur deras intäkter skulle komma att beskattas, i kombination med risken för retroaktiv beskattning, så hade det kunnat innebära exempelvis att de hade avstått från att producera maximalt med el särskilt när priset var som högst och elbehovet var som störst. Det var alltså en komplex fråga och marknaden är också komplex. Mot denna bakgrund lades det inte fram någon stoppskrivelse. Inte heller den förra regeringen hade påbörjat något arbete med en stoppskrivelse, troligen för att den hade gjort samma bedömning av den här frågan.

På en fråga om hur stora förändringar som gjordes i förslaget efter remissförfarandet uppgav ministern att förslaget ändrades dels efter det att remissyttrandena hade inkommit, dels efter det att Lagrådet hade lämnat sina synpunkter. Det rådde osäkerhet om bl.a. vem som var skattskyldig, det krävdes anpassningar för att hantera koncernförhållanden och det fanns många komplexa frågor att reda ut. Avgörande delar i förslaget justerades under arbetets gång och förslaget fick sin slutliga utformning först när propositionen lades fram i februari 2023. Det fanns således inte heller förutsättningar att lämna en stoppskrivelse efter avslutat remissförfarande.

På frågor om beredningsprocessen hade kunnat bedrivas på något annat sätt och snabbare uppgav ministern följande. Ny skattelagstiftning av viss komplexitet tar ofta betydligt längre tid att få på plats än vad som varit fallet i detta ärende. Hanteringen var i detta fall snabb och Finansdepartementet arbetade så fort det bara gick. Hanteringen hade påbörjats av den tidigare regeringen och även övergångsregeringen bedömde att det behövdes en ny skattelagstiftning. Därför pågick inte heller något arbete med en stoppskrivelse, utan alla jobbade på i högt tempo eftersom det var en stor och viktig

fråga. När ministern tillträdde var det alltså inte ett allmänt vakuum, utan tjänstemännen jobbade för fullt och det uppstod inte några förseningar under processens gång. Man gjorde allt man kunde för att hanteringen skulle gå så snabbt som möjligt och hanteringen blev också den snabbast möjliga. De åtgärder som vidtogs innebar bl.a. att det togs fram en s.k. bordläggningsupplaga av propositionen för att den skulle kunna överlämnas till riksdagen så snabbt som möjligt, att det beslutades om förkortad motionstid i riksdagen, att lagen utfärdades snabbt och att det var kortare tid mellan utfärdandet och ikraftträdandet än vad som är brukligt. Frågan hanterades också snabbt i Lagrådet. Elfrågan generellt var en stor fråga för regeringen och man gjorde allt man kunde för att få allt på plats och på bästa sätt.

På en fråga om det hade varit möjligt att informera om att intäktstaket skulle komma på plats den 1 mars 2023 i ett tidigare skede än genom det pressmeddelande som publicerades den 25 november 2022 uppgav ministern att det inte hade funnits någon sådan möjlighet utan att pressmeddelandet lämnades vid tidigare möjliga tillfälle.

På en fråga om uppgifterna som förekommit i medierna om att ”man gick miste om miljarder” på grund av att intäktstaket inte infördes retroaktivt anförde ministern att dessa uppgifter inte stämde med verkligheten. Enligt ministern var möjligen många som deltog i den allmänna debatten inte medvetna om att förordningen behövde genomföras i form av en ny skattelagstiftning i Sverige, vilket såväl den förra regeringen som den nuvarande regeringen ansåg. Ministern uppgav vidare att det inte gick att bedöma t.ex. hur elproducenternas realiserade intäkter skulle ha sett ut under den aktuella perioden eller hur elproducenterna skulle ha reagerat om regeringen hade lagt fram en stoppskrivelse. Inte heller gick det att bedöma vad den rättsliga osäkerhet som en eventuell stoppskrivelse hade medfört skulle ha inneburit för elproducenternas handlande framåt. Ministern hade svårt att se hur man kunde vara tvärsäker på uppgiften om ”bortslarvade miljarder”. Enligt ministern tittade Regeringskansliet och Finansdepartementet på siffrorna och det kunde konstateras att det inte handlade om ”bortslarvade miljarder”.

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottets granskning gäller beredningsprocessen och inte de materiella överväganden som gjorts i lagstiftningsärendet. Här ligger frågor kring tidpunkten för olika moment i beredningsprocessen. Med denna utgångspunkt noterar utskottet följande. Arbetet med genomförandet av den aktuella EU-förordningen inleddes under tiden som förhandlingarna pågick i rådet. De överväganden som gjordes av regeringen efter regeringsskiftet i fråga om behovet av nationell lagstiftning och olika handlingsalternativ var såvitt framkommit i granskningen desamma som inledningsvis hade gjorts av den föregående regeringen. Granskningen ger i denna del inte anledning till något uttalande av utskottet.

När det gäller finansministerns uttalande i medierna om att det hade varit omöjligt att ta ut skatt i efterhand genom retroaktiv beskattning kan konstateras att sådan beskattning hade varit möjlig om regeringen hade funnit förutsättningar för att lämna en s.k. stoppskrivelse. Vilken bedömning som gjordes i denna del har i granskningen förtydligats genom ministerns svar på utskottets frågor. Vad ministern därvid anfört ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

2.5 Förordnanden av ledamöter i styrelser vid universitet och högskolor

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2102-2022/23), *bilaga A2.5.1*, begärs en granskning av regeringens beslut den 27 april 2023 att förkorta tidsperioden för förordnandet av ledamöter till styrelserna för högskolor och universitet.

Enligt anmälaren halverades tidsperioden för förordnandet från 3 år till 17 månader. Anmälaren anser att den förkortade mandatperioden riskerar att göra det svårare för styrelserna att hinna sätta sig in i lärosätenas verksamheter och minskar förutsättningarna för ett långsiktigt strategiskt arbete i styrelserna. Eftersom tiden för förordnandet kortats med den uttryckliga motiveringen att regeringen vill ha möjlighet att byta ut styrelseledamöterna finns det en uppenbar risk att det uppfattas som ett indirekt hot om att förordnandet inte kommer att förlängas om man inte agerar på ett för regeringen önskvärt sätt. En viktig anledning till den nuvarande ordningen för att utse lärosätenas styrelser som riksdagen ställt sig bakom, är att undvika sådana situationer för att på så sätt värna den högre utbildningens autonomi.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A2.5.2–3*, samt handlingar som hör till ärendet. Utskottet har även hållit en utfrågning med utbildningsminister Mats Persson, *bilaga B3*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringen styr riket

Av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) följer att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. Av motiven till bestämmelsen framgår att den

närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av bestämmelserna i olika kapitel i regeringsformen (prop. 1973:90 s. 230).

Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträden (7 kap. 3 § RF). Beslutsfattandet i regeringen sker alltså genom kollektivt fattade beslut.

Av 12 kap. 1 § RF följer att under regeringen lyder statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och de direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna begränsas av regeringsformen i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § RF) enligt vilken alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda direktiv till myndigheterna i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § RF som föreskriver att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

Universitet och högskolor

Den akademiska friheten

De flesta universitet och högskolor är förvaltningsmyndigheter under regeringen, men de har en i vissa avseenden mer självständig ställning än andra förvaltningsmyndigheter. Självständigheten avser i första hand målen för och genomförandet av utbildning, forskning och konstnärligt utvecklingsarbete, den s.k. akademiska friheten. Sedan 2011 anges också i 2 kap 18 § andra stycket regeringsformen att forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser i lag. En sådan bestämmelse finns i 1 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434). Enligt bestämmelsen ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas. För forskningen ska som allmänna principer gälla att forskningsproblem får väljas fritt, att forskningsmetoder får utvecklas fritt och att forskningsresultat får publiceras fritt.

Självbestämmandet för statliga universitet och högskolor ökade genom en lagreform som trädde i kraft den 1 januari 2011. Lagreformen innebar bl.a. att universitetet och högskolorna själva ska få bestämma sin interna organisation, bortsett från styrelse och rektor. Av 2 kap. 5 § högskolelagen framgår att en högskola beslutar om sin interna organisation utöver styrelse och rektor, om inte något annat är föreskrivet. Av förarbetena framgår att tanken bakom bestämmelsen var att öka kvaliteten i verksamheten vid universitet och högskolor genom att skapa en större frihet för lärosätena inom ramen för myndighetsformen. Ett område där det ansågs viktigt med ökad självständighet var möjligheten för universitet och högskolor att utforma sin

interna organisation (prop. 2009/10:149 s. 31, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337).

Styrelsernas uppgifter, deras sammansättning och utseendet av ledamöter

Regleringen när det gäller lärosäten faller under regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, dvs. regeringen har befogenhet att reglera dessa myndigheters verksamheter. Det har dock ansetts lämpligt att grundläggande mål och villkor för verksamheten vid statliga universitet och högskolor regleras i lag (jfr prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU1, rskr. 1992/93:103). Bestämmelser om styrelserna vid universiteten och högskolorna, deras sammansättning och hur ledamöterna i styrelsen utses finns i högskolelagen och i högskoleförordningen (1993:100). Det som sägs i det följande om högskolor gäller även för universitet.

Styrelserna är lärosätenas högsta beslutande organ. Enligt 2 kap. 2 § högskolelagen har styrelsen för en högskola inseeende över högskolans alla angelägenheter och svarar för att dess uppgifter fullgörs. Enligt 2 kap. 2 § högskoleförordningen ska styrelsen för en högskola ha det ansvar och de uppgifter som följer av 3 § myndighetsförordningen (2007:515). Enligt denna bestämmelse ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Av högskoleförordningen framgår vidare att styrelsen själv ska fatta beslut i viktigare frågor om verksamhetens övergripande inriktning och högskolans organisation. Styrelsen ska också fatta beslut om bl.a. årsredovisningar och budgetunderlag och säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Styrelsen för en högskola ska bestå av ordföranden och 14 andra ledamöter. Ordföranden får inte vara anställd vid högskolan (2 kap. 1 § högskoleförordningen). Regeringen får efter framställning från en högskola besluta att styrelsen för högskolan ska bestå av ordföranden och tio andra ledamöter, om det finns skäl för det med hänsyn till högskolans behov (2 kap. 1 § andra stycket högskoleförordningen).

Av 2 kap. 4 § högskolelagen framgår att regeringen utser ordföranden och att rektor ska ingå i styrelsen. Lärare och studenter vid högskolan har rätt att utse ledamöter i styrelsen. Regeringen utser övriga ledamöter i styrelsen.

Enligt 2 kap. 7 § högskoleförordningen ska andra styrelseledamöter än rektor utses för en bestämd tid, högst tre år. Bestämmelser om hur ledamöterna utses finns i 2 kap. 7 a och 7 b §§ högskoleförordningen. Lärare och studenter vid högskolan har rätt att utse tre ledamöter vardera i styrelsen. Om regeringen beslutar att styrelsen ska bestå av ordföranden och tio andra ledamöter, har lärarna respektive studenterna rätt att utse två ledamöter i styrelsen.

Ett förslag till ordförande och de ledamöter som ska utses av regeringen ska lämnas av två nomineringspersoner som också utses av regeringen. En av nomineringspersonerna ska utses efter förslag från högskolan. Denna person

ska ha god kännedom om den aktuella högskolans verksamhet och får inte ha något pågående ledningsuppdrag vid högskolan. Den andra personen ska företräda ett övergripande statligt intresse. Förslaget till ordförande och ledamöter ska föregås av ett samråd inom och utom högskolan och avse personer med kompetens och erfarenhet från verksamhet av betydelse för högskolans uppdrag. I förslaget ska en jämn könsfördelning bland ledamöterna beaktas.

Förfarandet med nomineringsgrupper som lämnar förslag till externa ledamöter i styrelserna infördes 2013 (prop. 2011/12:133, bet. 2011/12:UbU22). Vissa förändringar av sammansättningen av nomineringsgrupperna genomfördes 2016 (prop. 2015/16:131, bet. 2015/16:UbU20). I propositionen (s. 9 f.) framhöll regeringen att ett system med nomineringsgrupper även i fortsättningen kan tillgodose lärosätenas behov av inflytande över kompetensförsörjningen i styrelsen, bl.a. eftersom det i högskoleförordningen anges att nomineringsgruppens förslag ska föregås av ett samråd inom och utom högskolan. Regeringen ansåg vidare att systemet med nomineringsgrupper också skulle kunna tillgodose en annan viktig aspekt, nämligen regeringens behov av att styra sina myndigheter, det s.k. ägarintresset. Detta tillgodoses bl.a. genom att det är regeringen som beslutar om att utse såväl personer som ingår i nomineringsgrupper som ordförande och externa ledamöter i lärosätenas styrelser.

Regeringen ansåg vidare, i likhet med utredningen, att en av nomineringspersonerna bör ha god kännedom om statlig styrning och förvaltning. Detta uttrycktes som att personen bör företräda ett övergripande statligt intresse. Den personen bör också ha kunskap om den omgivning som universitetet eller högskolan verkar i internationellt, nationellt och regionalt. Regeringen instämde också i utredningens bedömning att det behövs en nomineringsperson som har god kännedom om det aktuella universitetets eller den aktuella högskolans verksamhet, bl.a. för att säkra att lärosätets synpunkter på önskade kompetenser och erfarenheter i styrelsen beaktas.

Enligt regeringen var det också angeläget att styrelseledamöter som utses av regeringen även fortsättningsvis ska vara i majoritet (prop. 2015/16:131 s. 16 f.). Det är ett viktigt sätt att ge regeringen möjlighet att utkräva ansvar och att styra sina myndigheter. Det är mot den bakgrunden tveksamt med en styrelse där majoriteten består av ledamöter som inte utses av regeringen. Det är också en viktig uppgift för en styrelse att göra strategiska prioriteringar på en övergripande nivå. Enligt regeringens mening kan det ge bättre förutsättningar för ett effektivt arbete i styrelsen om majoriteten av ledamöterna är externa, bl.a. eftersom de inte påverkas personligen av besluten. Dessutom utgör de externa ledamöterna en viktig kontaktyta utåt och bidrar med kompetens från det omgivande samhället.

I propositionen (s. 18) framhölls vidare att eftersom ledamöter i en styrelse för en statlig myndighet ska stå obundna av partsintressen och uteslutande företräda myndigheten är det viktigt att de personer som utses inte representerar eller anser sig representera särintressen i sitt styrelseuppdrag.

När externa ledamöter i universitetens eller högskolornas styrelser ska utses är det således viktigt att bedöma risken för möjliga intressekonflikter.

Regeringens beslut om förordnanden

Den 27 april 2023 beslutade regeringen om förordnande av ordförande och andra externa ledamöter i styrelserna för 31 statliga universitet och högskolor för perioden den 1 maj 2023–30 september 2024. Besluten omfattade 246 ledamöter.

I ett pressmeddelande från regeringen framhåller utbildningsminister Mats Persson att ledamöterna i lärosätenas styrelser har en viktig roll. De ska vara erfarna och ansvarstagande personer som har ett gott omdöme och som kan bidra till högskolornas verksamhet och utveckling. I pressmeddelandet framhålls vidare att ledamöterna utses för en kortare period än vanligt mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget och vikten av att sådan kompetens ingår i styrelserna. Det anges även att förordnandena har föregåtts av en process där regeringen har utsett två nomineringspersoner för respektive lärosäte som har haft i uppdrag att lämna förslag till externa styrelseledamöter (inklusive ordförande).

Uppgifter i medierna m.m.

Enligt en artikel i Dagens Nyheter den 27 april 2023 med rubriken Oro på universiteten – regeringen anklagas för politisk styrning väcker regeringens beslut att korta tidsperioden för universitetens styrelser starka reaktioner. Med anledning av detta uttalar utbildningsminister Mats Persson följande:

Det är ett extraordinärt beslut vi tar. Vår ambition är naturligtvis alltid att ha ett långt förordnande och kontinuitet. Men det är ett nytt läge med krig i Europa, och vi måste vara ödmjuka för att vi alla behöver kompetens i de här frågorna.

Utbildningsminister Mats Persson hänvisar till rapporter från Säkerhetspolisen och Must som varnar för infiltration och för att svenska patent stjäls av länder som bl.a. Ryssland och Iran. Han lyfter också avslöjanden i Dagens Nyheter och andra medier om att kinesiska gästforskare varit verksamma på svenska universitet, för att sedan arbeta för Kinas högsta militära ledning. Enligt utbildningsministern visar detta att Kina agerar strategiskt kring den här typen av frågor och han säger att vi har varit naiva i Sverige men att vi nu lägger om politiken. Beslutet att korta styrelseuppdraget gäller endast för kommande mandatperiod och tanken är att den styrelse som tillträder därefter ska sitta på längre tid.

Enligt en annan artikel i Dagens Nyheter den 28 april 2023 med rubriken Landets högskolerektorer skriver protestbrev till regeringen har rektorerna vid landets högskolor och universitet undertecknat ett gemensamt upprop som har skickats till regeringen. I brevet riktas kritik mot beslutet att korta ned mandatperioderna för lärosätenas styrelser och rektorerna varnar för en utomordentligt farlig utveckling. Rektorerna anför vidare att beslutet inte kan annat

än tolkas som ett misstroende mot de nuvarande styrelsernas kompetens och den rådande processen att utse dessa. Rektorerne menar att beslutet i förlängningen riskerar att utgöra ett hot mot lärosätenas självständighet och därmed möjligheten att kritiskt söka ny kunskap – följaktligen är det ett hot mot den akademiska friheten.

Interpellationsdebatt

I en interpellation (ip. 2022/23:349) till utbildningsminister Mats Persson ställdes frågor om regeringen avser att tänka om och förlänga mandatperioderna för lärosätenas styrelser när den ser hur högskolesektorn reagerat och om regeringen avser att ändra processen för hur styrelseledamöter utses samt vilka åtgärder regeringen avser att vidta för att stärka den akademiska friheten. I svaret som lämnades den 1 juni 2023 anförde utbildningsministern följande (anf. 22):

Jag välkomnar debatten och det engagemang som finns för frågan hos företrädare för landets lärosäten, men regeringen står fast vid vårt beslut att utse ledamöterna för en kortare period än vanligt. Bakgrunden är det säkerhetspolitiska läget och behovet av sådan kompetens i styrelserna. Tanken är inte att styrelsen ska besluta i enskilda säkerhetsärenden, utan den ska kunna hantera övergripande och strategiska frågor så att hela lärosätets verksamhet beaktar säkerhetsfrågorna.

Regeringen lägger nu om säkerhetspolitiken, och det berör hela samhället – även universitet och högskolor. För universitet och högskolor handlar det om att de behöver ha en större förståelse för risker i det nya säkerhetsläget. Vi behöver nu se till helhetsbilden och noga överväga vilka åtgärder som är nödvändiga för att öka säkerheten vid universitet och högskolor. Syftet med den kortare mandatperioden för lärosätenas styrelser är att inom kortaste möjliga tid kunna säkerställa att det finns kunskap om och erfarenhet av frågor om säkerhet i lärosätenas styrelser.

Även om regeringen nu aviserar en översyn är vår utgångspunkt att även fortsättningsvis värna om lärosätenas särart och autonomi. Regeringen kommer inte att ändra den särskilda process som i dag finns för att utse externa ledamöter i lärosätenas styrelser. Förfarandet med två nomineringspersoner för varje lärosäte som tar fram förslag till styrelseledamöter kommer således att finnas kvar. Den styrelse som tillträder därefter ska sitta i normala tre år.

Universitet och högskolor ska präglas av öppenhet, akademisk frihet och av forskares möjligheter att fritt dela resultat, till exempel med forskare i andra länder. Dessa värden är otroligt viktiga och behöver värnas och skyddas.

Avslutningsvis vill jag understryka att regeringen har förtroende för de styrelseordförande och styrelseledamöter som utsågs i april. Min uppmaning till dessa är att de ska utföra sitt uppdrag så som de skulle ha gjort om mandatperioden inte hade förkortats, med långsiktighet och kontinuitet och lärosätets bästa i åtanke.

Utbildningsministern anförde vidare följande (anf. 25):

Herr talman! Låt mig börja med att säga att det är klart att jag så här i efterhand kan vara självkritisk när det gäller hur vi har informerat om detta.

Det är klart att vi kunde ha informerat på ett bättre sätt gentemot våra ordförande och våra lärosäten. Det är något som vi självkritiskt tar till oss och får bära med oss i det framtida arbetet. Vi kunde ha informerat om det på ett annat sätt.

När det gäller själva sakfrågan vidhåller jag att det finns ett behov av större säkerhetspolitisk kompetens, och det gäller brett på våra lärosäten.

Regeringen styr på olika sätt. De kriterier som finns för våra styrelser är ju ett sätt. Men lika viktigt eller kanske ännu viktigare är hur våra lärosäten arbetar med detta i det dagliga operativa arbetet. Där vidtog regeringen åtgärder i december genom att vi i regleringsbrevet framhöll behovet av att inte minst jobba med informationssäkerhet.

Regeringen ser just nu över behovet av nationella riktlinjer när det gäller säkerhetsfrågor, eftersom detta saknas i dag. Vi ser också över vad vi kan lära av andra länder och på vilket sätt Sverige kan flytta fram positionerna i den här typen av frågor.

Herr talman! Bakgrunden är att Sverige befinner sig i ett nytt säkerhetspolitiskt läge. Det gäller i allmänhet, men det gäller inte minst våra lärosäten, våra universitet och högskolor. Våra myndigheter, däribland Säpo, framhåller att det finns personer på lärosätena som har spionerat åt främmande makt. Detta säger alltså Säpo, en av våra myndigheter. Det är klart att regeringen, som ytterst är ansvarig för Sverige, inte kan stå med armarna i kors och titta på när Sverige är utsatt för helt andra yttre hot än tidigare.

Säpo pekar i synnerhet ut tre länder: Ryssland, Kina och Iran. Inte minst innebär det strategiska arbete som Kina bedriver ut Sverige som nation står inför helt nya frågeställningar. Inte minst är lärosätena en del av detta. I Säpos årsrapport, i Musts årsrapport och i FOI:s granskningar lyfter man särskilt fram våra lärosäten som sårbara i detta.

Min bedömning är att Sverige ligger efter andra länder och behöver göra mer. Därför bedriver vi nu ett intensivt arbete för att flytta fram våra positioner och vidta skarpåre åtgärder för att hantera den här typen av frågor.

Rapporter från Säpo, Must och FOI

I Säpos årsbok för 2022/23 anförs bl.a. att Kina utgör ett långsiktigt och växande hot mot Sverige. För att bygga ett starkt, rikt och oberoende Kina krävs teknisk spetskompetens, innovationsförmåga och militär förmågeutveckling. I detta syfte bedriver både privata och offentliga kinesiska aktörer och individer inhämtning mot svenskt näringsliv, svensk försvars- och rymdindustri samt svenska forskningsinstitutioner och universitet (s. 15). När det gäller Iran anförs att Iran anskaffar både teknik och kunskap genom olovliga metoder och utvecklar bl.a. sin egen förmåga på svenska universitet och lärosäten (s. 25). I årsboken anförs också att ett flertal länder bedriver spionage mot Sverige men att de tre länder som bedöms utgöra de största säkerhetshoten mot Sverige är Ryssland, Kina och Iran. För en stat som har ambitionen att bli en global stormakt är teknikanskaffning en viktig del, likaså forskning som bedrivs på svenska universitet och lärosäten (s. 26). När det gäller cyberangrepp från främmande makt anförs att flera stater är aktiva, men de två som utför flest angrepp och som är de största säkerhetshoten mot Sverige är Ryssland och Kina. Främmande makts tillvägagångssätt skiljer sig delvis åt, där de i vissa fall använder anställda vid de egna underrättelsetjänsterna för att

genomföra angrepp direkt från tjänsternas kontor. I andra fall använder de sig i stället av externa bolag eller universitet för att göra det svårare att koppla angreppen till den stat som utfört angreppet (s. 39).

I Musts årsöversikt för 2022 anfördes att Kinas främsta intresse gentemot Sverige fortfarande finns inom de ekonomiska och teknologiska områdena och att inhämtningen av information sker genom olovlig underrättelseverksamhet men också via öppet forskningssamarbete (s. 43).

Liknande information har också funnits i tidigare rapporter från Säpo och Must.

I en rapport från Totalförsvarets forskningsuniversitet (FOI) som redovisades för Regeringskansliet den 26 april 2023 (se nedan) anfördes bl.a. att det i dag finns ett stort antal utländska studenter och forskare vid de svenska högre lärosätena, vilket är avgörande för utveckling och spetsforskning. Likaså är internationella forskargrupper och utbyten viktiga för att driva forskning och utbildning framåt. I förlängningen bidrar detta till samhällsutvecklingen och befolkningens välbefinnande. Samtidigt som den akademiska världens internationella natur är en förutsättning för forskning utgör den också en stor sårbarhet och risk för Sverige. Möjligheterna för en antagonist att skada svenska intressen är mycket stor. Tre kategorier av hot mot rikets säkerhet återfinns alla i den akademiska sektorn. Det finns en möjlighet för en utländsk aktör att förneka tillgång till strategiskt viktiga varor eller tjänster. Det är möjligt att transferera strategiskt viktig teknologi eller expertis till utlandet och det finns en möjlighet till infiltration, sabotage eller övervakning inom strategiskt viktiga sektorer. Författarna bedömer att det är angeläget att särskilt studera de sårbarheter och risker som finns inom högskolan och universiteten med syfte att hitta möjliga åtgärder för att minimera riskerna förknippade med dessa institutioners internationella natur (s. 44).

Budgetpropositionen för 2024

I budgetpropositionen för 2024 anförde regeringen att säkerhetsläget under de senaste åren har blivit allt allvarligare och att verksamheten vid universitet och högskolor är intressant för främmande makt. Vidare anfördes att regeringen ser över hur universitetens och högskolornas kompetens i säkerhetsfrågor kan öka. Det kan t.ex. behövas sådan kompetens i styrelserna vid universitet och högskolor (prop. 2023/24:1 utg.omr. 16 s. 126).

Regeringen anförde att bestämmelser om styrelser vid de statliga universiteten och högskolorna finns i högskolelagen och högskoleförordningen och att bestämmelserna baseras på förslag, bedömningar och andra uttalanden i bl.a. propositionerna Styrelser för universitet och högskolor – ledamöternas tillsättning och ansvar (prop. 2015/16:131), Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m. (prop. 2011/12:133) och Frihet att välja – ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses (prop. 2006/07:43).

Regeringen bedömde att det i dag inte finnas något utrymme för regeringen att ställa krav på kompetens i säkerhetsfrågor bland de ledamöter som utses av regeringen i de statliga universitetens och högskolornas styrelser, och det har därför inletts en översyn i Regeringskansliet. När det gäller regleringen på förordningsnivå eller regeringens beslut kan regeringen med anledning av översynen behöva göra andra bedömningar än vad som har gjorts i de nämnda propositionerna (prop. 2023/24:1 utg.omr. 16 s. 126).

Uppdrag att ta fram förslag om hur universitets och högskolors kompetens i säkerhetsfrågor kan öka

Regeringen gav den 31 augusti 2023 en utredare i uppdrag att ta fram förslag om hur universitets och högskolors kompetens i säkerhetsfrågor kan öka, med fokus på universitetens och högskolornas styrelser (U2023/02485).

Som skäl anförs bl.a. att säkerhetsläget under de senaste åren har blivit allt allvarligare och regeringen lägger därför nu om säkerhetspolitiken och vidtar åtgärder på flera områden. Universitet och högskolor är intressanta för främmande makt och de behöver därför ha en större beredskap för risker i det nya säkerhetsläget. Utöver de generella kraven på kompetens och erfarenhet från verksamhet av betydelse för högskolans uppdrag finns i dag inte några krav på att det ska finnas kompetens i säkerhetsfrågor bland de ledamöter som utses av regeringen i de statliga universitetens och högskolornas styrelser. Frågor om säkerheten vid ett lärosäte är viktiga på en övergripande verksamhetsnivå och det kan därför finnas anledning att ställa krav på kompetens i säkerhetsfrågor i lärosätenas styrelser. Även om styrelserna inte beslutar i enskilda säkerhetsärenden behöver de kunna hantera övergripande och strategiska frågor om säkerheten vid lärosätet, exempelvis frågor kopplade till cybersäkerhet. Lärosäten bedriver dock olika verksamhet och varierar i storlek. De kan därför ha olika behov av att i styrelsen ha kompetens om säkerhetsskydd och annat säkerhetsarbete.

Uppdraget skulle slutredovisas senast den 31 december 2023.

Den 25 januari 2024 publicerades promemorian *Ökad kompetens i säkerhetsfrågor vid universitet och högskolor* (U2024/00153). I promemorian föreslår utredaren att kompetens i säkerhetsfrågor ska beaktas vid nominering av de styrelseledamöter som utses av regeringen. Detta ska framgå av det uppdrag som regeringen ger nomineringspersonerna. För att förtydliga styrelsens ansvar för verksamhetens säkerhet föreslås att det i 2 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100) ska framgå att styrelsen har att besluta om viktigare frågor om verksamhetens säkerhet. Utredningen föreslår därutöver som åtgärd för att höja styrelseledamöternas kompetens i säkerhetsfrågor att dessa bör erbjudas kompetenshöjande insatser.

Riksrevisionens granskningsrapport

Riksrevisionen har granskat om universitet och högskolor bedriver ett effektivt informationssäkerhetsarbete för att hantera skyddsvärda forskningsdata.

Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Informations säkerhet vid universitet och högskolor – hanteringen av skyddsvärda forskningsdata (RiR 2023:20). Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 5 december 2023. Regeringen har överlämnat skrivelse 2023/24:118 till riksdagen med anledning av rapporten.

Riksrevisionens övergripande slutsats i rapporten är att universitet och högskolor inte bedriver ett effektivt informationssäkerhetsarbete för att skydda forskningsdata. Lärosätesledningarna har inte i tillräcklig omfattning infört ändamålsenliga lärosätesövergripande arbetssätt för att identifiera skyddsvärd information eller sett till att det finns ett tillräckligt bra stöd till prefekter och forskare för att de ska kunna genomföra arbetet. Kunskap och kompetens i frågor kopplade till informationssäkerhet är vidare överlag bristfälliga hos många medarbetare på lärosätena. Lärosätesledningarna har inte heller gett arbetet med informationssäkerhet tillräcklig prioritet. Enligt Riksrevisionen har regeringen varit senfärdig i sin uppföljning av informationssäkerheten vid lärosätena trots att kunskap funnits om att den är bristfällig. Först 2019 började säkerhetsfrågor tas upp i Regeringskansliets myndighetsdialoger med lärosätena. Riksrevisionen bedömer vidare att regeringens uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap varit otillräckliga för att stärka informationssäkerheten vid lärosätena.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i uppdrag att genomföra kompetenshöjande insatser till ledningarna för universitet och högskolor samt att ge uppdrag till universitet och högskolor att i samverkan inrätta en gemensam stödfunktion för informationssäkerhet.

Regeringen redogör i skrivelsen för regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och framhåller bl.a. att regeringen har gett en utredare i uppdrag att se över vilken kompetens i säkerhetsfrågor som behövs i högskolestyrelserna samt föreslå hur det kan säkerställas att sådan kompetens finns hos de ledamöter som utses av regeringen i de statliga universitetens och högskolornas styrelser. Förslagen bereds i Regeringskansliet. I det fortsatta arbetet kommer regeringen se till helhetsbilden och noga överväga vilka åtgärder som behövs för att öka säkerheten vid universitet och högskolor.

Tidigare granskning

En granskning som utskottet genomförde under riksmötet 2004/05 gällde regeringens utseende av ledamöter i styrelser för högskolor och universitet (bet. 2004/05:KU20 s. 135 f.). Granskningen gällde styrelseledamöternas bakgrund, förekomsten av olika partipolitisk bakgrund samt fördelningen mellan partierna i högskolestyrelserna och orsakerna bakom denna fördelning. I sitt ställningstagande framhöll utskottet att det av den allmänna regeln i regeringsformen om saklighet och opartiskhet i offentlig verksamhet följer att ordförande och ledamöter till högskolestyrelser ska utses på sakliga grunder.

Vidare ansåg utskottet att granskningen inte gav grund för någon annan uppfattning än att så hade skett.

Under riksmötet 2013/14 granskade utskottet förfarandet för nominering till högskolestyrelser (bet. 2013/14:KU20 s. 95 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet bl.a. att det inte finns några gällande föreskrifter som hindrar att riksdagsledamöter utses till högskolestyrelser. Regeringen hade dock bedömt att verksamma riksdagsledamöter inte samtidigt bör vara styrelseledamöter i bl.a. statliga universitet och högskolor. Utskottet konstaterade även att regeringen vid några tillfällen har utnämnt verksamma riksdagsledamöter till styrelseledamöter, även efter att nomineringsförfarandet ändrades. Det fanns dock inte längre några verksamma riksdagsledamöter vid högskolestyrelserna. Denna inskränkning i valet av styrelseledamöter bedömdes vara förenlig med bl.a. regeringsformens bestämmelser.

Att riksdagsledamöter inte borde utses till styrelseledamöter grundade sig på regeringens bedömning och inte på jävsregler. Utskottets granskning visade att regeringen vid handläggningen av ärenden om att utse styrelseledamöter även beaktar risken för att andra intressekonflikter gör sig gällande. Sammanfattningsvis konstaterade utskottet att frågan om det finns en intressekonflikt är en delikat bedömningsfråga som behöver avgöras med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet. Detta kunde eventuellt enligt utskottets mening aktualisera behovet av sakliga och konkreta vägledande kriterier som stöd inför dessa bedömningar. Kriterier skulle även underlätta nomineringsgruppernas arbete. Utskottet anförde dock att den slutliga avvägningen i varje bedömning alltid görs av regeringen. Utskottet förutsatte att regeringen överväger behovet av sådana kriterier.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet bl.a. begärt följande redogörelser och svar på följande frågor:

- Utskottet önskar en redogörelse för beredningen av regeringens beslut. Av redogörelsen bör framgå när nomineringsprocessen inleddes och hur den har gått till, vilka kontakter som tagits med nomineringspersonerna vid respektive lärosäte, när kontakterna har tagits och vad Regeringskansliet framfört vid kontakterna.
- Enligt uppgift fick nomineringspersonerna besked om att tidsperioden för förordnande av ledamöterna skulle förkortas två dagar innan regeringens beslut. Om detta stämmer, vad var skälet till att denna information inte lämnades tidigare? Om detta inte stämmer, när fick nomineringspersonerna denna information?
- En redogörelse för skälen till och vilka överväganden som låg bakom regeringens beslut att förkorta tidsperioden för förordnande av de ledamöter i styrelserna som ska utses av regeringen samt hur detta bedöms påverka de externa ledamöternas förutsättningar att utföra sitt uppdrag.

- Från vilken tidpunkt hade Regeringskansliet information om innehållet i de rapporter och granskningar som statsrådet hänvisade till i interpellationsdebatten den 1 juni 2023?
- Övervägdes alternativet att komplettera styrelserna under pågående mandatperiod med säkerhetspolitisk kompetens?

Utskottet har även begärt att få del av regeringens beslut från den 27 april 2023 och de övriga handlingar som hör till ärendet

Som svar överlämnades den 23 januari 2024 och den 20 februari 2024 promemorior som har upprättats inom Utbildningsdepartementet (bilaga A2.5.2–3). Av promemoriorna framgår i huvudsak följande.

Beredningen av regeringens beslut

När det gäller beredningen av regeringens beslut den 27 april 2023 anføres att nomineringsprocessen inom Utbildningsdepartementets område inleddes med att ansvarig statssekreterare i februari 2022 bjöd in lärosätena att senast den 13 april 2022 lämna förslag till den nomineringsperson som ska ha god kännedom om högskolan i enlighet med högskoleförordningen. Förslaget till den nomineringsperson som ska företräda det övergripande statliga intresset togs fram inom Regeringskansliet. Efter att lärosätenas förslag till nomineringspersoner kom in till Regeringskansliet förordnades nomineringspersonerna genom beslut den 16 respektive den 22 juni 2022. Av besluten framgår att förslag till ordförande och externa ledamöter skulle lämnas senast den 31 januari 2023.

För Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) som hör till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet inleddes motsvarande nomineringsprocess med att den ansvariga statssekreteraren bjöd in lärosätet att senast den 22 april 2022 lämna förslag till den nomineringsperson som skulle ha god kännedom om högskolan. Lärosätets förslag kom in den 28 mars 2022 och nomineringspersonerna förordnades genom regeringsbeslut den 7 juni 2022.

Den 13 september 2022 bjöds nomineringspersonerna in till ett informationsmöte på Regeringskansliet den 24 oktober 2022. Vid mötet lämnades information bl.a. om myndighetsstyrelsernas betydelse, ledamöternas ansvar och nomineringsförfarandet. Mötet avslutades med en diskussion om vad uppdraget som nomineringsperson innebär.

Nomineringspersonerna för lärosätena inom Utbildningsdepartementets område lämnade förslag till ordförande och externa ledamöter i slutet av 2022 och början av 2023. Löpande kompletteringar av uppgifter från nomineringspersonerna begärdes vid behov under våren 2023. Förslagen till ledamöter bereddes gemensamt under april 2023. Samtliga departement deltog vid den gemensamma beredningen.

För SLU lämnade nomineringspersonerna förslag till ledamöter den 30 januari 2023 och dessa förslag bereddes gemensamt under mars 2023. Samtliga departement deltog vid den gemensamma beredningen.

Den 24–25 april 2023 ringde tjänstemän vid Utbildningsdepartementet och Landsbygds- och infrastrukturdepartementet nomineringspersonerna för att

informera om vikten av säkerhetspolitisk kompetens i styrelserna och att ledamöterna skulle utses för en kortare period än vanligt mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget. Det informerades vidare om att detta skulle möjliggöra att en ny process kunde börja tillämpas så snart det bedömdes möjligt. Nomineringspersonerna ombads att informera de nominerade ledamöterna om detta. Skälet till att nomineringspersonerna fick denna information först den 24 och 25 april 2023 var att det var först vid denna tidpunkt som ärendet var färdigberett inom Regeringskansliet.

Beaktades universitetens självständighet och den akademiska friheten?

Syftet med det nuvarande förfarandet vid nominering av ordförande och andra externa ledamöter i lärosätenas styrelser är att tillgodose såväl regeringens som högskolornas inflytande över nomineringsprocessen. Därigenom skapas också goda förutsättningar för att styrelsen får en ändamålsenlig kompetens. Lärosätenas inflytande tillgodoses bl.a. genom att en av de två nomineringspersonerna utses efter förslag från respektive lärosäte och att nomineringspersonernas förslag ska föregås av ett samråd inom och utom högskolan. Regeringens inflytande tillgodoses bl.a. genom att det är regeringen som utser såväl nomineringspersonerna som ordförande och externa ledamöter i lärosätenas styrelser. Nomineringsförfarandet kan därför alltså anses vara en rimlig avvägning mellan lärosätenas autonomi och regeringens behov av att styra sina myndigheter. Det varken finns eller har funnits någon avsikt att ändra detta nomineringsförfarande.

Skälen till regeringens beslut

När det gäller skälen till och övervägandena bakom regeringens beslut att förkorta mandatperioderna anför regeringen att den lägger om säkerhetspolitiken och att det berör hela samhället. För lärosätena handlar det främst om att de behöver ha en större förståelse för risker i det nya säkerhetsläget. Mandatperioderna i styrelserna bestämdes till 17 månader för de externa ledamöterna för att så snart som möjligt kunna säkerställa att den kompetens som behövs i säkerhetsfrågor finns i styrelserna. Ledamöterna har bedömts kunna utföra sitt uppdrag även under en kortare mandatperiod.

Regeringen övervägde inte att i stället komplettera styrelserna under pågående mandatperiod med säkerhetspolitisk kompetens. Bedömningen var vidare att det utifrån gällande bestämmelser inte fanns utrymme att ställa krav på kompetens i säkerhetsfrågor. Regeringen redovisade denna bedömning i budgetpropositionen för 2024. I augusti 2024 fick en utredare i uppdrag att se över hur det kan säkerställas att det finns kompetens i säkerhetsfrågor bland de externa ledamöterna. Ärendet bereds i Regeringskansliet.

Som svar på en fråga om vilka omständigheter under tiden mellan den 24 oktober 2022 och den 24–25 april 2023 som legat till grund för regeringens beslut anfördes att regeringen efter informationsmötet (den 24 oktober 2022) gjorde bedömningen att det fanns behov av att lägga om säkerhetspolitiken. Det arbetet påbörjades våren 2023 och berörde hela samhället, även universitet

och högskolor. Vidare anfördes att en samlad bedömning inför regeringens beslut gjordes utifrån både det allmänt försämrade säkerhetsläget och den problematik som rapporter från Säpo, Must och FOI utvisar.

Säkerhetspolisens årsbok 2022/2023 och Musts årsrapport för 2022 publicerades i februari 2023. Den 26 april 2023 redovisade Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) rapporten Utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola – En studie om risker till Regeringskansliet. Rapporten behandlar även sårbarheter och risker i förhållande till högskolan. Utbildningsdepartementet hade också fått löpande information om innehållet i FOI:s granskning under arbetets gång. Vid ett möte den 27 mars 2023 informerades Utbildningsdepartementet av FOI om granskningen i den del som avser universitet och högskolor.

Utfrågning med utbildningsminister Mats Persson

Utskottet höll den 11 april 2024 en utfrågning med utbildningsminister Mats Persson (bilaga B3). Vid utfrågningen framhöll utbildningsministern i huvudsak följande.

Nomineringsförfarandet skiljer sig från vad som gäller för andra myndigheter. Det innebär att två nomineringspersoner för varje lärosäte tar fram förslag. Nomineringspersonerna utses av regeringen, men en av dem efter förslag från lärosätet. Personerna har ett självständigt uppdrag att lämna förslag till ledamöter. Förslaget ska föregås av samråd inom och utom lärosätet. Därefter bereds förslagen i Regeringskansliet. Förfarandet tillgodoser både regeringens och lärosätenas behov av inflytande över nomineringsprocessen och kan därför anses vara en rimlig avvägning mellan lärosätenas autonomi och regeringens behov av att styra sina myndigheter.

När det gäller skälen för regeringens beslut anförde ministern att Säpos och Musts årsrapporter publicerades i februari 2023. Därefter redovisade Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i april en rapport om risker med utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola. Rapporten lyfte även fram sårbarheter och risker i förhållande till högskolorna. Utbildningsdepartementet fick information om innehållet i rapporten som gällde högskolorna i slutet av mars.

I det aktuella ärendet presenterade nomineringspersonerna sina förslag i slutet av januari 2023 och sedan vidtog den sedvanliga beredningsprocessen inom Regeringskansliet. Under våren 2023 växte det fram en bild och en samlad analys som gjorde att departementet i slutet av april meddelade nomineringspersonerna att de personer som de har nominerat kommer att få förtroende. Det är implicit att regeringen inte överprövar de förslag som skickas in. Man har en väldigt balanserad modell där man tar hänsyn till lärosätenas behov av självständighet och det faktum att regeringen ytterst är ansvarig för myndigheternas arbete.

Beskedet om den kortare mandatperioden lämnades sent, vilket ministern beklagade. Under beredningen aktualiserades dock alltmer behovet av

kompetens i säkerhetsfrågor i styrelserna. En samlad bedömning behövde göras utifrån både det allmänna försämrade säkerhetsläget och den problematik som rapporterna pekade på när det gällde högskolan. Skälet till att beslutet lämnades så sent i processen var inte någon speciell händelse som sådan utan det var en samlad bedömning där ett antal pusselbitar hade lagts på varandra och där regeringen till slut fick en helhetsbild utifrån vilken regeringen gjorde sin bedömning.

Det hade under våren 2023 inte varit någon dialog med nomineringspersonerna innan beskedet lämnades i slutet av april. Det avviker inte från hur den här typen av processer brukar hanteras. Nomineringspersonerna har ett mycket fritt mandat och agerar både på uppdrag av högskolorna och universitetet och på uppdrag av regeringen. Efter att förslagen lämnas bereds förslagen inom Regeringskansliet.

Utbildningsministern framhöll även att han delar vikten av akademisk frihet och det är därför man har den unika modellen med valberedningar som är väldigt fristående och som lämnar förslag om externa ledamöter till regeringen. Hälften av valberedningen föreslås av lärosätet just för att säkerställa den akademiska friheten. Sju av ledamöterna är del av det kollegiala styret och utses av dem som jobbar på lärosätena. Detta är en garant för den akademiska friheten. Ministern anförde att han har förståelse för kritiken mot att informationen kom väldigt sent.

Vid utfrågningen anförde utbildningsministern vidare att frågan har hanterats av de tre regeringspartierna enligt de beredningsrutiner som finns i Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Universitet och högskolor har en speciell ställning i förvaltningsorganisationen. De flesta universitet och högskolor lyder under regeringen, men de har i vissa avseenden en mer självständig ställning än andra förvaltningsmyndigheter. Självständigheten avser i första hand målen för och genomförandet av utbildning och forskning, dvs. den akademiska friheten. Universitetet och högskolorna får vidare själva bestämma sin interna organisation, bortsett från styrelse och rektor. Genom ett system med nomineringspersoner tillgodoses lärosätenas behov av inflytande över kompetensförsörjningen i styrelserna samtidigt som regeringens behov av att kunna styra sina myndigheter tillgodoses.

I det aktuella ärendet inleddes beredningen av regeringens beslut om förordnande av ledamöter i styrelserna i februari 2022. Lärosätena bjöds då in att lämna förslag på nomineringspersoner. Regeringen fattade beslut om att förordna nomineringspersonerna i juni 2022. Vid ett informationsmöte med nomineringspersonerna den 24 oktober 2022 lämnades information om nomineringsförfarandet och vad uppdraget som nomineringsperson innebär. I slutet av januari 2023 hade samtliga förslag på ledamöter lämnats in till Utbildningsdepartementet och Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Gemensambereidning av förslagen ägde rum under mars 2023 när det gäller förslagen till ledamöter i SLU och under april 2023 för förslagen till övriga lärosäten. Den 24–25 april 2023 fick nomineringspersonerna information från departementen om att ledamöterna skulle utses för en kortare tid än vanligt och de ombads i sin tur att informera de nominerade ledamöterna om detta. Den 27 april 2023 fattade regeringen beslut om förordnande av ledamöter till styrelserna. Dessförinnan hade ärendet även varit föremål för samordning inom kretsen av de tre regeringspartierna.

Utskottet konstaterar att beskedet om att ledamöterna skulle utses för en kortare period än vanligt lämnades mycket tätt inpå regeringens beslut. Detta innebär i sin tur att nomineringspersonerna fick mycket kort tid på sig att informera de föreslagna ledamöterna om att mandatperioden skulle bli kortare än vanligt.

Under utfrågningen framhöll utbildningsministern vikten av akademisk frihet och att det är därför man har fristående valberedningar som lämnar förslag om externa ledamöter till regeringen. Enligt utbildningsministern var skälet till att beskedet lämnades så sent i processen att behovet av kompetens i säkerhetsfrågor i styrelserna alltmer aktualiserades under beredningen. En samlad bedömning behövde göras utifrån både det allmänna försämrade säkerhetsläget och den problematik som rapporter från Säpo, Must och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) pekade på när det gällde högskolan. Beredningen av ärendet var inte klar förrän i slutet av april 2023.

Utskottet noterar att de nämnda rapporterna från Säpo och Must publicerades i februari 2023 och att regeringen fick information om innehållet i en rapport från FOI i mars 2023. Liknande information har även funnits i tidigare rapporter från Säpo och Must. Mot denna bakgrund anser utskottet att beskedet om att korta mandatperioden borde ha kunnat lämnas tidigare än vad som nu skedde, vilket också hade gett möjlighet att på ett bättre sätt förankra hanteringen med berörda parter och vid behov tydliggöra värmandet av den akademiska friheten i sammanhanget.

2.6 Hanteringen av förslag om elstöd till företag

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2054-2022/23), *bilaga A2.6.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens hantering av ett ärende om elstöd till företag.

Anmälaren är kritisk till utformningen och hanteringen av det elstöd till företag som regeringen har tagit fram. Bland annat anser anmälaren att lagärendet om vissa förfarandefrågor för elstöd till företag har hanterats slarvigt och med snäva tidsmarginaler. Anmälaren hänvisar också till att lagförslagen har fått allvarlig kritik av Lagrådet. Enligt Lagrådet har den korta

beredningstiden påverkat kvaliteten på lagstiftningsprodukten. Lagrådet har även haft synpunkter på vad som bör regleras i lag respektive förordning och lagförslagens innehåll.

Elpriserna har stigit under en lång tid, och den brådska som uppstått på grund av vallöften som saknat förankring i verkligheten kan enligt anmälaren inte tillåtas vara skäl för att åsidosätta grundläggande kvalitets- och beredningskrav på lagstiftningen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet och Finansdepartementet, *bilaga A2.6.2–5*, och en utfrågning med energi- och näringsminister Ebba Busch, *bilaga B4*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Regeringsskifte och förordnande av statsråd

Den 17 oktober 2022 utsåg riksdagen Ulf Kristersson till statsminister och påföljande dag ägde regeringsskiftet rum. I regeringförklaringen uppgav Ulf Kristersson bl.a.: ”En av regeringens första uppgifter blir att hjälpa hushållen att klara den kommande vintern. Därför införs på kort sikt ett högkostnads-skydd mot elkostnader riktat mot hushåll och företag där delar av kostnaderna för de höga elräkningarna går tillbaka till konsumenterna.”

Statsministern förordnade den 18 oktober 2022 Elisabeth Svantesson att vara statsråd och chef för Finansdepartementet, Ebba Busch att vara statsråd och chef för Näringsdepartementet och Peter Kullgren att vara statsråd och chef för Infrastrukturdepartementet (se bl.a. bet. 2022/23:KU10 s. 211, 226 och 228). Vidare förordnade statsministern den 25 oktober 2022 att statsrådet Ebba Busch fr.o.m. denna dag i chefen för Infrastrukturdepartementets ställe skulle föredra bl.a. lagstiftningsärenden som gällde (se bet. 2022/23:KU10 s. 389 f.)

- elcertifikat och andra energipolitiska styrmedel för energitillförsel, i den mån sådana ärenden inte hörde till något annat departement
- energiförsörjning, i den mån sådana ärenden inte hörde till något annat departement
- el-, gas- och fjärrvärmemarknadernas funktion
- elektriska anläggningar, andra anläggningar för energiändamål eller energi i övrigt, i den mån sådana ärenden inte hörde till något annat departement.

Statsministern beslutade vidare att bl.a. Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät), Elsäkerhetsverket, Statens energimyndighet och Energi-marknadsinspektionen skulle höra till statsrådet Ebba Buschs ansvarsområde.

Den 1 januari 2023 bildades de två nya departementen Klimat- och näringslivsdepartementet och Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Klimat- och näringslivsdepartementet ansvarar bl.a. för klimat-, miljö-, energi- och näringslivsfrågor, och chef för departementet är energi- och näringsminister Ebba Busch.

Förordning om elstöd till företag m.m.

Den dåvarande regeringen gav den 18 augusti 2022 Svenska kraftnät i uppdrag att senast den 15 november 2022 hos Energimarknadsinspektionen ansöka om att få använda intäkter från överbelastning i elnätet (s.k. flaskhalsintäkter) för att finansiera nödåtgärder som på kort sikt kan komma konsumenterna och företag till del och därigenom möjliggöra en prövning av sådana kostnader i enlighet med gällande regelverk. Den 27 oktober 2022 ansökte Svenska kraftnät hos Energimarknadsinspektionen om att använda flaskhalsintäkterna för att finansiera ett stöd till elanvändarna i form av en engångsutbetalning, och den 16 november 2022 godkände Energimarknadsinspektionen delvis Svenska kraftnäts ansökan.

Regeringen beslutade den 22 december 2022 att utfärda förordningen (2022:1872) om elstöd till konsumenterna. Förordningen trädde i kraft den 9 januari 2023.

När det gällde elstöd till företag behövde utformningen av stödet revideras för att försäkra förenlighet med EU:s regelverk för statsstöd, och den 22 december 2022 fick därför Svenska kraftnät i uppdrag av regeringen att hos Energimarknadsinspektionen ansöka om ett stöd för näringsidkare och juridiska personer. Den 4 januari 2023 lämnade Svenska kraftnät in en ansökan till Energimarknadsinspektionen, och den 11 januari 2023 godkände Energimarknadsinspektionen ansökan.

Den 20 februari 2023 remitterade Klimat- och näringslivsdepartementet promemorian Förslag till förordning om elstöd till företag och ett utkast till förordningstext till 41 remissinstanser, och remissvaren skulle ges in till departementet senast den 6 mars 2023. I promemorian och utkastet till förordning som tagits fram inom Klimat- och näringslivsdepartementet lämnades förslag om bl.a. förutsättningar för elstödet och stödets storlek samt om att Skatteverket ska pröva frågor om elstöd.

Regeringen beslutade den 8 maj 2023 att utfärda förordningen (2023:233) om elstöd till företag. Förordningen trädde i kraft den 9 maj 2023.

Vissa förfarandefrågor för elstöd till företag

En promemoria från Regeringskansliet

Den 20 februari 2023 remitterade Finansdepartementet promemorian Vissa förfarandefrågor för elstöd till företag till 41 remissinstanser, och remissvaren skulle ges in till departementet senast den 6 mars 2023. I promemorian, som tagits fram inom Finansdepartementet, lämnades förslag till sådana bestämmelser med anknytning till elstöd för företag som enligt regeringen borde regleras i lag. När det gällde själva regleringen föreslogs dels en ny lag

om förfarande för elstöd till företag, dels en lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Enligt förslagen ska frågor om elstöd till företag handläggas av Skatteverket och ett beviljat stöd ska tillgodoräknas stödmottagarna genom kreditering på skattekontot. Om det finns ett överskjutande belopp på skattekontot efter det att ett elstöd har tillgodoräknats ska det överskjutande beloppet automatiskt betalas ut om det inte finns något hinder mot utbetalning. Vidare föreslogs bestämmelser om återkrav, anstånd, dröjsmålsränta och indrivning.

Lagrådsremiss

Den 23 mars 2023 beslutade regeringen att överlämna lagrådsremissen Vissa förfarandefrågor för elstöd till företag till Lagrådet. I likhet med förslagen i den remitterade promemorian föreslogs i lagrådsremissen bl.a. att Skatteverket ska vara handläggande myndighet och att beviljat elstöd ska tillgodoräknas stödmottagarna genom kreditering på skattekontot. Det föreslogs även bestämmelser om återkrav, anstånd, dröjsmålsränta och indrivning. Beslut enligt den nya lagen om förfarande för elstöd till företag skulle enligt förslaget gälla omedelbart. Lagförslagen föreslogs träda i kraft den 8 maj 2023.

Lagförslagen föredrogs för Lagrådet, som i sitt yttrande (utdrag ur protokoll vid ett sammanträde den 13 april 2023) inledningsvis konstaterade att den huvudsakliga regleringen av elstöd åt företag var tänkt att finnas i en förordning beslutad av regeringen och att den regleringen därmed inte skulle bli föremål för Lagrådets granskning.

När det gällde beredningen av lagförslagen noterade Lagrådet i sitt yttrande att förslagen i lagrådsremissen byggde på en promemoria på 36 sidor som hade tagits fram inom Finansdepartementet och att promemorian, som är daterad februari 2023, sändes på remiss den 20 februari med en svarstid som löpte ut den 6 mars. Lagrådet konstaterade att remissinstanserna fick tio arbetsdagar på sig att sätta sig in i förslagen och formulera sina remissvar.

Därutöver hade Lagrådet en del övergripande synpunkter i sak på lagförslagen. Som exempel kan nämnas den valda normhierarkin med grundläggande bestämmelser om elstödet i en förordning och bl.a. förfaranderegler i en lag. Lagrådet lämnade även synpunkter på utformningen av lagrådsremissen och förslag till ändringar av lagtexten.

Dessutom framhölls att Finansdepartementet efter föredragningen av lagförslagen inför Lagrådet i vanlig ordning fick möjlighet att återkoppla på Lagrådets allmänna reaktion på förslagen samt på de synpunkter som Lagrådet hade lämnat på förslagen till lagtext och författningskommentar. I denna del valde departementet att återkoppla på Lagrådets synpunkter på lagtexten men inte på Lagrådets övriga synpunkter och påpekanden. Detta gav Lagrådet anledning att i sitt yttrande ta upp också en del sådana synpunkter på remissen som i allmänhet inte brukar redovisas. Syftet med detta förfarande var enligt Lagrådet bl.a. att försöka bidra till en mer läsvänlig produkt.

Enligt Lagrådet var det tydligt att förslagen till reglering av elstöd till företag hade beretts med brådska. Lagrådet hade förståelse för att lagförslag

ibland kan behöva tas fram på kort tid. Hanteringen i det aktuella fallet utmanade emellertid den ordning som bör följas om nya lagar ska hålla en tillräckligt hög standard. Det var enligt Lagrådet ingen överdrift att säga att den korta beredningstiden hade påverkat kvaliteten på lagstiftningsprodukten. Att man från departementets sida dessutom hade begränsat sina svar till de synpunkter och förslag till justeringar som Lagrådet lämnat i samband med föredragningen gjorde inte saken bättre. Tvärtom var förfarandet enligt Lagrådet ägnat att försämra det sakliga utfallet av lagrådsgranskningen.

Lagrådet noterade vidare att tiden för de överväganden och justeringar som regelmässigt är påkallade efter en lagrådsgranskning blev knapp fastän Lagrådet hade behandlat remissen förhållandevis snabbt.

Trots redovisade invändningar mot hanteringen av lagstiftningsärendet ansåg sig Lagrådet inte ha tillräckliga skäl för att avstyrka förslagen med hänvisning till den bristfälliga beredningen. Vidare förutsatte Lagrådet att den brist på återkoppling som hade förekommit från departementets sida inte skulle upprepas.

Proposition

Den 18 april 2023 beslutade regeringen att överlämna proposition 2022/23:107 Vissa förfarandefrågor för elstöd till företag till riksdagen. I propositionen föreslogs att beviljat elstöd ska tillgodoräknas stödmottagarna genom kreditering på skattekontot. Om det finns ett överskott på skattekontot efter att stöd har tillgodoräknats, ska det överskjutande beloppet automatiskt betalas ut om det inte finns något hinder mot utbetalning. Vidare föreslogs bestämmelser om återkrav, anstånd, dröjsmålsränta och indrivning. Skatteverket ska enligt förslaget vara handläggande myndighet. Beslut enligt den nya lagen föreslogs gälla omedelbart. Slutligen föreslogs att de nya bestämmelserna skulle träda i kraft den 8 maj 2023.

Under den särskilda underrubriken Lagrådet i propositionens avsnitt Ärendet och dess beredning redovisade regeringen bl.a. i vilka avsnitt Lagrådets synpunkter kommenterades. När det gällde Lagrådets synpunkter på vald normhierarki konstaterade regeringen bl.a. att en författning som i grunden är gynnsam för enskilda omfattas av regeringens primära normgivningsområde enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen och att regler om förutsättningar för att bevilja stöd därför kunde meddelas i förordning. Vidare framhöll regeringen att de bestämmelser som behövde anmälas till kommissionen för godkännande genom vald lösning samlades i en förordning samtidigt som lagförslagen kunde remitteras till Lagrådet, vilket snabbade på processen betydligt. Uppdelningen medförde alltså att ikraftträdandet kunde tidigareläggas jämfört med om samtliga bestämmelser hade samlats i en lag. Med tanke på att elstödet snabbt behövde komma företag och organisationer till godo ansåg regeringen att det mest lämpliga sättet att utforma regleringen på var att dela upp reglerna i en lag och en förordning.

I propositionen föreslogs förkortad motionstid. I denna del framhöll regeringen att det var viktigt att elstödet till företag kunde börja beviljas och

tillgodoräknas sökandena och att det därför var angeläget att reglerna om elstöd till företag kunde träda i kraft så snart som möjligt. Därmed ansåg regeringen att det fanns synnerliga skäl för riksdagen att besluta om förkortad motionstid. Regeringen föreslog att motionstiden skulle förkortas till tre dagar.

Riksdagsbehandling

Propositionen överlämnades till riksdagen den 18 april 2023 och bordlades samma dag. Vid bordläggningen av propositionen beslutade riksdagen att förkorta motionstiden till tre dagar. Motionstiden löpte alltså ut den 21 april 2023. Ingen följdmotion lämnades in med anledning av propositionen. Den 19 april 2023 hänvisade kammaren propositionen till skatteutskottet.

Propositionen bereddes av skatteutskottet, och utskottet justerade sitt betänkande (bet. 2022/23:SkU16) den 26 april 2023. Utskottet föreslog att riksdagen skulle anta regeringens förslag till lag om förfarande för elstöd till företag och till ändringar i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. I betänkandet lämnades ett särskilt yttrande (S, V, C, MP) om bl.a. regeringens hantering av elstödet till företag.

Ärendet debatterades i kammaren den 2 maj 2023 och riksdagen beslutade den 3 maj 2023 att bifalla utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2022/23:176).

Gällande ordning m.m.

Beredningskravet

I 7 kap. 2 § regeringsformen uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska behövliga upplysningar och yttranden hämtas in från berörda myndigheter. 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.

Enligt förarbetsuttalanden till bestämmelsen är inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). Varken av bestämmelsen i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår det dock närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen hämtar in synpunkter muntligen. Det faller i slutändan på regeringen att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det är nödvändigt att kommuner, organisationer (sammanslutningar) och enskilda får tillfälle att yttra sig (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

Statsrådsberedningen har gett ut skriften Propositionshandboken (Ds 1997:1, avsnitt ur handboken har reviderats och samlats i promemorian SB PM 2019:4 [rev. januari 2023]). Handboken innehåller anvisningar för propositionsarbetet i Regeringskansliet.

Inför ett skriftligt remissförfarande tas det i regel inom Regeringskansliet fram en lista över valda remissinstanser. När det gäller val av remissinstanser framhålls i Propositionshandboken 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 slutligen blir fastställd och att det kan behövas förhandskontakter med tilltänkta remissinstanser och berörda departement. 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.

När det gäller remisstidens längd anges i Propositionshandboken att den som huvudregel inte bör vara kortare än tre månader. Vidare framhålls att kommuner och regioner kan behöva längre tid på sig och att hänsyn måste tas till bl.a. eventuella underremisser, hur ofta fullmäktige sammanträder, helger och semesterperioder.

Lagrådets granskning

Enligt 8 kap. 21 § första stycket regeringsformen inhämtas yttrande från Lagrådet av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av ett riksdagsutskott eller ett annat riksdagsorgan. Av andra stycket följer i vilka ämnen att ett yttrande från Lagrådet ska inhämtas innan riksdagen beslutar om lagärendet.

Vidare sägs i tredje stycket att detta dock inte gäller om Lagrådets granskning skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer.

Av 8 kap. 22 § 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 utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Regeringen fattar vid ett regeringssammanträde beslut om att överlämna en lagrådsremiss till Lagrådet. Till utformning och innehåll överensstämmer en lagrådsremiss i stora delar med en proposition.

Lagrådets granskning resulterar i ett granskningsyttrande i form av ett protokoll. Med anledning av protokollet måste det ansvariga departementet ta ställning till de synpunkter och förslag som Lagrådet har framfört i protokollet. Detta görs när propositionen utarbetas.

I den ovannämnda Propositionshandboken understryks att lagrådsgranskningen ibland kräver både avsevärd tid och betydande insatser av propositionsskrivaren. Lagrådet behöver också tid för att skriva sitt yttrande.

Vidare framhålls att det ansvariga departementet måste ta ställning till de synpunkter och förslag som Lagrådet framfört i protokollet och att detta görs när propositionen utarbetas. Enligt handboken ska det av en proposition bl.a. framgå hur Lagrådets synpunkter har påverkat propositionens innehåll. Det måste vidare framgå vilka synpunkter som har accepterats och föras en tydlig argumentation i de delar där Lagrådets synpunkter inte har följts.

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. Inom Regeringskansliet har riktlinjer tagits fram för beredning av bl.a. lagrådsremisser och propositioner (Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet, SB PM 2012:1 [rev. 2020]). Innehållet i promemorian stämmer i stora delar överens med innehållet i Propositionshandboken.

Det framhålls 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 får möjlighet att utöva det inflytande i regeringsärendena som deras ansvar motiverar.

Av promemorian framgår vidare att ett regeringsärende som faller inom flera departements verksamhetsområden ska handläggas inom det departement dit ärendet huvudsakligen hör och beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Detta samråd kallas gemensam beredning och är reglerat i 15 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Enligt promemorian ska bl.a. ärenden om lagrådsremisser och propositioner beredas gemensamt.

Innan regeringen beslutar om bl.a. lagrådsremisser och propositioner ska, enligt promemorian, det departement som bereder ett sådant ärende ge de övriga departementen tillfälle att lämna synpunkter på det utkast som har upprättats. Detta förfarande kallas delning.

Beredning av brådskande ärenden

I Propositionshandboken behandlas även beredning av brådskande ärenden. Det framhålls att det förekommer att en lagrådsremiss eller en proposition behöver beredas i stor brådska och under former där arbetet måste bedrivas med insyn av en mer begränsad krets än normalt. Detta får dock enligt handboken förekomma endast i rena undantagssituationer.

Av handboken framgår att det normala berednings- och remissförfarandet i vissa undantagsfall kan ersättas med ett förfarande med remissmöte m.m. eller, i lagtekniska frågor av mer okontroversiellt slag, med en begränsad remiss i samband med delningsförfarandet, då man endast delar propositionsutkastet eller tar muntliga kontakter. Vidare påpekas i handboken dels att granskningsenheten i Statsrådsberedningen bör rådfrågas vid tveksamhet om vad som behöver göras för att beredningskravet ska uppfyllas, dels att sådan beredning

och de synpunkter som då har kommit fram ska redovisas i propositionen. Det framhålls i handboken att beredningen i brådskande fall även måste innefatta kontakter med chefen för en sådan myndighet som enligt förslaget får nya eller ändrade uppgifter och att det i vissa fall, i enlighet med bestämmelserna i regeringsformen, måste hämtas in ett yttrande från Lagrådet.

Enligt Propositionshandboken ska brådskande ärenden delas enligt Statsrådsberedningens delningslista, och undantag från utskick enligt listan får göras först efter samråd med Statsrådsberedningen. Om den normala delningstiden på minst fem arbetsdagar måste förkortas krävs det ett medgivande av departementets kontaktperson i Statsrådsberedningen.

Tidigare granskning

Planering av lagstiftningsprocessen

Hösten 2023 granskade utskottet regeringens planering av lagstiftningsprocessen (bet. 2023/24:KU10 s. 45 f.). I granskningen kartlades olika tidsmoment i lagstiftningsprocessen för propositioner som regeringen hade beslutat om under våren 2007, våren 2015 och våren 2023. Momenten gällde remisstiden, tidsåtgången för Lagrådet, tiden mellan Lagrådets yttrande och regeringens beslut om proposition samt tiden mellan regeringens beslut om proposition och lagförslagets ikraftträdande. Frågor i granskningen var hur Regeringskansliet hade planerat olika moment i lagstiftningsprocessen och vilka förutsättningar som getts för att behandla lagförslagen under processens gång.

I sitt ställningstagande underströk utskottet vikten av god planering genom hela lagstiftningsprocessen. Att olika moment genomförs på ett sätt som ger tillräckligt utrymme för inläsning, analys och överväganden är enligt utskottet en förutsättning för att kvaliteten i lagstiftningen ska kunna upprätthållas på sikt.

Utskottet framhöll när det gällde remisstidens längd att det är viktigt att remissinstanserna ges förutsättningar att kunna sätta sig in i och yttra sig över remissunderlagen samt att remisstiden som huvudregel inte bör vara kortare än tre månader. Givetvis kan det i vissa fall finnas skäl till såväl längre som kortare remisstider än tre månader. Kortare remisstider än tre månader bör dock enligt utskottet endast förekomma undantagsvis, och remisstider på några få dagar bör endast tillämpas vid extraordinära situationer.

När det gällde lagrådsgranskningen framhöll utskottet bl.a. att det är viktigt att Lagrådet ges rimliga förutsättningar för att kunna sätta sig in i och yttra sig över regeringens lagförslag. Vad som utgör en rimlig tidsåtgång för Lagrådet får enligt utskottet avgöras utifrån ett lagförslags omfattning och komplexitet samt, i viss utsträckning, Lagrådets arbetsbörda. Vidare framhöll utskottet när det gällde tiden mellan Lagrådets yttrande och regeringens beslut att överlämna en proposition till riksdagen att det är viktigt att tillräckligt med tid avsätts för beredning av Lagrådets synpunkter. Det gäller inte minst när dessa synpunkter är av principiell eller mer kvalificerad art eller när regeringen

väljer att inte följa Lagrådets synpunkter. En tydlig argumentation i dessa fall från regeringens sida är också av avgörande betydelse för beslutsprocessen i riksdagen och möjligheterna att där behandla och föra en konstruktiv debatt om lagärendet i fråga.

Vidare konstaterade utskottet när det gällde tiden mellan regeringens beslut om propositionen och lagförslagets ikraftträdande att det i vissa brådskande situationer kan vara nödvändigt att tiden mellan regeringens beslut om propositionen och lagens ikraftträdande är kortare än normalt. Effekterna detta för med sig på förutsättningarna för riksdagen och dess partier ska dock inte negligeras. Korta tidsramar medför enligt utskottet att förutsättningarna för riksdagens behandling av propositionerna påverkas negativt genom t.ex. förkortad motionstid och kort tid för beredning. Utskottet underströk på nytt att kravet på bl.a. välavvägda tidsfrister även gäller när regeringen nödgas bereda ärenden av brådskande karaktär. Genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap inom Regeringskansliet bör enligt utskottet behovet av brådskande riksdagsbehandling kunna begränsas till de fall där det är absolut nödvändigt.

Beredning av brådskande ärenden

Våren 2019 granskade utskottet beredningen av ett förslag om en ny möjlighet till uppehållstillstånd (bet. 2018/19:KU20 s. 32 f.). I granskningen behandlade utskottet flera aspekter på propositionen, bl.a. regeringsformens beredningskrav. I sitt ställningstagande framhöll utskottet inledningsvis betydelsen av att upprätthålla regeringsformens beredningskrav. Genom det skapas enligt utskottet förutsättningar för kvalitet i lagstiftningsarbetet. Vidare framhöll utskottet att frågan om beredningsunderlaget i ett enskilt ärende har varit tillräckligt för att riksdagen ska kunna ta ställning till regeringens förslag bör bedömas av det beredande utskottet. Det ligger alltså på det beredande utskottet och i slutändan riksdagen att i varje enskilt ärende ta ställning till om regeringens motivering till en skyndsam beredning är tillräckligt stark och om beredningsunderlaget kan anses tillräckligt. Vad konstitutionsutskottet har uttalat om beredningskravet kan tjäna som vägledning i denna del. Utskottet uttalade vidare att det ankommer på regeringen att i propositionen tydligt redovisa skälen i sin motivering.

Att kravet på bl.a. välavvägda tidsfrister även gäller när regeringen nödgas bereda ärenden av brådskande karaktär har understrukits av konstitutionsutskottet i flera granskningar (se t.ex. bet. 2009/10:KU10 s. 45 f., bet. 2009/10:KU20 s. 13 f. och bet. 2020/21:KU20 s. 195 och 322 f.). En central aspekt som lyftes fram under våren 2021, när utskottet granskade regeringens hantering av coronapandemin, avsåg förekomsten av avsteg från normala berednings- och beslutsprocesser. Utskottet anförde att det är en utgångspunkt att normala rutiner inte åsidosätts under längre tid och i större omfattning än nödvändigt (bet. 2020/21:KU20 s. 195). Särskilt viktigt har utskottet menat att det är att följa beredningskravet i regeringsformen när det gäller ärenden som kan komma att få stor betydelse för många människor, företag eller föreningar,

som rör grundläggande fri- och rättigheter eller som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten (s. 358 f.).

Ett av de granskningsärenden som utskottet behandlade under våren 2021 rörde den s.k. pandemilagen, dvs. den tillfälliga covid-19-lagen (bet. 2020/21:KU20 s. 322 f.). En grundläggande fråga i ärendet rörde tidpunkten för när regeringen hade påbörjat arbetet med att ta fram förslaget till pandemilag. Av granskningen framgick att regeringen hade ansett att de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen (2004:168) från våren 2020 varit otillräckliga och att arbetet med pandemilagen påbörjats efter sommaren 2020. Enligt utskottet måste det ha stått klart för regeringen inför att de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen skulle upphöra att gälla den 30 juni 2020 att det skulle kunna finnas behov av att ha ett ändamålsenligt regelverk på plats så snart som möjligt för att ha beredskap att hantera en eventuell ökad smittspridning under hösten. Arbetet med att ta fram ett mer ändamålsenligt regelverk borde således ha kunnat påbörjas redan i början av sommaren. Under hösten 2020 påskyndades arbetet med pandemilagen med anledning av den ökade smittspridningen, och ikraftträdandet tidigare lades. Därigenom, i kombination med att arbetet med att ta fram ett förslag påbörjades efter sommaren, påverkades också förutsättningarna för beredningsprocessen. Det gällde både remissbehandlingen av förslaget och Lagrådets granskning. Utskottet konstaterade, i likhet med Lagrådet, att tidsfristen för remissinstanserna hade varit mycket kort givet lagförslagets innebörd och komplexitet. Detsamma gällde den tid som Lagrådet fått på sig. Utskottet konstaterade också att tidsramen för riksdagens behandling hade blivit extremt kort. Den korta tidsramen för riksdagens behandling hade enligt utskottet kunnat undvikas om regeringen i ett tidigare skede påbörjat arbetet med att ta fram lagen.

Våren 2023 granskade utskottet regeringens beredning av lagförslag om sekretess i ärenden om elstöd (bet. 2022/23:KU20 s. 90 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet inledningsvis betydelsen av att upprätthålla såväl regeringsformens beredningskrav som Lagrådets granskning. Genom dessa skapas förutsättningar för kvalitet i lagstiftningsarbetet. Utskottet framhöll på nytt vikten av att regeringen även i brådskande ärenden inhämtar de upplysningar och yttranden som behövs vid beredningen av regeringsärenden. Det ökar förutsättningarna för att de åtgärder som vidtas blir så träffsäkra och effektiva som möjligt.

Utskottet underströk att granskningen inte gällde om underlaget i den aktuella propositionen hade varit tillräckligt utan hur beredningen av den gått till. Häri låg enligt utskottet frågor kring tidpunkten för olika moment i beredningsprocessen inklusive vilka förutsättningar som hade getts till remissinstanserna och Lagrådet för att de skulle kunna sätta sig in i och yttra sig över förslagen. Utskottet framhöll på nytt att beredningen i vissa lägen kan behöva avvika från gängse rutiner, men att behovet av brådskande beredning åtminstone i viss utsträckning bör kunna undvikas genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap.

Granskningen avsåg således om regeringen hade kunnat undvika eller begränsa behovet av brådskande beredning eller om de avvikelser som gjorts från gängse rutiner varit nödvändiga. Grundläggande i granskningen var enligt utskottet tidpunkten för när regeringen hade påbörjat arbetet med att ta fram lagförslagen om sekretess i ärenden om elstöd. När detta arbete inleddes hade betydelse för den fortsatta berednings- och beslutsprocessen. Enligt utskottet kunde det inte uteslutas att beredningen av den första av de två promemoriorna med lagförslag hade kunnat inledas tidigare än vad som gjorts. Ett tidigare-läggande av arbetet med promemorian hade till viss del kunnat begränsa behovet av brådskande beredning. Utskottet konstaterade vidare att tidsfristerna för remissinstanserna och Lagrådet hade varit mycket korta i förhållande till lagförslagets innebörd och komplexitet. Utskottet tog i granskningen inte upp frågan om behovet av att få lagstiftningen på plats ett visst datum. Givet att detta datum legat fast skulle förvisso beredningen ändå behövt avvika kraftigt från gängse beredningsrutiner, men som processen nu hade kommit att bli skulle bara några extra dagar ha inneburit en markant skillnad för såväl remissinstanserna och Lagrådet som det interna arbetet i Regeringskansliet med att behandla yttrandena över förslagen.

Slutligen konstaterade utskottet att den korta tidsramen även hade medfört att förutsättningarna för riksdagens behandling av propositionen påverkats genom förkortad motionstid och kort tid för beredning. Utskottet framhöll att det endast undantagsvis kunde vara aktuellt att lägga fram lagförslag till riksdagen med så pass kort tid fram till ikraftträdandet som nu hade blivit fallet.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 23 januari 2024, den 22 februari 2024 och den 21 mars 2024 svarspromemorior som är upprättade inom Klimat- och näringslivsdepartementet och Finansdepartementet (bilaga A2.6.2–4). Av svarspromemoriorna framgår i huvudsak följande.

Förslaget om elstöd till företag och kontakter med kommissionen

Svenska kraftnät fick den 18 augusti 2022 i uppdrag av den dåvarande regeringen att föreslå hur ett stöd finansierat genom s.k. flaskhalsintäkter skulle utformas. Förslaget skulle sedan godkännas av Energimarknadsinspektionen.

Regeringen beslutade den 3 november 2022 att ge Försäkringskassan och Svenska kraftnät i uppdrag att vidta förberedande åtgärder för att möjliggöra utbetalningar av högkostnadsskydd till elkunder i Sverige. Inriktningen i detta skede var att Försäkringskassan skulle betala ut elstöd till både privatpersoner och näringsidkare och att det skulle ske genom ett förenklat förfarande utan något krav på ansökan från den som var berättigad till elstöd. Bedömningen då var att det inte skulle bli fråga om statsstöd till näringsidkare.

Energimarknadsinspektionen gjorde i sitt beslut om godkännande den 16 november 2022 emellertid vissa kompletteringar utifrån kraven i krisinterventionsförordningen. Enligt myndighetens tillägg skulle utbetalningarna ha ett takbelopp per uttagspunkt och utbetalningar över detta belopp skulle prövas i en annan ordning.

Inom Regeringskansliet gjordes, veckan efter Energimarknadsinspektionens beslut, bedömningen att förslaget skulle utgöra statsstöd och därför förutsatte ett godkännande av kommissionen. Det tillagda villkoret om ett takbelopp innebar nämligen att åtgärderna var selektiva och att EU:s statsstödsregler därmed var tillämpliga. Stödet i den del som avsåg företag behövde därför anpassas till de tillfälliga statsstödsregler som kommissionen hade beslutat om.

I början av december 2022 förde Regeringskansliet informella diskussioner med kommissionens tjänstemän och bedömningen gjordes att förslaget i sin dåvarande form inte hade förutsättningar att godkännas av kommissionen.

Efter egna analyser och redovisade kontakter med kommissionen konstaterade Regeringskansliet den 7 december 2022 att det var nödvändigt att ta fram en ny modell för stöd till näringsidkare och juridiska personer samt att denna modell på nytt behövde prövas av Energimarknadsinspektionen.

Regeringen beslutade därför den 22 december 2022 om ett nytt uppdrag till Svenska kraftnät där utgångspunkten var att åtgärden skulle bedömas som statsstöd och anpassas till kommissionens krisramverk för statliga stöd inklusive ett takbelopp per företag. Enligt uppdraget skulle myndigheten ansöka hos Energimarknadsinspektionen om godkännande av en ny modell för elstöd till näringsidkare och juridiska personer som skulle finansieras av flaskhalsintäkter.

Energimarknadsinspektionen godkände den 11 januari 2023 Svenska kraftnäts nya ansökan.

Samma dag påbörjades inom Klimat- och näringslivsdepartementet ett arbete med att ta fram promemorian Förslag till förordning om elstöd till företag och utkastet till förordningstext. Redan under hösten 2022 hade inriktningen varit att flaskhalsintäkter skulle användas för att finansiera det elstöd som hade till syfte att mildra effekterna av näringsidkares och juridiska personers höga elkostnader. Under denna period påbörjades också inom Regeringskansliet diskussioner om hur ett elstöd till företag skulle utformas. Dessa diskussioner fördes mellan tjänstemän vid energienheten i dåvarande Infrastrukturdepartementet och Finansdepartementets budgetavdelning.

Anledningen till att arbetet med promemorian påbörjades just den 11 januari 2023 var att det inte förrän Energimarknadsinspektionens beslut stod klart vilka de mer specifika förutsättningarna för stödet till näringsidkare skulle vara. Energimarknadsinspektionens godkännande av Svenska kraftnäts ansökan var alltså en förutsättning för att det faktiska arbetet med att ta fram promemorian och utkastet till förordningstext skulle kunna påbörjas eftersom det först då stod klart hur elstödet skulle finansieras. Det var också först genom

detta beslut som Energimarknadsinspektionen godkände en modell för finansiering som bedömdes vara förenlig med EU:s statsstödsbestämmelser.

Den 20 februari 2023 remitterade Klimat- och näringslivsdepartementet den nämnda promemorian och utkastet till förordningstext till 41 remissinstanser, och remissvaren skulle ges in till departementet senast den 6 mars 2023. På frågan vilka överväganden som gjordes vid remitteringen när det gällde typen av remissinstanser, antalet remissinstanser och remisstiden framhålls att det var angeläget att skyndsamt vidta åtgärder för att mildra effekterna av de höga elpriserna. Ett elstöd till företag behövde därför komma på plats så snart som möjligt. Dessutom förutsatte elstödet ett statsstöds-godkännande av kommissionen innan det skulle kunna sökas och betalas ut. Förslaget till förordning var en del av underlaget vid anmälan till kommissionen. Detta sammantaget talade för en kort remisstid. Den aktuella remisstiden bestämdes efter en avvägning mellan beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen och behovet av att låta reglerna träda i kraft så snart som möjligt. En kort remisstid ställer ofta krav på remissinstanserna att anpassa verksamheten för att hinna besvara remissen. I detta fall gjordes en avvägning mellan behovet av att få synpunkter på förslaget från relevanta remissinstanser och ambitionen att inte belasta alltför många remissinstanser med att göra anpassningar för att besvara remissen.

När det gällde valet av remissinstanser var målsättningen att remissen skulle nå de grupper som skulle påverkas av reglerna. Remisser skickas normalt till representanter för olika grupper av företag eller andra juridiska personer (exempelvis branschorganisationer), snarare än individuella företag. På grund av den korta remisstiden gjordes bedömningen att antalet remissinstanser skulle begränsas.

Ett första utkast till förordning om elstöd till företag skickades till kommissionen den 22 februari 2023. Därefter förde Regeringskansliet en dialog med kommissionens tjänstemän för att reda ut eventuella oklarheter. En formell anmälan av elstödet gjordes den 4 april 2023 och kommissionens beslut att godkänna stödet lämnades den 5 maj 2023.

Den 8 maj 2023 beslutade regeringen förordningen om elstöd till företag.

Vissa förfarandefrågor för elstöd till företag

Den 12 januari 2023 hölls ett möte med företrädare för Regeringskansliet, Skatteverket och Försäkringskassan för att diskutera myndigheternas förutsättningar att hantera ett elstöd till företag. Det hade dessförinnan inte förts några diskussioner mellan Regeringskansliet, Skatteverket och Försäkringskassan. Vid mötet diskuterades den närmare utformningen av stödet och vilken myndighet som skulle ansvara för hanteringen. Bedömningen gjordes att Skatteverket var den mest lämpade myndigheten att administrera elstödet. Därefter kunde de närmare detaljerna kring hanteringen utformas. Efter mötet påbörjades inom Finansdepartementet arbetet med att utforma förfaranderegler för Skatteverkets hantering av elstödet.

Den 20 februari 2023 remitterade Finansdepartementet promemorian Vissa förfarandefrågor för elstöd till företag till 41 remissinstanser, och remissvaren skulle ges in till departementet senast den 6 mars 2023. På frågan vilka överväganden som gjordes vid remitteringen när det gällde typen av remissinstanser, antalet remissinstanser och remisstiden framhålls att remitteringen av promemorian var föremål för samma överväganden som remitteringen av Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria Förslag till förordning om elstöd till företag. Bedömningen gjordes att de båda promemoriorna behövde remitteras samtidigt. Promemoriorna remitterades till samma remissinstanser och under samma remisstid.

Lagrådsremissen Vissa förfarandefrågor för elstöd till företag föredrogs för Lagrådet den 29 och den 30 mars 2023 och Lagrådet överlämnade sitt yttrande den 13 april 2023.

Det framhålls i svaren att Lagrådet i regel lämnar synpunkter på lagrådsremissen under eller efter en föredragning, och hur återkopplingen görs varierar beroende på lagstiftningsärendet och synpunkterna. Finansdepartementet bemötte i det aktuella fallet Lagrådets synpunkter på förslaget till lagtext. Innan Lagrådet lämnar sitt yttrande skickas dessutom ett utkast till yttrande för faktagranskning. Finansdepartementet lämnade i detta fall återkoppling på utkastet till yttrande.

Med anledning av Lagrådets synpunkter tog Finansdepartementet kontakt med Statsrådsberedningens granskningskansli, Justitiedepartementet, Klimat- och näringslivsdepartementet och Skatteverket. De synpunkter som Lagrådet lämnade i sitt yttrande behandlades i den aktuella propositionen. Skatteverket och Kronofogdemyndigheten fick möjlighet att lämna synpunkter på ett utkast till proposition. Förslaget till proposition delades även inom Regeringskansliet.

Parallella förfaranden inom Regeringskansliet

Efter mötet med Skatteverket och Försäkringskassan den 12 januari 2023 gjordes bedömningen att Skatteverket var den mest lämpade myndigheten att administrera elstödet till företag. Skatteverket, som Finansdepartementet ansvarar för, ansågs ha bäst förutsättningar att säkerställa en effektiv, snabb och rättssäker handläggning av ansökningarna om stöd och hade vana av att handlägga ett stort antal ärenden på kort tid. För att kunna säkerställa en effektiv hantering krävdes dock vissa lagändringar, bl.a. i fråga om skattekontot och regleringen av Skatteverkets personuppgiftsbehandling. Dessa ändringar bedömdes vara sådana att ett yttrande från Lagrådet behövde inhämtas.

Klimat- och näringslivsdepartementet ansvarade för reglerna om förutsättningarna för att bevilja elstöd. Sådana regler meddelas normalt på förordningsnivå. Något yttrande behövde därför inte inhämtas från Lagrådet. Reglerna om förutsättningarna för att bevilja elstöd till företag behövde dock anmälas till kommissionen. Reglerna om Skatteverkets hantering av stödet behövde inte ingå i en sådan anmälan.

Eftersom frågorna var uppdelade mellan departementen och kunde särskiljas i två olika produkter gjordes bedömningen att respektive departement skulle ansvara för sin del. Genom att dela upp arbetet i två produkter kunde reglerna om förutsättningarna för att bevilja elstöd anmälas till kommissionen för statsstödsgodkännande samtidigt som lagförslagen remitterades till Lagrådet. Uppdelningen innebar alltså att ikraftträdandet kunde tidigareläggas. Arbetet med de två projekten bedrevs dock i mycket nära samarbete mellan departementen. Det hölls en stor mängd gemensamma möten och avstämningar mellan departementen.

Utfrågning med energi- och näringsminister Ebba Busch

Utskottet höll den 11 april 2024 en utfrågning med energi- och näringsminister Ebba Busch (bilaga B4). I sin inledning anförde ministern bl.a. följande. När regeringen tillträdde i mitten av oktober 2022 var det mycket brådskande att få ett elstöd på plats. Rysslands invasion av Ukraina medförde bl.a. att svenska företag riskerade att drabbas av extrema energipriser under vintern 2022–2023. Energimarknadsinspektionens beslut den 16 november 2022 innebar att myndigheten ändrade den modell som Svenska kraftnät hade föreslagit skulle gälla för utbetalningar av elstödet till företag. I stället för ett förenklat förfarande ansåg Energimarknadsinspektionen att det i denna del skulle krävas ett ansökningsförfarande från elkunderna. Regeringen insåg att den ändrade modellen var mycket tveksam ur ett statsstödsperspektiv, vilket också bekräftades efter kontakter med företrädare för kommissionen. Det behövdes alltså ett omtag för att kommissionen skulle kunna godkänna elstödet till företag. Med anledning av detta beslutade regeringen den 22 december 2022 att ge Svenska kraftnät i uppdrag att ta fram en ny modell för att flaskhals-intäkterna skulle kunna användas för att finansiera nöddåtgärder för näringsidkare. Efter Energimarknadsinspektionens godkännande den 11 januari 2023 påbörjades ett intensivt arbete inom Regeringskansliet för att ta fram nödvändig författningsreglering. Vid denna tidpunkt stod det också klart att Skatteverket var den myndighet som var bäst lämpad att hantera utbetalningarna av elstöd till företag och samtal inleddes därför med Skatteverket. Parallellt med detta inleddes arbetet med att lämna in en ansökan till kommissionen om statsstödsgodkännande. De redovisade arbetsinsatserna bedrevs skyndsamt. Den 20 februari 2023 remitterade Regeringskansliet bl.a. två promemorior och den 23 mars 2023 beslutade regeringen om lagrådsremissen. Efter ett flertal förberedande samtal och skriftliga kontakter med kommissionen lämnade Sverige in en formell statsstödsanmälan till kommissionen den 4 april 2023. Propositionen med lagförslagen beslutades av regeringen den 18 april 2023 och kommissionen godkände statsstödsanmälan den 5 maj 2023. Lagbestämmelserna trädde i kraft den 8 maj 2023, samma dag som regeringen beslutade om de nödvändiga förordningsbestämmelserna, som i sin tur trädde i kraft den 9 maj 2023. Att få elstödet till näringsidkare på plats var en av regeringens högst prioriterade frågor. Arbetet bedrevs skyndsamt

men självklart med beaktande av de beredningskrav som gäller vid framtagande av all ny reglering.

Som svar på en fråga framhöll energi- och näringsministern att det efter Energimarknadsinspektionens beslut den 16 november 2022 inom Regeringskansliet pågick ett arbete med att analysera beslutet utifrån EU:s statsstödsregler och att i slutet av november 2022 gjordes bedömningen att kommissionen inte skulle godkänna den föreslagna modellen. I början av december 2022 fördes också informella diskussioner med kommissionens tjänstemän. Utifrån redovisat arbete och diskussioner konstaterades den 7 december 2022 att det var nödvändigt att ta fram en ny modell för stöd till näringsidkare och juridiska personer och att modellen behövde underställas Energimarknadsinspektionens prövning. Med anledning av detta påbörjades inom Regeringskansliet ett arbete med att skriva fram ett nytt uppdrag till Svenska kraftnät, och den 22 december 2022 fick myndigheten i uppdrag av regeringen att hos Energimarknadsinspektionen ansöka om ett elstöd för näringsidkare och juridiska personer.

Under redovisat arbete inom Regeringskansliet väcktes även frågor om den administrativa hanteringen av elstödet till företag. Utifrån den modell som Energimarknadsinspektionen föreslog i sitt beslut den 16 november 2022 var det inte uppenbart hur ansökningsförfarandet skulle gå till eller vilken myndighet som var lämplig utbetalande part. Energimarknadsinspektionens beslut den 11 januari 2023 innebar att den nya modellen godkändes. Med anledning av detta togs också inom Regeringskansliet den första kontakten med Skatteverket. Bedömningen gjordes att Skatteverket var den myndighet som var bäst lämpad att administrera elstödet till företag. Energi- och näringsministern uppgav att det var en ganska skyndsam hantering när man växlade spår från Försäkringskassan till Skatteverket eftersom Försäkringskassan inte har vana av att betala ut stöd till näringsidkare. Det fanns ett antal frågetecken av ganska komplex legal karaktär som rörde Skatteverket och som prövades under loppet av några veckor. Ministern framhöll att hennes bedömning i efterhand med ett perfekt informationsunderlag är att beredningsprocessen i Regeringskansliet hade kunnat snabbas på med några dagar eller möjligen en hel arbetsvecka. Hon underströk samtidigt att det under november och december 2022 pågick flera komplexa processer inom Regeringskansliet som rörde elstöd.

Som svar på en fråga om remisstiden och antalet remissinstanser uppgav statsrådet att en avvägning gjordes utifrån beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen och behovet av att låta reglerna träda i kraft så snart som möjligt. När det gällde valet av remissinstanser var målsättningen att remissen skulle nå de grupper som skulle påverkas av reglerna. På grund av den korta remisstiden gjordes bedömningen att antalet remissinstanser behövde begränsas. Dessutom var ärendet omdiskuterat i medierna. De som så önskade kunde ta del av remissunderlaget och inkomma med synpunkter.

Energi- och näringsministern bad att få återkomma med skriftligt svar på frågan om det kommit in några svar från andra aktörer än de som var utsedda

remissinstanser för de båda promemoriorna. Utskottet fick den 12 april 2024 ett skriftligt svar från Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A2.6.5). Av svaret framgår att det inkom 4 respektive 22 sådana yttranden över Finansdepartementets respektive Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla betydelsen av att upprätthålla såväl regeringsformens beredningskrav som Lagrådets granskning. Genom dessa skapas förutsättningar för kvalitet i lagstiftningsarbetet. Vikten av att regeringen även i brådskande ärenden inhämtar de upplysningar och yttranden som behövs vid beredningen av regeringsärenden har också tidigare framhållits av utskottet. Det ökar förutsättningarna för att de åtgärder som vidtas blir så träffsäkra och effektiva som möjligt. När det gäller riksdagsbehandlingen vill utskottet på nytt framhålla vikten av att tiden mellan regeringens beslut om en proposition och lagförslagets ikraftträdande är så väl tilltagen att riksdagen och dess partier ges rimliga förutsättningar att behandla förslagen.

Som utskottet tidigare har uttalat bör frågan om beredningsunderlaget i t.ex. en proposition är tillräckligt för att riksdagen ska kunna ta ställning till förslaget bedömas av det beredande utskottet. Det ligger alltså på det utskottet att i varje enskilt fall bedöma om underlaget är tillräckligt eller om det krävs ytterligare beredning.

Konstitutionsutskottets granskning gäller således inte om underlaget i den aktuella propositionen var tillräckligt utan hur beredningen av den gick till. Här ligger frågor kring tidpunkten för olika moment i lagstiftningsprocessen inklusive vilka förutsättningar som getts till remissinstanserna, Lagrådet och riksdagen att behandla förslagen. Som utskottet tidigare har uttalat kan beredningen i vissa lägen behöva avvika från gängse rutiner, men behovet av brådskande beredning bör åtminstone i viss utsträckning kunna undvikas genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap. Utskottets granskning avser alltså om regeringen hade kunnat undvika eller begränsa behovet av brådskande beredning eller om de avvikelser som gjordes från gängse rutiner var motiverade.

Grundläggande i granskningen är tidpunkten för när Regeringskansliet påbörjade arbetet med att ta fram de två aktuella promemoriorna och ett utkast till förordningstext. När detta arbete inleddes har betydelse för den fortsatta berednings- och beslutsprocessen.

När det gäller tidpunkten för framtagandet av de två promemoriorna och utkastet till förordningstext kan det enligt utskottet inte uteslutas att beredningen hade kunnat inledas tidigare än vad som nu gjordes. Frågor om reglering och ansvarig myndighet borde ha kunnat övervägas i ett tidigare skede. Utskottet tar i granskningen inte upp frågan om behovet av att få lagstiftningen på plats ett visst datum. Givet att detta datum låg fast skulle

förvisso beredningen ha behövt avvika från gängse rutiner även om arbetet med promemoriorna hade påbörjats tidigare, men utskottet kan konstatera att all tid som kunnat frigöras för remissinstanserna att lämna synpunkter, för Lagrådets granskning och för riksdagens behandling inklusive utarbetandet av eventuella följdmotioner hade varit värdefull. Utskottet vill framhålla vikten av goda förutsättningar i lagstiftningsprocessens alla led och förutsätter att regeringen alltid beaktar detta i sin planering.

Slutligen när det gäller upplägget med två parallella förfaranden i Klimat- och näringslivsdepartementet respektive Finansdepartementet kan utskottet ha förståelse för det, givet det behov av brådska som ansågs föreligga och som kom att prägla beredningen. Utskottet vill dock understryka att upplägg av detta slag bör höra till undantagen. Utgångspunkten bör vara att beredningen av en fråga sker i en sammanhållen process för att underlätta en övergripande förståelse och samlad bedömning av förslagen.

2.7 Hanteringen av lagförslag om preventiva vistelseförbud

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 914-2023/24), *bilaga A2.7.1*, begärs det att utskottet granskar justitieminister Gunnar Strömmers hantering av lagförslag om preventiva vistelseförbud.

I anmälan uppmärksammas att regeringen under den pågående remitteringen av departementspromemorian om preventiva vistelseförbud vid en pressträff aviserade ett snabbspår för behandlingen av vissa lagärenden, bl.a. det här aktuella. Anmälaren framhåller att regeringen beslutade om propositionen om preventiva vistelseförbud endast 14 dagar efter det att Lagrådet i sitt yttrande hade lagt fram flera invändningar mot ett av lagförslagen. Vidare framhåller anmälaren att propositionen överlämnades till riksdagen den 21 december 2023, dvs. dagen efter riksdagens formella avslutning inför julen, att motionstiden gick ut samma dag som riksdagen öppnade igen efter juluppehållet (den 16 januari 2024), att riksdagen fattade beslut i ärendet den 24 januari och att lagförslagen trädde i kraft den 1 februari 2024.

Enligt anmälaren är det tveksamt om regeringen på den redovisade korta tiden verkligen hann ta hand om Lagrådets synpunkter. Liknande farhågor väcks när det gäller beredningen av remissvaren i propositionen. I anmälan hänvisas till vad konstitutionsutskottet har uttalat i höstens granskning av regeringens planering av lagstiftningsprocessen. Att riksdagsledamöter, tillsammans med sin personal, får tid att bereda regeringens förslag och i förekommande fall inhämta synpunkter från organisationer och civilsamhället

för att därpå eventuellt lämna en motion till riksdagen är enligt anmälaren avgörande för den demokratiska förankringen av ett förslag. Anmälaren anser att det är anmärkningsvärt att regeringen på redovisat sätt har frångått gällande ordning för att försöka visa på handlingskraft. Det är särskilt allvarligt eftersom förslaget om preventiva vistelseförbud begränsar människors grundlagsstadgade rörelsefrihet.

Mot bakgrund av ovanstående vill anmälaren att konstitutionsutskottet granskar om justitieminister Gunnar Strömmers hantering av beredningsprocessen kring den nämnda propositionen har skett i enlighet med gällande ordning.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A2.7.2–3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Utredning och remittering

Den 9 maj 2022 beslutade den dåvarande justitieministern att ge en extern utredare i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda vissa frågor om vistelseförbud. I juni 2023 överlämnade utredaren promemorian Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser (Ds 2023:17) till justitieminister Gunnar Strömmer. Utredaren lämnade förslag till en ny reglering om vistelseförbud med syfte att stärka bekämpningen av brott och brottslig verksamhet som utövas av kriminella nätverk i det offentliga rummet. Regleringen tar sikte dels på nätverkens våldsamma uppgörelser, dels på annan brottslighet som skapar otrygghet hos allmänheten. Utredaren föreslog att personer som befaras medvetet främja nätverkens brottslighet inom ett visst område ska kunna få vistelseförbud där. Vidare föreslogs att vistelseförbudet ska vara straffsanktionerat. Utredaren föreslog att den nya lagen och erforderliga lagändringar skulle träda i kraft den 1 juli 2024.

Den 27 juni 2023 remitterade Justitiedepartementet departementspromemorian till 60 remissinstanser, och remissvaren skulle ges in till departementet senast den 20 oktober 2023.

Avisering om snabbspår vid pressträff

Den 12 oktober 2023 hölls en pressträff med statsminister Ulf Kristersson, vice statsminister Ebba Busch, arbetsmarknads- och integrationsminister Johan Pehrson och justitieminister Gunnar Strömmer. Statsministern uppgav inledningsvis att de kom från ett extrainsatt möte med det nationella säkerhetsrådet och att vid mötet hade även partiledarna från övriga riksdagspartier och flera myndighetschefer (bl.a. rikspolischefen) närvarat. Vid mötet hade pågående sprängningar och skjutningar samt bekämpningen av den grova

brottsligheten behandlats. När det gällde regeringens åtgärder för att bekämpa den grova brottsligheten underströk statsministern att läget var mycket allvarligt och att regeringen därför bl.a. behövde snabba på arbetet i flera lagärenden. I denna del hänvisade han till en tidigare avisering om att tidigarelägga ikraftträdandet av lagförslagen om skärpta straff för bl.a. grova vapenbrott och olovlig hantering av sprängmedel till den 1 januari 2024. Dessutom uppgav statsministern att partiledarna vid mötet hade informerats om att regeringen skulle skynda på arbetet i lagärendena om vistelseförbud och visitationszoner och att målet var att dessa lagförslag skulle träda i kraft den 1 februari 2024 respektive den 1 mars 2024. Ett tidigareläggande av lagförslagets ikraftträdande krävde enligt statsministern även insatser av riksdagen. Vid mötet hade han därför bett samtliga partier att medverka till att snabba på riksdagens behandling av ärendena. Han uppgav vidare att för att möjliggöra ett ökat tempo i lagstiftningsprocessen skulle övriga partier få ta del av och lämna synpunkter på lagförslagen före regeringens beslut om lagrådsremiss. På en fråga om regeringen vid mötet fått några löften från övriga partier om ett snabbspår i riksdagen svarade statsministern nej och framhöll att ett sådant löfte inte heller hade efterfrågats. Justitieministern konstaterade att om regeringen kunde få till stånd ett konstruktivt samspel med riksdagen skulle ikraftträdandedatumerna för lagförslagen om utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel, vistelseförbud och visitationszoner kunna tidigareläggas. Han framhöll att detta krävde kortare processer i Regeringskansliet och riksdagen. Enligt justitieministern var detta fullt möjligt och han underströk att lagförslagen byggde på gedigna utredningsunderlag. På en fråga om regeringen framöver även i andra lagärenden på området skulle snabba på processen svarade han jakande men underströk samtidigt vikten av att upprätthålla kvaliteten i lagstiftningsprocessen.

Lagrådsremiss

Den 30 november 2023 beslutade regeringen att överlämna lagrådsremissen Preventiva vistelseförbud till Lagrådet. I likhet med förslaget i den ovan nämnda departementspromemorian föreslogs i lagrådsremissen en ny lag om preventiva vistelseförbud. Det föreslogs att en person ska kunna förbjudas att inom ett avgränsat område vistas på allmän plats, på skolgårdar eller motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem (vistelseförbud), om han eller hon medvetet främjar att en grupp personer utövar brottslighet där och det finns risk för att skjutvapen eller sprängämnen används. Den som bryter mot ett vistelseförbud ska kunna dömas till fängelse i högst ett år. Om brottet är ringa, ska dömas till böter. Det föreslogs att lagförslagen skulle träda i kraft den 1 februari 2024. I denna del framhöll regeringen att våldet hade eskalerat med ett stort antal skjutningar och sprängningar under den tid som gått sedan departementspromemorian remitterades. Den från början redan allvarliga situationen hade alltså förvärrats. Därför var det ytterst angeläget att lagförslagen kunde träda i kraft så snart som möjligt, även med beaktande av

det som Åklagarmyndigheten hade framfört i sitt remissvar om att man inte skulle hinna driftsätta ett beslutsstöd i myndighetens ärendehanteringssystem till den 1 juli 2024. Regeringen bedömde den 1 februari 2024 som den tidigaste möjliga tidpunkten för ikraftträdande.

I sitt yttrande daterat den 8 december 2023 instämde Lagrådet inledningsvis i flera remissinstansers kritik mot underlaget som alltför begränsat för att man utifrån detta skulle kunna ta ställning till om syftet med den nya lagen kunde uppnås. Utifrån de uppgifter som hade framhållits vid lagrådsföredragningen konstaterade Lagrådet att syftet med lagförslaget i första hand föreföll vara att störa viss brottslig verksamhet på en viss plats i det offentliga rummet. Om detta var det huvudsakliga syftet med förslaget borde det enligt Lagrådet komma till tydligare uttryck i remissen. Enligt Lagrådets uppfattning kunde en sådan störning tänkas ha betydelse för att motverka – om än inte förhindra – den totala brottsligheten i det offentliga rummet, åtminstone temporärt. Lagrådet ansåg därför att det inte fanns skäl att ha någon erinran mot lagförslaget i fråga om huruvida det kunde antas tillgodose det angivna syftet. Därutöver hade Lagrådet synpunkter på utformningen av två bestämmelser i den nya lagen. Lagrådet lämnade övriga lagförslag utan erinran.

Proposition

Den 21 december 2023 beslutade regeringen att överlämna proposition 2023/24:57 Preventiva vistelseförbud till riksdagen. I propositionen föreslogs en ny lag om preventiva vistelseförbud. Regeringen angav att syftet med lagen är att öka tryggheten i det offentliga rummet och att förhindra att brottslig verksamhet utövas där. Enligt den nya lagen ska en person kunna förbjudas att inom ett avgränsat område vistas på allmän plats, på skolgårdar eller motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem (vistelseförbud), om han eller hon medvetet främjar att en grupp personer utövar brottslighet där och det finns risk för att skjutvapen eller sprängämnen används. Även personer som främjar brottslighet som på något annat sätt är ägnad att allvarligt skada tryggheten hos allmänheten ska kunna meddelas vistelseförbud. Den som bryter mot ett vistelseförbud ska kunna dömas till fängelse i högst ett år. Om brottet är ringa, ska dömas till böter. Det föreslogs att lagförslagen skulle träda i kraft den 1 februari 2024. Skälen som regeringen angav i propositionen för ikraftträdandebestämmelsen var desamma som i lagrådsremissen.

Under den särskilda underrubriken Lagrådet i propositionens avsnitt Ärendet och dess beredning konstaterades att Lagrådet i huvudsak hade lämnat lagförslagen utan erinran och redovisades i vilka avsnitt Lagrådets synpunkter behandlades. I propositionen redovisades också remissinstansernas inställning till regeringens förslag.

Riksdagsbehandling

Det sista arbetsplenomet i kammaren under 2023 ägde rum den 20 december och samma dag var det avslutning i kammaren inför riksdagens juluppehåll. Den 20 december 2023 gick det ut ett meddelande från kammarkansliet om

ändring av kammarens sammanträdesplan. Enligt meddelandet tillkom ett bordläggningsplenum den 21 december (kl. 14).

Den nu aktuella propositionen överlämnades till riksdagen den 21 december 2023 samt anmäldes och bordlades samma dag (prot. 2023/24:54 § 8). Vid bordläggningen av propositionen biföll kammaren talmannens förslag att motionstiden skulle förlängas t.o.m. den 16 januari 2024.¹ Fyra följdmotioner lämnades in med anledning av propositionen.

Första kammarsammanträdet efter juluppehållet ägde rum den 16 januari 2024. Kammaren hänvisade då propositionen till justitiekottet. Följdmotionerna hänvisades till justitiekottet den 18 januari 2024.

Justitiekottet justerade sitt betänkande (bet. 2023/24:JuU12) den 23 januari 2024. Utskottet föreslog att riksdagen skulle anta regeringens lagförslag och avslå motionsyrkandena. I betänkandet lämnades sju reservationer (S, V, C, MP). Vidare föreslog utskottet att ärendet skulle avgöras trots att det varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då det skulle behandlas.

Ärendet debatterades i kammaren den 24 januari 2024 och riksdagen beslutade samma dag att bifalla utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2023/24:117).

Utfärdande och kungörande

Den nya lagen och lagändringarna utfärdades av regeringen den 25 januari 2024 och publicerades i Svensk författningssamling dagen efter.

Gällande ordning m.m.

Regeringsarbetet och beredningskravet

Själva regeringsarbetet regleras närmare i 7 kap. regeringsformen. Bestämmelserna är avsiktligt knapphändigt utformade. Enligt förarbetena till regeringsformen bör regeringens arbetsformer inte göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar en anpassning av arbetet till växlande förhållanden (prop. 1973:90 s. 179). En allmän utgångspunkt bör därför vara att visa återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer.

I ett avseende tas beredningen av regeringsärenden upp i regeringsformen. I 7 kap. 2 § regeringsformen uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska behövliga upplysningar och yttranden hämtas in från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i

¹ Den 21 december 2023 överlämnade regeringen ytterligare en proposition och två skrivelser till riksdagen. Motionstiden för proposition 2023/24:62 Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige förlängdes till den 19 januari 2024 och motionstiden för skrivelserna 2023/24:59 Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll och 2023/24:70 Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet förlängdes till den 31 januari 2024.

den omfattning som behövs hämtas in från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

Enligt förarbetsuttalanden till bestämmelsen är inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). Varken av bestämmelsen i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår dock närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen hämtar in synpunkter muntligen. Det faller i slutändan på regeringen att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det är nödvändigt att kommuner, organisationer (sammanslutningar) och enskilda får tillfälle att yttra sig (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

Regeringskansliets riktlinjer om propositionsarbetet

Statsrådsberedningen har gett ut skriften Propositionshandboken (Ds 1997:1, avsnitt ur handboken har reviderats och samlats i promemorian SB PM 2019:4 [rev. januari 2023]). I handboken beskrivs gången i propositionsarbetet och olika sätt att förenkla arbetet och att klara de praktiska problem som möter propositionsskrivaren. Den innehåller också riktlinjer för den formella utformningen av lagrådsremisser och propositioner.

Det framhålls i handboken att det behövs goda planeringsrutiner för hela propositionsarbetet och att det gäller särskilt om det är fråga om ett omfattande arbete som kräver medverkan av många. Vidare lyfts det fram att det är viktigt med realistiska tidsplaner för att ta fram lagrådsremisser och propositioner så att alla delar av beredningen hinns med även i en situation där det finns ett politiskt intresse av att snabbt få fram en proposition.

I Propositionshandboken 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 synpunkter under hand. I promemorian 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. Det är enligt handboken endast i verkliga undantagssituationer som regeringen i stället för remissbehandling eller remissmöte kan ta kontakt med berörda myndigheter under hand och ha överläggningar med dessa. Vidare framhålls att det i varje enskilt fall måste bedömas om situationen är sådan att remissbehandling kan undvaras.

Inför ett skriftligt remissförfarande tas det i regel inom Regeringskansliet fram en lista över valda remissinstanser. När det gäller remisstidens längd anges det i handboken att den som huvudregel inte bör vara kortare än tre

månader. Vidare framhålls att kommuner och regioner kan behöva längre tid på sig och att hänsyn måste tas till bl.a. eventuella underremisser, hur ofta fullmäktige sammanträder, helger och semesterperioder.

I Propositionshandboken framhålls att en central del i arbetet med att bestämma utformningen av förslagen i en proposition är att bilda sig en uppfattning om remissutfallet. Det gör man enklast genom att översiktligt sammanfatta remissvaren. Det framhålls att en sammanfattning kan göras på olika sätt, men den ska korrekt återspegla vad remissinstanserna anser och inte bestå av egna tolkningar av remissutfallet.

När det gäller riktlinjer för arbetet med att utarbeta en proposition efter en lagrådsremiss påpekas att Lagrådets granskning resulterar i ett granskningsyttrande i form av ett protokoll. Med anledning av protokollet måste det ansvariga departementet ta ställning till de synpunkter och förslag som Lagrådet har framfört i protokollet. Detta görs när propositionen utarbetas. Av en proposition ska det bl.a. framgå hur Lagrådets synpunkter har påverkat propositionens innehåll. Det måste vidare framgå vilka synpunkter som har accepterats och föras en tydlig argumentation i de delar där Lagrådets synpunkter inte har följts.

I Propositionshandboken framhålls det att man vid tidsplaneringen av en proposition även måste ta hänsyn till riksdagens arbete och att det finns ett intresse, både i Regeringskansliet och hos riksdagen, av att tidpunkterna i propositionsförteckningen kan hållas.

Riksdagsarbetet

Regeringens lagförslag

En proposition ska ges in till Riksdagsförvaltningen (tilläggsbestämmelse 9.2.1 till riksdagsordningen). Propositionen anmäls vid ett sammanträde med kammaren efter det att den har gjorts tillgänglig för ledamöterna.

Följdmotionstiden

Enligt 9 kap. 12 § riksdagsordningen får följdmotioner väckas senast den femtonde dagen efter den dag då ärendet anmäldes i kammaren. Vidare finns det i riksdagsordningen bestämmelser om ändrad motionstid. Bland annat får riksdagen på förslag av regeringen besluta om kortare motionstid om det finns synnerliga skäl (9 kap. 13 § riksdagsordningen). Vidare får riksdagen på förslag av talmannen besluta att förlänga motionstiden om det finns särskilda skäl.

Som särskilda skäl för att förlänga motionstiden räknas längre uppehåll i kammarens arbete. Beslut om att förlänga motionstiden fattas ofta i samband med juluppehållet och sommaruppehållet. I förarbetena till bestämmelsen framhålls att det bör undvikas att en proposition anmäls i kammaren endast kort före julferiernas början med påföljd att motionstiden nästan helt kommer att falla under julferierna och löpa ut innan riksdagsarbetet åter inleds (prop. 1973:90 s. 540).

Ett betänkandes tillgänglighet

Enligt 11 kap. 2 § första stycket riksdagsordningen ska ett betänkande eller utlåtande från ett utskott vara tillgängligt för ledamöterna senast två vardagar före den dag då ärendet ska behandlas. Av bestämmelsens andra stycke följer att betänkandet eller utlåtandet ska anmälas i kammaren och bordläggas vid ett sammanträde innan ärendet avgörs. Riksdagen får på förslag av utskottet eller talmannen besluta att ärendet får avgöras trots att ärendet har varit tillgängligt kortare tid än vad som anges i första stycket (11 kap. 2 § tredje stycket riksdagsordningen).

Av tilläggsbestämmelse 11.2.2 framgår att ett förslag enligt 2 § tredje stycket ska anmälas i kammaren i samband med att betänkandet eller utlåtandet behandlas.

Utfärdande av författningar

Enligt 8 kap. 19 § regeringsformen ska en beslutad lag utfärdas av regeringen så snart som möjligt. Av samma paragraf följer också att lagar ska kungöras så snart som möjligt. Det senare gäller också förordningar, om inte annat anges i lag.

Med utfärdande av en lag avses det regeringsbeslut genom vilket författningen får sin slutliga utformning. Begreppet kungörande avser den dag då författningen publiceras.

Statsrådsberedningen har tagit fram promemorian Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning (Ds 2014:1). Enligt Gröna boken 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. Sedan den 1 april 2018 kungörs lagar och förordningar elektroniskt genom att de publiceras på SFS webbplats. Tidsangivelserna fyra respektive två veckor får numera i stället anses avse tiden mellan publiceringen på webbplatsen och ikraftträdandet (bet. 2019/20:KU10 s. 21).

Tidigare granskning

Beredning av brådskande ärenden

En central aspekt som lyftes fram under våren 2021, när konstitutionsutskottet granskade regeringens hantering av coronapandemin, avsåg förekomsten av avsteg från normala berednings- och beslutsprocesser. Utskottet anförde att det är en utgångspunkt att normala rutiner inte åsidosätts under längre tid och i större omfattning än nödvändigt (bet. 2020/21:KU20 s. 195). Särskilt viktigt har utskottet menat att det är att följa beredningskravet i regeringsformen när det gäller ärenden som kan komma att få stor betydelse för många människor, företag eller föreningar, som rör grundläggande fri- och rättigheter eller som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten (s. 358 f.).

Våren 2023 granskade utskottet regeringens beredning av lagförslag om sekretess i ärenden om elstöd (bet. 2022/23:KU20 s. 90 f.). I sitt ställnings- tagande framhöll utskottet inledningsvis betydelsen av att upprätthålla såväl regeringens beredningskrav som Lagrådets granskning. Genom dessa skapas förutsättningar för kvalitet i lagstiftningsarbetet. Utskottet framhöll på nytt vikten av att regeringen även i brådskande ärenden inhämtar de upplysningar och yttranden som behövs vid beredningen av regeringsärenden. Det ökar förutsättningarna för att de åtgärder som vidtas blir så träffsäkra och effektiva som möjligt.

Utskottet underströk att granskningen inte gällde om underlaget i den aktuella propositionen hade varit tillräckligt utan hur beredningen av den gått till. Häri låg enligt utskottet frågor kring tidpunkten för olika moment i beredningsprocessen inklusive vilka förutsättningar som hade getts till remissinstanserna och Lagrådet för att de skulle kunna sätta sig in i och yttra sig över förslagen. Utskottet framhöll på nytt att beredningen i vissa lägen kan behöva avvika från gängse rutiner, men att behovet av brådskande beredning åtminstone i viss utsträckning bör kunna undvikas genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap.

Granskningen avsåg således om regeringen hade kunnat undvika eller begränsa behovet av brådskande beredning eller om de avvikelser som gjorts från gängse rutiner varit nödvändiga. Grundläggande i granskningen var enligt utskottet tidpunkten för när regeringen hade påbörjat arbetet med att ta fram de aktuella lagförslagen. När detta arbete inleddes hade betydelse för den fortsatta berednings- och beslutsprocessen. Enligt utskottet kunde det inte uteslutas att beredningen av en av de två promemoriorna med lagförslag hade kunnat inledas tidigare än vad som gjorts. Ett tidigareläggande av arbetet med promemorian hade till viss del kunnat begränsa behovet av brådskande beredning. Utskottet konstaterade vidare att tidsfristerna för remissinstanserna och Lagrådet hade varit mycket korta i förhållande till lagförslagets innebörd och komplexitet. Utskottet tog i granskningen inte upp frågan om behovet av att få lagstiftningen på plats ett visst datum. Givet att detta datum legat fast skulle förvisso beredningen ändå ha behövt avvika kraftigt från gängse beredningsrutiner, men som processen nu hade kommit att bli skulle bara några extra dagar ha inneburit en markant skillnad för såväl remissinstanserna och Lagrådet som det interna arbetet i Regeringskansliet med att behandla yttrandena över förslagen.

Slutligen konstaterade utskottet att den korta tidsramen även hade medfört att förutsättningarna för riksdagens behandling av propositionen påverkats genom förkortad motionstid och kort tid för beredning. Utskottet framhöll att det endast undantagsvis kunde vara aktuellt att lägga fram lagförslag till riksdagen med så pass kort tid fram till ikraftträdandet som nu hade blivit fallet.

Planering av lagstiftningsprocessen

Hösten 2023 granskade utskottet regeringens planering av lagstiftningsprocessen (bet. 2023/24:KU10 s. 45 f.). I granskningen kartlades olika tidsmoment i lagstiftningsprocessen för propositioner som regeringen hade beslutat om under våren 2007, våren 2015 och våren 2023. Momenten gällde remisstiden, tidsåtgången för Lagrådet, tiden mellan Lagrådets yttrande och regeringens beslut om proposition samt tiden mellan regeringens beslut om proposition och lagförslagets ikraftträdande. Frågor i granskningen var hur Regeringskansliet hade planerat olika moment i lagstiftningsprocessen och vilka förutsättningar som getts för att behandla lagförslagen under processens gång.

I sitt ställningstagande underströk utskottet vikten av god planering genom hela lagstiftningsprocessen. Att olika moment genomförs på ett sätt som ger tillräckligt utrymme för inläsning, analys och överväganden är enligt utskottet en förutsättning för att kvaliteten i lagstiftningen ska kunna upprätthållas på sikt.

När det gällde lagrådsgranskningen framhöll utskottet bl.a. att det är viktigt att Lagrådet ges rimliga förutsättningar för att kunna sätta sig in i och yttra sig över regeringens lagförslag. Vad som utgör en rimlig tidsåtgång för Lagrådet får enligt utskottet avgöras utifrån ett lagförslags omfattning och komplexitet samt, i viss utsträckning, Lagrådets arbetsbörda. Vidare framhöll utskottet när det gällde tiden mellan Lagrådets yttrande och regeringens beslut att överlämna en proposition till riksdagen att det är viktigt att tillräckligt med tid avsätts för beredning av Lagrådets synpunkter. Det gäller inte minst när dessa synpunkter är av principiell eller mer kvalificerad art eller när regeringen väljer att inte följa Lagrådets synpunkter. En tydlig argumentation i dessa fall från regeringens sida är också av avgörande betydelse för beslutsprocessen i riksdagen och möjligheterna att där behandla och föra en konstruktiv debatt om lagärendet i fråga.

Vidare konstaterade utskottet när det gällde tiden mellan regeringens beslut om propositionen och lagförslagets ikraftträdande att det i vissa brådskande situationer kan vara nödvändigt att tiden mellan regeringens beslut om propositionen och lagens ikraftträdande är kortare än normalt. Effekterna detta för med sig på förutsättningarna för riksdagen och dess partier ska dock inte negligeras. Korta tidsramar medför enligt utskottet att förutsättningarna för riksdagens behandling av propositionerna påverkas negativt genom t.ex. förkortad motionstid och kort tid för beredning. Utskottet underströk på nytt att kravet på bl.a. välavvägda tidsfrister även gäller när regeringen nödgas bereda ärenden av brådskande karaktär. Genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap inom Regeringskansliet bör enligt utskottet behovet av brådskande riksdagsbehandling kunna begränsas till de fall där det är absolut nödvändigt.

Utfärdande av författningar

Inom ramen för granskningen av regeringsprotokollen har utskottet ofta uppmärksammat tiden mellan kungörande och ikraftträdande av författningar. Utskottet har då understrukit vikten av att författningar kungörs i god tid före ikraftträdandet och att regeringen – i den mån den råder över beslutsprocessen – vidtar nödvändiga planeringsåtgärder för att leva upp till detta (se bl.a. bet. 2012/13:KU10 s. 12 f.). Enligt utskottet bör tiden mellan kungörelse och ikraftträdande vara minst fyra veckor och endast i speciella undantagsfall mindre än två veckor.

Utskottet har också framhållit att redan fyra veckor är snävt tilltaget med hänsyn till behovet av tid för att enskilda och myndigheter ska ges möjlighet att inrätta sig efter de kommande förändringarna. Särskilt viktigt är detta enligt utskottet när det gäller bestämmelser som innebär pålagor för enskilda.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 7 mars 2024 en svarspromemoria som är upprättad inom Justitiedepartementet (bilaga A2.7.2).

På utskottets frågor om varför ikraftträdandedatumet för den nya lagen och erforderliga lagändringar tidigarelades från den 1 juli 2024, som förslaget var i den remitterade departementspromemorian, till den 1 februari 2024 i propositionen uppges bl.a. att våldet i samhället eskalerade ytterligare med ett stort antal skjutningar och sprängningar under tiden som departementspromemorian remitterades. Enligt regeringen var det uppenbart att det fanns ett stort behov av skyndsamma åtgärder för att möta utvecklingen. Bedömningen att ikraftträdandet behövde tidigareläggas kommunicerades vid en pressträff den 12 oktober 2023 efter ett möte med det nationella säkerhetsrådet och riksdagspartiernas samtliga partiledare. Med anledning av det tidigarelagda ikraftträdandedatumet bemannades projektet med ytterligare en handläggare.

Tidsplanen för lagärendet togs enligt svarspromemorian fram med beaktande av följande delar:

- arbetet med att analysera departementspromemorians förslag och remissutfallet
- tidsåtgången för framtagande av en lagrådsremiss
- tidsåtgången för föredragning i Lagrådet
- möjligheten att analysera och överväga Lagrådets synpunkter
- beredningen av propositionen
- förutsättningarna för behandling i riksdagen och
- tidpunkten mellan riksdagens beslut och utfärdande av lagar.

Med anledning av remissinstansernas synpunkter på innehållet i departementspromemorian gjorde regeringen vissa ändringar i lagrådsremissen. Bland annat föreslog regeringen att den maximala tiden för ett vistelseförbud skulle

kortas ned från ett år till sex månader. Vidare förtydligades hur stort ett förbudsområde får vara och när ett vistelseförbud får förenas med villkor om elektronisk övervakning (fotboja). Dessutom föreslog regeringen ett undantag som klargör att ett vistelseförbud inte omfattar tillträde till och vistelse på en plats om det sker endast i syfte att förbudspersonen ska kunna utöva sin rösträtt i allmänna val samt att tiden ett vistelseförbud syns i belastningsregistret för den som är under 18 år skulle kortas ned.

Under beredningen i Regeringskansliet fick Åklagarmyndigheten tillfälle att under hand lämna synpunkter på ett utkast till lagrådsremiss där det nya ikraftträdandedatumet framgick. Myndigheten framförde inte några synpunkter på ikraftträdandet.

Efter gemensamberedning, politisk samordning och delning beslutade regeringen den 30 november 2023 att överlämna lagrådsremissen till Lagrådet. Föredragning i Lagrådet ägde rum den 4 och den 5 december 2023 och Lagrådet yttrade sig den 8 december 2023. Efter gemensamberedning, politisk samordning och delning beslutade regeringen propositionen den 21 december och samma dag överlämnades propositionen till riksdagen.

Mellan Lagrådets yttrande och regeringens beslut om proposition gick det knappt två veckor. Lagrådets yttrande avsåg en begränsad del av förslagen. Som Lagrådet noterade i yttrandet – och som framgår av såväl lagrådsremissen som propositionen – hade en av de paragrafer som Lagrådet diskuterade i yttrandet konstruerats efter en modell i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, som granskats av Lagrådet i maj 2023. Regeringen har övervägt och bemött Lagrådets synpunkter.

När det gäller riksdagens behandling av ärendet framhålls att tjänstemän vid den ansvariga enheten i Justitiedepartementet vid ett flertal tillfällen under oktober, november och december 2023 hade kontakt med dels justitieutskottets kanslichef respektive tillförordnade kanslichef, dels den ansvariga handläggaren i ärendet. Regeringen föreslog inte någon förkortad motionstid utan motionstidens längd avgjordes av riksdagen och översteg 15 dagar.

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på några kompletterande frågor. Som svar överlämnades den 4 april 2024 en promemoria som har upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A2.7.3).

Av svarspromemorian framgår att utöver Åklagarmyndigheten fick även Domstolsverket och Polismyndigheten tillfälle att under hand lämna synpunkter på utkastet till lagrådsremiss. De framförde inga synpunkter på det tidigare lagda ikraftträdandedatumet. När det gäller frågan om huruvida Åklagarmyndigheten lämnade någon information om förutsättningarna för myndigheten att börja tillämpa lagen om vistelseförbud och erforderliga lagändringar den 1 februari 2024 uppges att någon sådan information inte lämnades.

På frågan om det togs några kontakter med riksdagen och riksdagens partier om tidpunkten för överlämnandet av den aktuella propositionen och följdmotionstidens längd anges följande. Som framgår av den tidigare svarspromemorian togs kontakter på tjänstemannanivå. Vid dessa kontakter

behandlades tidpunkten för överlämnande av propositionen och det tänkta datumet för lagförslagets ikraftträdande. Därutöver framförde justitieministern behovet av en snabb behandling av lagförslagen i bl.a. riksdagen dels i samband med mötet den 12 oktober 2023 mellan nationella säkerhetsrådet och riksdagens samtliga partiledare, dels vid justitieutskottets sammanträde den 28 november 2023.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla betydelsen av god planering genom hela lagstiftningsprocessen. Genom att olika moment i denna process genomförs på ett sätt som ger tillräckligt utrymme för inläsning, analys och överväganden skapas förutsättningar för kvalitet i lagstiftningsarbetet. Tidsfrister som vanligtvis gäller bör endast frångås undantagsvis när det bedöms som absolut nödvändigt. Detta inbegriper enligt utskottet även beräkningen av den tid som riksdagen förutsätts få till sitt förfogande för att behandla ett förslag.

Som utskottet tidigare har uttalat bör frågan om beredningsunderlaget i t.ex. en proposition är tillräckligt för att riksdagen ska kunna ta ställning till förslaget bedömas av det beredande utskottet. Det ligger alltså på det utskottet att i varje enskilt fall bedöma om underlaget är tillräckligt eller om det krävs ytterligare beredning.

Konstitutionsutskottets granskning gäller således inte om underlaget i den aktuella propositionen var tillräckligt utan hur beredningen av den gick till. Häri ligger frågor kring tidpunkten för olika moment i lagstiftningsprocessen inklusive vilka förutsättningar som getts till remissinstanserna, Lagrådet och riksdagen att behandla förslagen. Som utskottet tidigare har uttalat kan beredningen i vissa lägen behöva avvika från gängse rutiner, men behovet av brådskande beredning bör åtminstone i viss utsträckning kunna undvikas genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap. Utskottets granskning avser alltså om regeringen hade kunnat undvika eller begränsa behovet av brådskande beredning eller om de avvikelser som gjordes från gängse rutiner var motiverade.

Utgångspunkten i granskningsärendet är regeringens avisering om ett snabbspår under den pågående remitteringen av den aktuella departementspromemorian.

Utskottet konstaterar att tidigareläggandet av lagförslagets ikraftträdande medförde att den efterföljande berednings- och beslutsprocessen blev knapp. Bland annat var tidsåtgången för Lagrådets granskning cirka en vecka och tiden mellan Lagrådets yttrande och regeringens beslut att överlämna propositionen till riksdagen knappt två veckor. Tiden mellan regeringens beslut att överlämna propositionen till riksdagen och lagförslagets ikraftträdande var sex veckor. Det kan här noteras att propositionen anmälades i kammaren i anslutning till juluppehållets början och att motionstiden löpte ut samma dag som sammanträdesverksamheten i kammaren åter inleddes.

När det gäller den fortsatta beredningsprocessen efter pressträffen den 12 oktober 2023 noterar utskottet att Regeringskansliet inhämtade synpunkter på de ändringar som gjordes i det remitterade förslaget inklusive ikraftträdandedatumet. Granskningen ger i denna del inte anledning till något uttalande av utskottet.

En annan del i lagstiftningsprocessen rör Lagrådets granskning. Som utskottet tidigare har framhållit är det viktigt att Lagrådet ges rimliga förutsättningar för att kunna sätta sig in i och yttra sig över regeringens lagförslag. Vad som utgör en rimlig tidsåtgång för Lagrådet får avgöras utifrån ett lagförslags omfattning och komplexitet samt, i viss utsträckning, Lagrådets arbetsbörda. Det är även viktigt att tillräckligt med tid avsätts för beredning av Lagrådets synpunkter. Det gäller inte minst när dessa synpunkter är av principiell eller mer kvalificerad art eller när regeringen väljer att inte följa Lagrådets synpunkter. En tydlig argumentation i propositionen är i dessa fall också av avgörande betydelse för beslutsprocessen i riksdagen och möjligheterna att där behandla och föra en konstruktiv debatt om lagärendet i fråga. I denna del kan utskottet notera att regeringen i propositionen redovisade dels remissinstansernas inställning till regeringens förslag, dels Lagrådets synpunkter och hanteringen av dessa. Utskottet vill framhålla vikten av att regeringen i propositioner bemöter synpunkter från Lagrådet och remissinstanserna, och det beredande utskottet har att påtala om det anser att resonemangen i dessa avseenden är bristfälliga.

När det gäller riksdagsbehandlingen av propositionen kan det konstateras att även om kammaren beslutade att förlänga motionstiden rörde det sig i praktiken om en kortare motionstid än vad som normalt brukar gälla i samband med juluppehållet. Utskottet noterar att information om att regeringen skulle skynda på arbetet med lagärendet och behovet av en snabb behandling i riksdagen gavs direkt till partiledarna vid ett möte med det nationella säkerhetsrådet samt vid ett sammanträde med justitieutskottet och i kontakter med utskottets kansli. Det följde således inte fullt ut de rutiner som gäller för information och förankring vid brådskande ärenden och förkortad motionstid. Givet tidpunkten på året kan övervägas om så inte borde ha skett. Utskottet vill i sammanhanget peka på att förankring av förkortad motionstid mer är en fråga för partigrupperna än för utskotten och deras kanslier.

2.8 Beredningen av lagförslag om säkerhetszoner

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som lämnades in till konstitutionsutskottet den 24 januari 2024 (dnr 905-2023/24), *bilaga A2.8.1*, begärs det att utskottet granskar justitie-minister Gunnar Strömmers hantering av ett förslag om säkerhetszoner.

Anmälaren framhåller att i december 2022 fick en utredare i uppdrag att utreda frågan om att införa ett system med visitationszoner för att söka efter vapen och andra farliga föremål. I december 2023 presenterade utredaren sina förslag i en promemoria och den 14 december 2023 remitterades promemorian med en remisstid om drygt en månad. Enligt anmälaren har flera av remissinstanserna, med hänvisning till den korta remisstiden, avstått från att i sak svara på remissen.

Vidare uppger anmälaren att regeringen väntades lägga fram en proposition redan den 20 februari 2024 och att regeringen ursprungligen hade för avsikt att föreslå en förkortad motionstid i riksdagen. Trots att oppositionen blockerade detta snabbspår i riksdagen bedömde regeringen enligt anmälaren att lagförslaget skulle kunna träda i kraft i mars 2024.

Sammantaget anser anmälaren att konstitutionsutskottet bör granska om beredningen av lagförslaget om säkerhetszoner är förenlig med beredningskravet i regeringsformen. Anmälaren noterar vidare att det aktuella ärendet bara är ett av flera lagärenden i närtid där regeringen har valt att göra avsteg från den normala beredningsprocessen. Granskningen kan därför enligt anmälaren med fördel också omfatta andra ärenden där beredningsprocessen har begränsats och som rör inskränkningar av mänskliga rättigheter.

Underlag för granskningen

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

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den 19 december 2022 gav justitieminister Gunnar Strömmer en utredare i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda och lämna förslag på hur ett system med tidsbegränsade och geografiskt avgränsade visitationszoner för att söka efter vapen och andra farliga föremål kan införas i Sverige (Ju 2022:J). Utredaren överlämnade i december 2023 promemorian Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott (Ds 2023:31).

I promemorian föreslås att det i polislagen (1984:387) ska införas bestämmelser om ett nytt system med zoner, s.k. säkerhetszoner. Förslaget innebär bl.a. att Polismyndigheten ska få införa en säkerhetszon i ett visst område om det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i området, och åtgärden är av synnerlig vikt för att förebygga eller förhindra sådan brottslig verksamhet. Det föreslås vidare att polismän inom en säkerhetszon ska ha utökade befogenheter att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Ingripanden ska få ske i den utsträckning det behövs för syftet med

säkerhetszonen. I promemorian framhålls att den föreslagna regleringen är angelägen och att den därför bör träda i kraft så snart som möjligt.

Den 14 december 2023 remitterade Justitiedepartementet promemorian till 82 remissinstanser, och remissvaren skulle ges in till departementet senast den 18 januari 2024.

Gällande ordning

Regeringsärenden och beredningskravet

En regering har bl.a. till uppgift att avgöra regeringsärenden. Sådana ärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträden (7 kap. 3 § regeringsformen).

Med regeringsärenden avses alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut. Enligt förarbetena till regeringsformen ska alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen behandlas som regeringsärenden (prop. 1973:90 s. 184 f.). Som exempel på regeringsärenden kan nämnas kommitté- och utredningsdirektiv, särskilda beslut om uppdrag, lagrådsremisser, propositioner, författningar, regleringsbrev samt anslags- och bidragsändringar.

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. Sålunda omnämns varken utredningsväsendet eller regeringens interna beredning. I förarbetena till regeringsformen framhålls att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen och innebörden av förslag som läggs fram för riksdagen, och det bör ytterst ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grund för förslagen (prop. 1973:90 s. 288).

I ett avseende tas beredningen av regeringsärenden upp i regeringsformen. I 7 kap. 2 § regeringsformen uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska behövliga upplysningar och yttranden hämtas in från berörda myndigheter. 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.

Enligt förarbetsuttalanden till bestämmelsen är inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). Varken av bestämmelsen i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår dock närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen hämtar in synpunkter muntligen. Det faller i slutändan på regeringen att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det är

nödvändigt att kommuner, organisationer (sammanslutningar) och enskilda får tillfälle att yttra sig (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

Konstitutionsutskottets granskning

Riksdagens kontrollmakt regleras främst i 13 kap. regeringsformen. I kapitlet finns bl.a. bestämmelser om konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning (1 och 2 §§). Utskottets granskning ska i första hand vara inriktad på att kontrollera om statsråden i sin tjänsteutövning och Regeringskansliet vid sin handläggning av regeringsärenden har följt gällande regler och vedertagen praxis. De regler som framför allt åsyftas är procedur- och kompetensregler i regeringsformen och riksdagsordningen. Utskottet kan även uttala sig vägledande om vad som är lämplig praxis, t.ex. vid beredningen av regeringsärenden, och granska om denna praxis följs.

Tidigare granskning

Våren 2021 granskade konstitutionsutskottet hanteringen av utredningsförslag till ny migrationslagstiftning (bet. 2020/21:KU20 s. 114 f.). Av utredningen i ärendet framgick att regeringen inte hade fattat något beslut med anledning av förslag i ett betänkande och två promemorior. Utskottet konstaterade att när de två granskningsanmälningarna lämnades in till utskottet pågick beredningen av det aktuella ärendet fortfarande hos regeringen. Några beslut hade inte heller fattats av regeringen vid tidpunkten för utskottets skriftliga frågor till Regeringskansliet. Granskningen gav inte anledning till något uttalande av utskottet.

När det gäller innebörden av konstitutionsutskottets granskning kan nämnas utskottets granskningar av flodvågskatastrofen våren 2006 och coronapandemin våren 2021. I granskningarna behandlades bl.a. frågan hur konstitutionsutskottets granskningar förhöll sig till två av regeringen tillsatta s.k. undersökningskommissioners uppdrag (bet. 2005/06:KU8 s. 9 och bet. 2020/21:KU20 s. 185). Utskottet konstaterade att konstitutionsutskottets och kommissionernas granskningsuppdrag skilde sig åt i ett antal avseenden. En sådan skillnad gällde själva uppdraget. När det gällde konstitutionsutskottets granskningar framhölls att dessa var tillbakablickande och att de huvudsakligen hade ett kontrollerande syfte. Samtidigt konstaterades att utskottet utöver att påtala eventuella brister också bidrog till utvecklingen av praxis på det konstitutionella området genom de uttolkningar och bedömningar som gjordes i granskningarna.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 27 februari 2024 en svarspromemoria som är upprättad inom Justitiedepartementet (bilaga A2.8.2). Av svarspromemorian framgår i huvudsak följande.

Vid tidpunkten för inlämnandet av granskningsanmälan hade förslagen i promemorian Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott (Ds 2023:31) remitterats. Något regeringsbeslut med anledning av förslagen hade inte fattats. Regeringen beslutade om lagrådsremissen Säkerhetszoner den 8 februari 2024.

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottets granskning enligt 13 kap. 1 § regeringsformen av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning är till sin karaktär tillbakablickande. Den är således en form av efterhandskontroll av hur regeringsmakten utövas från konstitutionell synpunkt.

Utskottet konstaterar att vid tidpunkten för inlämnandet av granskningsanmälan pågick beredningen av det aktuella ärendet fortfarande i Regeringskansliet. Mot den bakgrunden gör utskottet ingen bedömning av det som tas upp i anmälan.

3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen

3.1 Löneprocessen inom Regeringskansliet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 613-2023/24), *bilaga A3.1.1*, begärs att utskottet granskar statsminister Ulf Kristersson och hanteringen av lönerrevisionen för opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet. I anmälan framhålls att det inom den svenska förvaltningen finns en god tradition av åtskillnad mellan politiska och opolitiska tjänstemän där de senare står för oberoende underlag och möjliggör smidiga regeringsskiften oavsett regeringens partipolitiska sammansättning. Enligt en artikel i Dagens Nyheter vittnar opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet om att den årliga lönerrevisionen fått inslag av vad som skulle kunna kallas politisk påverkan. Det anges att det framkommer av lönedirektiv inom Regeringskansliet att man avser att prioritera personer som särskilt arbetar med att genomdriva Tidöavtalet. En tjänsteman har fått besked om att högre lönepåslag inte är att vänta på grund av att tjänstemannen inte arbetar med Tidöavtalets prioriteringar. I anmälan begärs att utskottet granskar om styrningen är i enlighet med gällande regelverk.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior upprättade inom förvaltningsavdelningen vid Regeringskansliet, *bilaga A3.1.2–3*, samt offentliga utfrågningar med förvaltningschefen i Regeringskansliet Henrik Holmer och statsminister Ulf Kristersson, *bilaga B1* och *B8*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Uppgifter i medierna

I en artikel den 30 november 2023 i Dagens Nyheter anges att den årliga lönerrevisionen på Regeringskansliet pågick och att förvaltningschefens kansli tidigare hade skickat ut lönedirektiven till cheferna på departementen. Av direktiven framgår att Regeringskansliet särskilt skulle prioritera vissa anställda. I artikeln uppges också att de lokala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna under hösten hade kommit fram till en överenskommelse om löneprocessen där det inte ingick politiska prioriteringar.

Enligt artikeln har Regeringskansliet skriftligt uppgett till följande till tidningen:

Vilka medarbetare som ska prioriteras i årets löneöversyn baseras på de analyser som respektive departement har genomfört gällande inom vilka områden, utifrån regeringens politiska prioriteringar, det finns utmaningar att rekrytera och behålla kompetens.

I en ytterligare artikel i Dagens Nyheter den 30 november 2023 uppges att den politiska prioriteringen enligt fackföreningen ST inte fanns med när ST och Regeringskansliet under hösten kom överens om löneprocessen. Den lades enligt artikeln in i efterhand. Hur det gick till har Dagens Nyheter inte lyckats reda ut. Vidare anges i artikeln att varken statsministern eller företrädare för förvaltningsavdelningen på Regeringskansliet har ställt upp på någon intervju.

I artikeln uppges också att förhandlingarna mellan fackförbunden och Regeringskansliets förvaltningsavdelning bygger på ett ramavtal om löner som gäller för hela den statliga sektorn. Arbetsgivarverket samordnar, förhandlar och sluter de centrala avtalen för myndigheterna. Till Dagens Nyheter har en förhandlingschef vid Arbetsgivarverket uttalat sig. Hon uppger att Regeringskansliet är en politiskt styrd myndighet men att det kan vara problematiskt att hänvisa till Tidöavtalet. Hon har uppgett: ”Det öppnar upp för misstolkningar. Det har gått snett”.

Vidare har förhandlingschefen uppgett följande till tidningen:

Uppdraget för de politiska tjänstemännen är att utföra regeringens politik. Men att – som i det här fallet hänvisa till ett konkret politiskt avtal – kan uppfattas som olyckligt. När man trycker in det på det här sättet kan man få en känsla att man vill påverka rollen som opolitisk tjänsteman, och det är olyckligt.

När man hänvisar till ett konkret politiskt avtal öppnar man upp för den här typen av tolkning istället för att det ska handla om hur man i rollen som opolitisk tjänsteman utför sina arbetsuppgifter. Jag tolkar det som att avsikten här är att uttrycka sig kring verksamhetsprioriteringar. Men det kan lätt bli en förskjutning i det när man uttrycker sig på det här sättet.

Till Dagens Nyheter har Regeringskansliets HR-direktör anfört följande:

Avsikten med formuleringarna i lönedirektivet var att exemplifiera sådana områden där det är särskilt viktigt att säkerställa verksamhetens mål och kompetensförsörjningsbehov. Att biträda regeringen i genomförandet av sin politik, som bland annat regeringsförklaringen och Tidöavtalet ger uttryck för, är förstås självklart.

Jag vill förtydliga att Regeringskansliets lönesättande chefer i år, såväl som tidigare år, ska prioritera skickliga medarbetare som har presterat väl och åstadkommit efterfrågade resultat inom alla verksamhetsområden.

Regeringskansliets lönedirektiv

I Regeringskansliets lönedirektiv anges bl.a. att lönebildningen och lönesättningen ska medverka till att målen för verksamheten uppnås och att verksamheten bedrivs effektivt och rationellt. Vidare anges att lön ska bestämmas utifrån sakliga grunder såsom ansvar, arbetsuppgifternas svårighetsgrad och krav som är förenade med arbetsuppgifterna.

Medarbetarens skicklighet och resultat i förhållande till verksamhetsmålen påverkar också lönen.

De medarbetare som arbetsgivaren avser prioritera i enlighet med Regeringskansliets lönekriterier är:

- skickliga medarbetare som använder sin kompetens för att uppnå efterfrågat resultat:
 - arbetsgivaren avser i detta särskilt uppmärksamma skickliga medarbetare som arbetar inom delar av Regeringskansliet där kompetensförsörjningen bedöms som särskilt viktig för att uppnå verksamhetens mål och krav och för att biträda regeringen i genomförandet av sina politiska prioriteringar som de kommer till uttryck i regeringsförklaringen och Tidöavtalet.
- grupper där kompetensförsörjningen påverkas av hög extern rörlighet beroende av löneläget:
 - arbetsgivaren avser i detta särskilt uppmärksamma gruppen rättssakkunniga.

Gällande ordning

Regeringskansliet

Uppgift och ledning

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

Med uttrycket ”statsråden i deras verksamhet i övrigt” avses enligt förarbetena sådan verksamhet som utövas av statsråden i deras egenskap som statsråd (prop. 2009/10:80 s. 268).

I 1 § första stycket förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet anges att kansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Sedan 1997 utgör Regeringskansliet en enda myndighet och enligt 5 § första stycket är statsministern chef för Regeringskansliet.

I 5 b § första stycket anges att förvaltningschefen ansvarar för Regeringskansliets övergripande planering samt för budget och uppföljning. Förvaltningschefen ansvarar också för administrativa frågor som rör flera departement eller flera kommittéer inom olika departements verksamhetsområden. Vidare ansvarar förvaltningschefen för arbetsgivarpolitiken i Regeringskansliet, utom när det gäller fördelningen av arbetsmiljöuppgifter.

Anställning och lön

Enligt 34 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet beslutar regeringen om anställning i Regeringskansliet av statssekreterare, kabinettssekreterare, förvaltningschef, expeditionschef, rättschef, EU-chef, HR direktör, särskild chefstjänsteman för krishantering, nationell

säkerhetsrådgivare, budgetchef, finansråd, utrikesråd, inspektör, protokollchef, generaldirektör, departementsråd och chef för Regeringskansliets internrevision. Övriga anställningar beslutas av Regeringskansliet.

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

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

På regeringens webbplats anges att individuell och differentierad lönesättning som sker genom lönesättande samtal tillämpas vid Regeringskansliet.

Tidöavtalet

Tidöavtalet är en skriftlig överenskommelse mellan fyra partier – Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna – om ett gemensamt samarbete under mandatperioden 2022–2026.

Skriftlig fråga

Statsministern har fått en skriftlig fråga om Regeringskansliets lönedirektiv (fr. 2023/24:357). Frågeställaren undrar om initiativet till formuleringen om lönesättningen kom från den politiska ledningen. Som svar anförde civilminister Erik Slottner den 13 december 2023 följande:

Det är Regeringskansliets förvaltningsavdelning som ansvarar för att ta fram myndighetens lönedirektiv. En dialog förs med den politiska ledningen där inriktningen stäms av på en övergripande nivå. Det är därefter förvaltningschefen i Regeringskansliet som beslutar om direktiven.

Syftet med den formulering som Rasmus Ling pekar på är att ge exempel på ett sådant område där det bedömts särskilt viktigt att säkerställa verksamhetens mål och kompetensförsörjningsbehov. Att det inte uttrycktes tydligt i direktiven var olyckligt. Det har aldrig varit avsikten att den omständigheten att man arbetar med genomförandet av Tidöavtalet i sig skulle ge medarbetare högre lön. Fördelningen av det ekonomiska utrymmet speglar inte heller någon sådan ambition.

Årets lönedirektiv prioriterar – liksom tidigare år – skickliga medarbetare i Regeringskansliet som har presterat väl och åstadkommit efterfrågade resultat inom alla verksamhetsområden.

Interpellation

Den 19 januari 2024 svarade civilminister Erik Slottner på en interpellation om regeringsarbetet och styrningen av Regeringskansliet (ip.2023/24:325).

Civilministern uppgav bl.a. följande (kammarens protokoll den 19 januari 2024 § 5).

Fru talman! Patrik Björck har frågat statsministern om han kan redogöra för hur Regeringskansliets löneprinciper kom till och om dessa principer kommer att tillämpas. Frågan har ställts mot bakgrund av en debattartikel i Dagens Nyheter. Interpellationen har överlämnats till mig.

Lönedirektiven tas fram som ett led i det årliga arbetet med att se över lönen för de medarbetare som omfattas av ramavtalet för lönesättning i staten. Direktiven innehåller bland annat de principer och verksamhetsprioriteringar som ska ligga till grund för lönesättningen. För Regeringskansliet är detta ett viktigt instrument för att kunna rekrytera, motivera, utveckla och behålla skickliga medarbetare.

I myndigheten Regeringskansliet är det förvaltningschefen och organisationen under honom som ansvarar för att ta fram direktiven. I arbetet med dessa görs inledningsvis en analys av myndighetens kompetensförsörjningsutmaningar, varvid behovet av prioriteringar tydliggörs. I det arbetet deltar departementen och de fackliga organisationerna. En dialog förs även med Regeringskansliets politiska ledning där inriktningen stäms av på en övergripande nivå. Processen för att ta fram årliga lönedirektiv har varit densamma under en längre tid.

Avsikten har inte varit att den omständigheten att man arbetar med genomförandet av Tidöavtalet i sig skulle ge medarbetare högre lön. Fördelningen av det ekonomiska utrymmet speglar inte heller någon sådan ambition.

Höstens lönerrevision är i sitt slutskede. Liksom tidigare år har man prioriterat skickliga medarbetare som har presterat väl och åstadkommit efterfrågade resultat inom alla verksamhetsområden.

Vidare anförde civilministern bl.a. följande.

Fru talman! Nu blev det här ett inlägg från Patrik Björck om själva formfrågan. Den kommer jag inte att kommentera så mycket mer än genom att säga att jag har fått den här interpellationen given till mig. Det har förmodligen att göra med att jag i min roll som civilminister har ansvar för den statliga arbetsgivarpolitiken. Sedan är det så att det inte är någon minister som i sig är ansvarig för lönedirektiv och sådant, eftersom det inte är en politisk fråga; det är ingen minister som sätter löner. I och med att frågan i sig inte är politisk är det kanske inte självklart vilken minister som ska besvara interpellationen. Men eftersom statlig arbetsgivarpolitik ligger under civilministern finns en logisk koppling till att jag får svara på den här interpellationen. Det är den kommentar jag ger i formfrågan.

Civilministern anförde vidare bl.a. följande.

Fru talman! Först och främst ska det återigen sägas att lönedirektivet inte är ett politiskt beslutat direktiv. Löner sätts inte av regeringen eller av politiska partier. Därmed har inte lönedirektivet för Regeringskansliets medarbetare varit uppe på politisk nivå eller varit föremål för någon förhandling mellan regeringen och Sverigedemokraterna, vilket insinueras här. Det förankras på ett övergripande plan på politisk nivå med regeringen, men inte mer än så. Det förankras djupare med de fackliga organisationerna.

Regeringskansliet finns till bland annat för att regeringens politik och vilja ska förverkligas i praktiken och i verkligheten. Regeringens vilja och politik utfästs bland annat i regeringsförklaringen, som också nämns i lönedirektivet, som i sin tur grundar sig på bland annat Tidöavtalet.

Varför de två dokumenten, regeringsförklaringen och Tidöavtalet, nämns var just för att exemplifiera vad som är viktigt för att få kompetensförsörjning för att kunna driva igenom det som finns i

regeringsförklaring en och Tidöavtalet. Det var inte avsett att lönepremiera medarbetare som jobbar just med dessa frågor.

Jag behöver inte stå här och pudla. Det har gjorts från väldigt många håll. Det var en olycklig formulering. Det innebär inte att regeringen tar avstånd från hela lönedirektivet. Men den här formuleringen har inte varit bra. Det har statsministern sagt i en artikel i Dagens Nyheter.

Jag kan citera direkt vad HR-direktören har förtydligat på Regeringskansliets interna nät Klaranätet: ”Avsikten med formuleringarna i lönedirektivet var att exemplifiera sådana områden där det är särskilt viktigt att säkerställa verksamhetens mål och kompetensförsörjningsbehov. Att biträda regeringen i genomförandet av sin politik, som bland annat regeringsförklaringen och Tidöavtalet ger uttryck för, är förstås självklart.

Jag vill förtydliga att lönesättande chefer i år, såväl som tidigare år, ska prioritera skickliga medarbetare som har presterat väl och åstadkommit efterfrågade resultat inom alla verksamhetsområden.”

Det är just för att förtydliga att den tolkning som har gjorts av bland annat oppositionen, men ska sägas också av journalister och statsvetare, inte är korrekt. Därför har vi också sagt att formuleringen var olycklig och egentligen aldrig borde ha tillkommit.

Tidigare granskning

I sin granskning hösten 2010 av Regeringskansliets utveckling noterade utskottet att regeringen i oktober 2010 hade anställt en statssekreterare i Statsråds beredningen med ansvar för kommunikation (bet. 2010/11:KU10 s. 10 f.). Enligt ett pressmeddelande publicerat samma dag på regeringens webbplats skulle statssekreteraren ansvara för statsministerns och regeringens samlade kommunikationsstrategi. Arbetet skulle omfatta budskap och former för kommunikation av regeringens beslut och reformer. I uppdraget skulle ingå hur kommunikationen kunde präglas av ett framtidsperspektiv samt hur regeringen i ännu högre grad skulle kunna vara delaktig i samhällsdebatten och öka dialogen med allmänheten.

Utskottet framhöll den betydelse ett väl fungerande regeringskansli har för regeringens möjlighet att utöva regeringsmakten. Vidare anförde utskottet att Regeringskansliets uppgift i grunden består i att bereda regeringsärenden och i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Regeringen har getts stor frihet att själv organisera Regeringskansliets verksamhet. Utskottet utgick ifrån att regeringen när den inrättar en tjänst i Regeringskansliet inte utnyttjar denna frihet på ett sätt som innebär att de arbetsuppgifter tjänsten innefattar ligger utanför Regeringskansliets föreskrivna uppgift. När det gällde den aktuella statssekreterartjänsten ansåg utskottet att det ännu hade gått för kort tid för att kunna bedöma innehållet i de arbetsuppgifter som tjänsten innefattade.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som har sänts till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar har utskottet fått en promemoria upprättad inom Förvaltningsavdelningen och de aktuella lönedirektiven (bilaga A3.1.2). Utskottet har även fått en promemoria upprättad inom

Förvaltningsavdelningen med ett förtydligande efter utfrågningen med förvaltningschefen Henrik Holmer (bilaga A3.1.3).

I promemoriorna anförts följande.

Av 5 b § förordningen med instruktion för Regeringskansliet framgår bl.a. att förvaltningschefen ansvarar för arbetsgivarpolitiken i Regeringskansliet, utom när det gäller fördelningen av arbetsmiljöuppgifter. Inom förvaltningschefens ansvarsområde ansvarar HR-direktören och enheten RK HR för de arbetsgivarpolitiska frågorna, vilket bl.a. innefattar att ta fram direktiv för och samordna myndighetens lönesättningsarbete.

Regeringskansliets lönedirektiv tas fram som ett led i det årliga arbetet med lönerrevisionen för de medarbetare som omfattas av Ramavtal om löner m.m. för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet (RALS). För de medarbetare som regeringen enligt 35 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet fastställer lönen för och för de politiskt sakkunniga finns särskilda processer.

Regeringskansliets lönedirektiv är ett arbetsgivar dokument till stöd för myndighetens chefer i arbetet med lönerrevisionen som avser de medarbetare som omfattas av RALS. Utformningen av direktiven har varit likartad under åren 2018–2023. De har tagits fram på samma sätt under den perioden.

Inledningsvis görs en analys av myndighetens kompetensförsörjningsutmaningar och behovet av prioriteringar tydliggörs. I det arbetet deltar samtliga departement och de fackliga parterna. Utmaningar och prioriteringar sammanställs till en partsgemensam bild. Med utgångspunkt i den partsgemensamma bilden tar RK HR fram lönedirektiv. Direktivens inriktning och det ekonomiska utrymmet för lönesättningen stäms av på en övergripande nivå med den politiska ledningen. Därefter distribueras direktiven till departementens chefer och information lämnas om det ekonomiska utrymmet.

När inriktningen stämde av politiskt hösten 2023 diskuterades myndighetens kompetensförsörjningsutmaningar, bl.a. vikten av att uppmärksamma rättssakkunniga. Efter avstämningen gjordes tillägg i den del av direktiven som rör prioriteringarna i löneöversynen. Det lades till att man i översynen skulle agera som en myndighet och att prioriteringarna skulle göras utifrån ett helhetsperspektiv. Vidare lades Tidöavtalet till som exempel på ett område där det ansågs särskilt viktigt att säkerställa kompetensförsörjningen och verksamhetens mål. Detta medförde inte några förändringar av den ekonomiska ramen för lönesättningen. Efter att direktiven hade presenterats för departementen fördes en dialog med de fackliga parterna. Dialogen resulterade i att vissa justeringar gjordes. Bland annat fördes även regeringsförklaringen in som exempel på ett område där det ansågs särskilt viktigt att säkerställa kompetensförsörjningen och verksamhetens mål. Dessa justeringar stämde inte av politiskt utan bedömdes ligga inom ramen för den redan avstämda inriktningen.

Regeringskansliets uppgift är att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Det är alltså en central uppgift för Regeringskansliet att stödja regeringen med att förverkliga

politiken. Naturligtvis inkluderar det även sådant som samarbetspartierna har kommit överens om i Tidöavtalet.

Regeringskansliet måste ha förutsättningar att fullgöra denna uppgift. Myndighetens lönedirektiv är ett viktigt instrument för att kunna rekrytera, motivera, utveckla och behålla skickliga medarbetare. Avsikten med den aktuella delen av lönedirektiven var, som tidigare nämnts, att ge exempel på områden där det är särskilt viktigt att säkerställa kompetensförsörjningen och verksamhetens mål.

Vidare anförs att den partsgemensamma bilden inte nedtecknas (se vidare nedan i utfrågningen med förvaltningschefen Henrik Holmer). Myndigheten ingår dock lokala kollektivavtal med de fackliga organisationerna i samband med lönerevisionsarbetet. Dessa avtal undertecknas av parterna.

Utfrågningar

Utskottet genomförde offentliga utfrågningar med förvaltningschefen i Regeringskansliet Henrik Holmer den 4 april 2024 (bilaga B1) och med statsminister Ulf Kristersson den 26 april 2024 (bilaga B8).

Henrik Holmer

Vid utfrågningen anförde förvaltningschefen Henrik Holmer bl.a. följande.

Som förvaltningschef ansvarar han för arbetsgivarpolitiken i Regeringskansliet, vilket bl.a. innebär att han ansvarar för myndighetens lönedirektiv. Lönedirektivet tas fram som ett led i det årliga arbetet med lönerevisionen, och det är ett arbetsgivardokument till stöd för myndighetens chefer. Utformningen av direktiven och löneprocessen har i allt väsentligt sett likadan ut de senaste åren, och processen går i huvudsak till på följande sätt.

Inledningsvis gör man en bred analys av myndighetens utmaningar vad gäller kompetensförsörjningen, och utifrån den analysen tydliggörs behovet av prioriteringar i den kommande lönesättningen. I det här arbetet deltar departementen men också de fackliga organisationerna. Utmaningar och prioriteringar sammanställs sedan till en s.k. partsgemensam bild.

Med utgångspunkt i den partsgemensamma bilden tas i nästa steg lönedirektiven fram. Direktivens inriktning och även det ekonomiska utrymmet för lönesättningen stäms därefter av på en övergripande nivå med den politiska ledningen. Efter det distribueras lönedirektiven till departementens chefer, och information lämnas om det ekonomiska utrymmet.

När inriktningen stämde av politiskt hösten 2023 diskuterades hur löneprocessen skulle bidra till myndighetens kompetensförsörjning och därmed till genomförandet av regeringens reformagenda. Man diskuterade också vikten av att i löneprocessen agera som en myndighet och inte utifrån de enskilda departementens behov. Även vikten av att uppmärksamma rättssakkunniga lyftes fram.

Efter den här avstämningen gjordes tillägg i lönedirektiven. Dels lade man till att man i översynen skulle agera som en myndighet och att prioriteringar skulle göras utifrån ett helhetsperspektiv. Sedan lades också Tidöavtalet till

som ett exempel på ett område där det ansågs särskilt viktigt att säkerställa kompetensförsörjningen och därmed verksamhetens mål. Dessa tillägg medförde inte några förändringar i den ekonomiska ramen för lönesättningen.

Efter att direktiven hade skickats ut till departementen fördes en dialog med de fackliga organisationerna. Den dialogen resulterade i vissa justeringar. Bland annat fördes även regeringsförklaringen in som ytterligare ett exempel på ett område där det ansågs särskilt viktigt att säkerställa kompetensförsörjningen och verksamhetens mål. Dessa justeringar stämde inte av politiskt utan bedömdes ligga inom ramen för den redan avstämda inriktningen.

Henrik Holmer uppgav att han – när han reflekterar över den här processen – kan konstatera att det finns ett par saker som man hade kunnat hantera bättre. Det gäller framför allt att det inte tydligt framgick i lönedirektiven att regeringsförklaringen och Tidöavtalet var exempel på områden där det ansågs särskilt viktigt att säkerställa kompetensförsörjningen och därmed verksamhetens mål. Det har förstås aldrig varit avsikten att ge inriktningen att medarbetare i Regeringskansliet skulle prioriteras enbart för att de arbetade med projekt inom Tidöavtalet eller något annat utpekad område.

Det som också hade kunnat hanteras bättre var dialogen med de fackliga organisationerna, som inte i tid fick den information de skulle ha. Att de fackliga organisationerna ska få information i rätt tid är förstås något som man måste säkerställa i kommande lönerevisioner.

Man gör en bred analys som ett första steg i löneprocessen, och den analysen görs tillsammans med de fackliga organisationerna. I analysen tittar man på kompetensförsörjningsutmaningar och vilka prioriteringar det skulle kunna föranleda. Det arbetet görs i samverkan med de fackliga organisationerna. Lönedirektivet som tas fram i nästa steg är ett arbetsgivar-dokument, så det samverkas inte.

På en fråga om när tilläggen om bl.a. Tidöavtalet lades till svarade Henrik Holmer att det var efter den politiska avstämningen av den övergripande inriktningen för lönerevisionen. Då lades dels den här skrivningen om att utgå från ett helhetsperspektiv in, och dels sattes ordet Tidöavtalet in som ett exempel på ett område som var särskilt prioriterat ur ett kompetensförsörjningsperspektiv.

Vidare uppgav Henrik Holmer att det blev reaktioner, dels från de fackliga organisationerna och dels från några medarbetare. I medierna har medarbetare uttryckt oro och bekymmer över detta. Av det skälet gjorde Regeringskansliet en del kommunikativa insatser från HR:s sida. Bland annat publicerades en artikel på intranätet för att tydliggöra att lönedirektiven gick ut på samma sak som tidigare år.

Henrik Holmer anförde också att den politiska avstämningen gick till så att man hade ett möte med statsministerns statssekreterare och diskuterade olika aspekter av lönesättning, kompetensförsörjning, behov och prioriteringar. Det var efter den diskussionen som administrationen gjorde de tillägg som tidigare nämnts. Diskussionen handlade om en rad olika frågor och utmaningar i

kompetensförsörjningshänseende och den signal Henrik Holmer tog med sig från mötet var att det fanns en önskan att vara tydligare kring vilken verksamhet och vilka mål som är viktiga inom Regeringskansliet. Det fanns ingen signal om att Tidöavtalet skulle tas in i lönedirektiven utan det var ett uppdrag att se över på vilket sätt direktiven kunde göras tydligare.

Statsminister Ulf Kristersson

Vid utfrågningen anförde statsminister Ulf Kristersson bl.a. följande.

Som statsminister är han också chef för myndigheten Regeringskansliet och har ett övergripande ansvar för den myndighetens verksamhet. Det innebär att han ansvarar för att det finns föreskrifter och rutiner för myndighetens arbete. Det innebär också ett ansvar för att Regeringskansliet på ett ändamålsenligt sätt kan hantera inte enbart regeringens politiska reformarbete utan även arbetsgivarfrågor och andra administrativa uppgifter.

Enligt Regeringskansliets instruktion och arbetsordning är det förvaltningschefen som ansvarar för arbetsgivarpolitiken i myndigheten och som företräder Regeringskansliet i just arbetsgivarfrågor. Av det följer att förvaltningschefen ansvarar för myndighetens lönedirektiv.

Lönedirektiven ska ge myndighetens chefer anvisningar om vilka medarbetare som det på en strukturell nivå finns anledning att lyfta, t.ex. grupper där det finns utmaningar med Regeringskansliets kompetensförsörjning. Det är därefter cheferna som på individnivå avgör vilka medarbetare som på grund av sin skicklighet och sina insatser särskilt bör uppmärksammas i en lönerevision.

För varje regering är det centralt att kunna genomföra den reformagenda som man fick mandat för av väljarna i valet. För den här regeringen kommer den reformagendan bl.a. till uttryck i de två dokumenten Tidöavtalet och regeringsförklaringen.

Olika regeringar får olika mandat av sina väljare och har därför naturligtvis olika politiska prioriteringar. Men Regeringskansliets själva kärnuppgift är att biträda regeringen, helt oavsett politisk färg, i genomförandet av regeringens politik. För att myndigheten ska kunna fullgöra den viktiga uppgiften måste den naturligtvis ha de resurser och den kompetens som behövs. Myndighetens lönedirektiv är ett viktigt verktyg för att säkra den kompetensförsörjningen och därmed verksamhetens måluppfyllelse.

Ser man till Regeringskansliets uppgift är det därför inte konstigt att lönedirektiven på en övergripande nivå stäms av med den politiska ledningen. En sådan avstämning har skett återkommande sedan i varje fall 2018, och den sker med syftet att säkerställa att det finns en samsyn om vilka utmaningar som Regeringskansliet har och vilka prioriteringar som behöver göras för att regeringen ska få det stöd som behövs för att genomföra den politiska agendan.

Så skedde också denna gång. Höstens lönedirektiv stämde av på en övergripande nivå med statsministerns statssekreterare. Under avstämningen lyfte statssekreteraren bl.a. vikten av att se Regeringskansliet som en myndighet och inte i första hand som elva olika departement. En annan viktig

fråga som statssekreteraren lyfte var det stora behovet av en speciell kategori av medarbetare, nämligen rättssakkunniga. Vidare anförde statsministern att hans statssekreterare var tydlig med att enbart den omständigheten att man arbetade med politiska reformer med anledning av Tidöavtalet naturligtvis inte skulle innebära att man prioriterades i löneöversynen.

Vidare anförde statsministern att regeringen och hans statssekreterare naturligtvis inte hade någon avsikt att lägga sig i någonting. Det skedde en avstämning på en övergripande nivå, och sådana har genomförts under ett stort antal år. Det var ingenting nytt, och det fanns ingen som helst avsikt att lägga sig i sådant som tillhör parterna.

Utskottets ställningstagande

Inledningsvis konstaterar utskottet att det av 7 kap. 1 § regeringsformen följer att det ska finnas ett regeringskansli för att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt. I Regeringskansliet finns ett fåtal tjänster som tillsätts politiskt, såsom statssekreterare och politiskt sakkunniga. Det stora flertalet tjänstemän är dock inte politiskt tillsatta utan de behåller sina anställningar vid regeringsskiftet, oavsett regeringens partipolitiska sammansättning.

Utskottet anser att denna ordning är av central betydelse och vill framhålla vikten av att den också består. Ett regeringskansli vars medarbetare är anställda på sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet och som bidrar med kompetens oavsett regeringens politiska inriktning är enligt utskottet till gagn för en väl fungerande regeringsmakt såväl för stunden som över tid.

Av förordningen med instruktion för Regeringskansliet framgår bl.a. att förvaltningschefen ansvarar för arbetsgivarpolitiken. I granskningen har framkommit att en dialog om lönedirektiven förs med den politiska ledningen där inriktningen stäms av på en övergripande nivå. Det är därefter förvaltningschefen som beslutar om direktiven.

Vidare har framkommit att när inriktningen hösten 2023 stämde av politiskt diskuterades hur löneprocessen skulle bidra till myndighetens kompetensförsörjning och därmed till genomförandet av regeringens reformagenda. Efter den politiska avstämningen gjordes tillägg i lönedirektiven, bl.a. angavs Tidöavtalet som ett exempel på ett område där det ansågs särskilt viktigt att säkerställa kompetensförsörjningen och därmed verksamhetens mål. Förvaltningschefen i Regeringskansliet har vid utfrågningen uppgett att den politiska avstämningen gick till så att man hade ett möte med statsministerns statssekreterare och diskuterade olika aspekter av lönesättning, kompetensförsörjning, behov och prioriteringar. Han uppgav också att det inte fanns någon politisk signal om att Tidöavtalet borde tas in i direktiven.

Enligt utskottet är det av grundläggande betydelse att lönedirektiven i Regeringskansliet inte kan misstänkas inbegripa kriterier av partipolitiskt slag. Den nuvarande ordningen att det är förvaltningschefen som ansvarar för

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

3.2 Trafikstoppet på väg E22

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 918-2023/24), *bilaga A3.2.1*, begärs att utskottet granskar regeringens, statsministerns och infrastruktur- och bostadsministerns hantering av kaoset på väg E22 i början av januari 2024. I anmälan anförts att insatserna för att få bort människor från vägen tog tid och att avstängningen av vägen inte fungerade bra. Samordningen och samarbetet myndigheterna emellan tycks enligt anmälan ha brustit. I anmälan anförts också att infrastruktur- och bostadsministern inte har varit i riksdagens trafikutskott för att redogöra för händelserna och vilka initiativ som togs från regeringens sida och dessutom har valt att lämna över interpellationer på området till ett annat statsråd. Händelsen reser enligt anmälan ett antal frågor om regeringens agerande eller uteblivna agerande i frågan. Vidtog regeringen några åtgärder? Var krisledningen aktiverad? Samman kallades gruppen för strategisk samordning (GSS)? Hur hanterade Landsbygds- och infrastrukturdepartementet frågan?

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior upprättade inom Statsrådsberedningen, Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet, Finansdepartementet, Klimat- och näringslivsdepartementet och Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, *bilaga A3.2.2–3*, samt en utfrågning med infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson, *bilaga B6*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Under perioden den 3–5 januari 2024 uppstod en händelse med stora konsekvenser för trafiken på väg E22 i Skåne. I det svåra snöoväder som rådde

uppstod avåknningar och stopp i trafiken, vilket resulterade i att ett stort antal trafikanter fastnade. I kombination med ihållande snöoväder med kraftiga vindar försvårades räddningsinsatserna och arbetet med att evakuera, bärga, röja samt öppna för trafik fördröjdes.

Gällande ordning

Det svenska krishanteringsystemet

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

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

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

Närhetsprincipen innebär att en kris ska hanteras på lägsta möjliga organisatoriska nivå. Den grundläggande strukturen för samhällets krisberedskap innefattar det geografiska områdesansvaret (prop. 2007/08:92 s. 7 f.). Inom ett geografiskt område ansvarar ett områdesansvarigt organ för inriktning, prioritering och samordning av tvärssektoriella åtgärder inför, under och efter en kris. Regeringen och centrala myndigheter ansvarar för åtgärder på nationell nivå och länsstyrelsen samt kommunen på regional respektive lokal nivå.

Regeringens styrelsefunktion och ansvar vid en kris

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 läsa sig till innebörden av den styrande makten i regeringsformens olika kapitel (prop. 1973:90 s. 230).

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

Regeringens ansvar vid kriser tar sin utgångspunkt i regeringsformens bestämmelser. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, och regeringen kan, då samhällets säkerhet hotas, fatta beslut i olika

avdömningsfrågor eller för att åstadkomma nationell samordning. Regeringens uppgift när det gäller det nationella områdesansvaret är bl.a. att ansvara för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap. En av regeringens uppgifter är också att på övergripande nivå säkerställa en effektiv krishantering och att effektivt och trovärdigt kommunicera med allmänhet och medier.

Regeringen ansvarar även för kontakten med andra länder, EU och andra internationella aktörer, som i olika avseenden kan beröras av en allvarlig händelse i Sverige.

Regeringen har delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna, vilket bl.a. framgår av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och respektive myndighets instruktion. Det nationella områdesansvaret under en kris innefattar därmed de samlade krishanteringsåtgärder som regeringen, med stöd av Regeringskansliet eller genom förvaltningsmyndigheterna, utövar. (Se prop. 2007/08:92 s. 14.) Regeringen är i väsentliga avseenden fri att välja inriktning, utformning och omfattning av kontrollen av förvaltningsmyndigheterna. Insatser som kräver särskilda resurser förutsätter att riksdagen beviljar medel.

Utskottet har uttalat följande om regeringens ansvar vid kriser (bet. 2005/06:KU8 s. 38–39):

Regeringens styrfunktion är konstitutionellt stadfast. 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.

Av det anförda följer att regeringen är ansvarig för genomförandet av det allmännas åtagande försåvitt inte detta uttryckligen tillkommer riksdagen, kommunerna, domstolarna eller någon annan myndighet.

I regeringens styrfunktion måste anses ingå uppgiften att hantera konsekvenserna av en stor katastrof som drabbar riket och dess befolkning, då detta knappast kan vara en uppgift för riksdagen, enskilda kommuner eller domstolarna. Stöd för en sådan bedömning kan även hämtas i vad som anförts avseende underlåtenhet att handla, även om RF:s bestämmelse om att regeringen styr riket faller utanför straffrättens område.

Till sin hjälp har regeringen de myndigheter som lyder under regeringen, och den har att fatta de beslut som erfordras, t.ex. i form av direktiv till myndigheter om att vidta olika åtgärder. Som framgått av det anförda torde regeringens befogenheter härvidlag vara långtgående i en krissituation. Regeringen kan också på förhand ha beslutat att myndigheter som lyder under regeringen skall ha vissa uppgifter i en sådan situation. Inledningsvis när en katastrof inträffar faller det då på dessa myndigheter att hantera situationen på det sätt de ålagts av regeringen, men även i detta fall agerar myndigheterna i genskap av regeringens redskap för att hantera

situationen, och regeringens uppgift blir att tillse att myndigheterna klarar av det som föreskrivits dem. Till syvende och sist är det regeringen – inte förvaltningsmyndigheterna – som i enlighet med RF inför riksdagen ansvarar för hur krisen hanteras.

Regeringens och Regeringskansliets organisation för krishantering

I 11 a § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet anges att det i Regeringskansliet finns ett nationellt säkerhetsråd för informationsutbyte och strategisk samordning i frågor som rör nationell säkerhet. Rådet leds av statsministern och består av statsråd. För krishantering och frågor om nationell säkerhet finns enligt 11 b § en grupp för strategisk samordning som består av de statssekreterare vars verksamhetsområden berörs. Gruppen leds av en statssekreterare i Statsrådsberedningen i frågor om krishantering och av den nationella säkerhetsrådgivaren i frågor om nationell säkerhet.

Av 11 c § framgår att den nationella säkerhetsrådgivaren ansvarar för analys, samordning och inriktning av frågor som rör nationell säkerhet. Rådgivaren biträder det nationella säkerhetsrådet. Under den nationella säkerhetsrådgivaren ansvarar den särskilda chefstjänstemannen för krishantering för analys, samordning och inriktning av krishanteringen i Regeringskansliet samt utveckling, uppföljning och nödvändiga förberedelser för detta. Chefstjänstemannen får i det syftet ge ut riktlinjer och annat material. Chefstjänstemannen är ställföreträdare för den nationella säkerhetsrådgivaren.

I 11 d § anges att chefen för varje departement ansvarar för krishanteringsförmågan i departementet. Departementschefen ska uppdra åt en chefstjänsteman i departementet att närmast under departementschefen ansvara för att departementet har en krishanteringsplan och en krishanteringsorganisation. I Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning kan uppdraget i stället ges till en annan tjänsteman än en chefstjänsteman.

Vidare finns det ett krishanteringsråd som är ett forum för samverkan och informationsutbyte mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter. Rådet sammanträder två gånger per år för allmän orientering om arbetet med att upprätthålla en god beredskap inför allvarliga händelser och kriser. Rådet kan också sammankallas för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter under allvarliga händelser och kriser.

På regeringens webbplats beskrivs Regeringskansliets krishantering. Inledningsvis anförs att regeringens uppgifter vid krishantering i första hand gäller strategiska frågor. Ansvaret för ledning och samordning av det operativa krishanteringsarbetet ligger på berörda myndigheter. Regeringskansliet stödjer regeringen i krishanteringsarbetet.

Det anförs också att krishanteringsarbetet inom Regeringskansliet bl.a. bygger på ansvarsprincipen. Det innebär att det departement som ansvarar för en viss sakfråga under ordinarie förhållanden hanterar den frågan även vid en kris.

Varje departement ansvarar för att ha en krishanteringsplan och en krishanteringsorganisation. Vidare anförs att departementen vid en kris tar emot och vidarebefordrar larm, larmar berörda inom den egna organisationen,

kallar in personal för tjänstgöring och kontaktar och samverkar med myndigheter inom departementets ansvarsområde.

Statsministerns statssekreterare leder krishanteringsarbetet, bedömer behovet av samordning i Regeringskansliet och kan i frågor om krishantering sammankalla gruppen för strategisk samordning (GSS), som då består av statssekreterare i de departement vars verksamhetsområde berörs.

I Regeringskansliet finns en särskild chefstjänsteman för krishantering. Chefstjänstemannen ansvarar för analys, samordning och inriktning av krishanteringen i Regeringskansliet samt utveckling uppföljning och nödvändiga förberedelser för detta. Det kan handla om att tidigt uppmärksamma en situation som kan komma att utvecklas till en kris eller att genomföra utbildningar och övningar för att öka krishanteringsförmågan generellt.

Chefstjänstemannen biträds av kansliet för krishantering. Kansliet stöder Regeringskansliet i krishanteringsarbetet bl.a. genom att ta fram lägesbilder. Kansliet har en omvärldsbevakning som dygnet runt följer händelseutvecklingen både inom landet och internationellt. Funktionen för omvärldsbevakning kan vid behov larma.

Efter en kris följer kansliet upp och utvärderar det genomförda arbetet. Fokus för regeringens och Regeringskansliets krishanteringsövningar är hanteringen av händelser och situationer, nationellt eller utomlands, som innebär en utmaning eller påfrestning för Sverige, svenskar eller svenska intressen och som kräver hantering av regeringen och Regeringskansliet.

Ledningens ansvar och allmänna uppgifter vid myndigheter

Enligt 2 § myndighetsförordningen (2007:515) leds en myndighet av en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), en styrelse (styrelsemyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet). Myndighetens ledningsform anges i myndighetens instruktion eller i någon annan författning. Myndighetens ledning ansvarar, enligt 3 §, inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Skyldighet att lämna information 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 (EU), dels de av riksrevisorernas granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen som har överlämnats till regeringen.

Utvärderingar av krishantering

Under senare år har det förekommit olika särskilda händelser som aktiverat regionala delar av krishanteringssystemet. Flera av dessa insatser har utvärderats.

Exempelvis beslutade regeringen i augusti 2018 att en särskild utredare skulle utvärdera de operativa räddningsinsatserna i samband med de omfattande skogsbränderna i Gävleborgs, Dalarnas och Jämtlands län sommaren 2018 (dir. 2018:81). Syftet med utvärderingen var att ta till vara erfarenheter och få ny kunskap inför liknande händelser i framtiden. Utredaren skulle bl.a. utvärdera

- samordning, samverkan och ledning av insatserna
- användning av samhällets samlade resurser
- kommunikation och information till allmänheten.

I direktiven anfördes vidare att det i de omfattande räddningsinsatserna snabbt hade uppstått ett stort behov av resurser från lokalt, regionalt och centralt håll. Flera olika aktörer hade medverkat över tid med olika resurser. Resursansvaret låg primärt på de enskilda kommunerna. Länsstyrelserna hade haft en sammanhållande och samordnande roll inom sina geografiska områden. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) hade bistått med förstärkningsresurser och samordnat mottagandet av internationella stödresurser.

Utredningen – 2018 års skogsbrandsutredning – lämnade i januari 2019 betänkandet Skogsbränderna sommaren 2018 (SOU 2019:7) till regeringen. I betänkandet anfördes att länsstyrelsen har det geografiska områdesansvaret i länet. Varje länsstyrelse ska inom sitt geografiska område, t.ex. i situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting (numera regioner) och näringsliv och den nationella nivån. Länsstyrelsen ska efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande. Länsstyrelserna ska vidare verka för att regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs och att nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt. Vidare ska länsstyrelsen under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting (numera regioner) och myndigheter. I betänkandet konstaterades bl.a. att Länsstyrelsen i Jämtlands län hade daglig samverkan på ledningsnivå med rapportering till Regeringskansliet. Vidare anfördes att MSB ska ha förmåga att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap. Myndigheten ska också stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris eller höjd beredskap. MSB ska också ha förmåga att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser.

När det gäller trafikstoppet på E22:an har Länsstyrelsen i Skåne län låtit en oberoende konsult göra en utvärdering av händelsen. Trafikverket har också gjort en utvärdering av händelsen.

Tidigare granskning

Regeringens ansvar för den statliga förvaltningen

Utskottet har vid flera tillfällen granskat statsråds ansvar för brister i myndigheternas verksamhet, bl.a. när det gäller regelefterlevnad. Våren 2002 granskade utskottet utbildningsministerns ansvar för Centrala studie-stödsnämndens (CSN) förutsättningar att genomföra sina uppgifter (bet. 2001/02:KU20 s. 182 f.). Utskottet anförde att CSN under en följd av år hade haft problem samt att utbildningsministern noggrant följt utvecklingen vid myndigheten och medverkat till att åtgärder vidtagits för att förbättra situationen. Mot bakgrund av att situationen inte hade kunnat förbättras trots att bristerna länge varit uppmärksammade underströk utskottet att regeringen, och framför allt utbildningsministern, bar ansvaret för att tillräckliga åtgärder inte hade vidtagits för att åstadkomma en tillfredsställande verksamhet inom CSN.

Våren 2006 granskade utskottet migrationsministerns ansvar för myndighets kulturen inom Migrationsverket (bet. 2005/06:KU20 s. 134 f.). I anmälan anfördes att det rådde svåra missförhållanden i myndighetens inre kultur och agerande gentemot asylsökande. Exempelen var så många att det inte längre gick att tala om enskilda övergrepp från enskilda handläggare utan det måste betraktas som systemfel inom myndigheten. Utskottet ansåg att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Förvaltningsmyndigheterna är emellertid självständiga vid tillämpningen av lag, och myndighetens chef ansvarar för att myndighetens verksamhet bedrivs författningenligt och effektivt. Det hade kommit fram i granskningen att regeringen och Migrationsverket vidtagit en rad åtgärder till följd av de händelser på Migrationsverket som uppmärksammades. Dessutom hade det kommit fram att migrationsministern avsåg att följa utvecklingen på Migrationsverket och försäkra sig om att de åtgärder som vidtagits ledde till de avsedda förbättringarna. Utskottet konstaterade att regeringen bär ett ansvar för att Migrationsverkets verksamhet präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens rättigheter. Ett särskilt ansvar bars av migrationsministern, och det föll på henne att sörja för att regeringen vid behov vidtar sådana åtgärder som kan krävas för att avhjälpa brister i myndighetens verksamhet.

Våren 2012 granskade utskottet Näringsdepartementets hantering av en fråga med anledning av bristande järnvägsunderhåll (bet. 2011/12:KU20 s. 90 f.). I sitt ställningstagande noterade utskottet att Trafikverket inte hade informerat det ansvariga statsrådet om tecknandet av ett s.k. upphörandeavtal. Statsrådet hade inför utskottet framfört att det inte hade varit fel av myndigheten att informera henne om den uppkomna situationen, inte minst med tanke på den betydande summa som saken gällde (125 miljoner kronor). Detta hade även framförts till myndigheten. Utskottet framhöll att regeringen och ansvariga statsråd har ett övergripande ansvar för att säkerställa att myndigheter informerar regeringen om den aktuella situationen inom sina

respektive områden. Det aktuella fallet underströk enligt utskottet vikten av väl fungerande kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet.

När utskottet granskade regeringens förberedelse inför och agerande under flyktingsituationen hösten 2015 framhöll utskottet regeringens ansvar för att kriser kan hanteras (bet. 2015/16:KU20 s. 452). Både Regeringskansliet och andra myndigheter ska ha haft möjlighet att förbereda sig inför krissituationer. Det framkom i granskningen att flera krisövningar hade hållits inom Regeringskansliet. Utskottet såg positivt på detta. När det gällde ett mera akut krisläge var det enligt utskottet viktigt att regeringen får fullgod information från sina myndigheter om händelseutvecklingen och vid behov vidtar de åtgärder som behövs för att myndigheter och andra ska kunna hantera situationen. Såvitt utskottet kunde bedöma hade regeringen sett till att det funnits lämpliga informationsvägar, t.ex. lägesbilder från berörda myndigheter. Regeringen hade således fortlöpande fått information från myndigheterna om läget och någon brist på information i Regeringskansliet synes inte ha förelegat.

Vid utskottets granskning av tillgången på skyddsutrustning och annan sjukvårdsmateriel under coronapandemin anförde utskottet att regeringen genom sin uppgift att styra riket har ett övergripande ansvar för att kriser kan hanteras (bet. 2020/21:KU20 s. 254). Vidare anförde utskottet att det i krislägen är viktigt att regeringen får fullgod information från sina myndigheter om händelseutvecklingen och vid behov vidtar de åtgärder som behövs för att myndigheter och andra ska kunna hantera situationen. Utskottet noterade också att det svenska samhällets krisberedskap utgår från ansvarsprincipen, dvs. att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden har ett motsvarande ansvar i krissituationer.

Regeringens organisation för krishantering

Utskottet har granskat regeringens krishanteringsorganisation under coronapandemin (bet. 2021/22:KU20 s. 65 f.). Utskottet anförde bl.a. att det vid större händelser och kriser som berör flera departement är nödvändigt att det finns en samordnande funktion inom Regeringskansliet. Gruppen för strategisk samordning (GSS) har en sådan roll. GSS hade, med stöd av kansliet för krishantering, enligt utskottet varit central i Regeringskansliets krishantering under pandemin.

Svar på interpellationer

Ministern för civilt försvar Carl-Oskar Bohlin besvarade den 30 januari 2024 en interpellation om trafikstoppet på väg E22 (ip. 2023/24:335). Han anförde bl.a. följande:

Att över 1 000 fordon med passagerare blev stående i över ett dygn på en svensk europaväg till följd av ett svårt men ändå begränsat snöoväder kan inte beskrivas som något annat än ett misslyckande. Regeringen kan konstatera att det uppstod brister i hanteringen som behöver åtgärdas av de

berörda offentliga aktörerna för att tillse att en liknande situation inte uppstår igen.

I Sverige utgår samhällets krisberedskap bland annat från den så kallade ansvarsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer. I ansvaret ingår att vidta de åtgärder som krävs för att verksamheten ska kunna fungera vid en kris.

Ansvarsprincipen gäller även i det civila försvarets planering inför höjd beredskap och krig, likaså för hanteringen av konsekvenser av händelser under höjd beredskap och krig. Mot bakgrund av händelserna på E22:an i början av januari kan regeringen konstatera att det i den fortsatta upprustningen av det civila försvaret är viktigt att det inte finns några oklarheter gällande roller och ansvar. Samhället måste kunna klara av komplexa situationer med många inblandade aktörer under svåra förhållanden. Regeringen utesluter inte att det kan behöva vidtas åtgärder om ett sådant behov framkommer.

Regeringen kallade för två veckor sedan upp de ansvariga myndighetscheferna och företrädare för den kommunala räddningstjänsten för att få redovisningar av varför insatsen tog så lång tid och vilka åtgärder som skulle behöva vidtas för att undvika att en liknande situation uppstår igen. Regeringen ville med detta möte även understryka vikten av att myndigheter och övriga vars ansvarsområde berörs av en fredstida krissituation agerar skyndsamt vid den här sortens händelser i enlighet med de lagar och förordningar som reglerar dessa aktörers skyldigheter under kriser, höjd beredskap och ytterst i krig.

Den 15 mars 2024 besvarade infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson en interpellation om krishantering inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (ip. 2023/24:466). Han anförde bl.a. följande.

Fru talman! Gunilla Svantorp har frågat mig om krisledningsfunktionen inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet aktiverades vid händelsen på E22 den 3 januari samt vad detta i så fall innebar gällande till exempel samordning mellan myndigheter som var inblandade i den pågående krisen.

Låt mig inledningsvis konstatera att det inte kan beskrivas som något annat än ett misslyckande att över 1 000 fordon med passagerare blev stående i över ett dygn på en svensk europaväg till följd av ett svårt men ändå begränsat snöoväder. Som statsrådet Bohlin redan har konstaterat i en interpellationsdebatt den 30 januari 2024 ser regeringen att det under den aktuella händelsen uppstod brister i hanteringen som behöver åtgärdas av de berörda offentliga aktörerna för att se till att en liknande situation inte uppstår igen.

I Sverige utgår samhällets krisberedskap bland annat från den så kallade ansvarsprincipen. Den innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer. I ansvaret ingår att vidta de åtgärder som krävs för att verksamheten ska kunna fungera vid en kris.

Som statsrådet Bohlin konstaterade i den interpellationsdebatt jag nämnde tidigare krävs det att myndigheter och övriga vars ansvarsområden berörs av en fredstida krissituation agerar aktivt inom sitt mandat vid den här sortens händelser.

Den svenska förvaltningsmodellen innebär att myndigheterna har en fristående ställning och långtgående befogenheter att besluta om hur de egna uppgifterna ska lösas. Genom denna handlingsfrihet läggs grunden till att myndigheterna på ett självständigt sätt ska kunna sköta sin dagliga

verksamhet på ett effektivt och rättssäkert sätt. Detta är inte minst viktigt i samhällseliga krissituationer, där myndigheterna ofta kan vidta långtgående åtgärder inom lagens ramar utan att invänta regeringsbeslut.

För att säkerställa en effektiv krishantering har regeringen delegerat stora delar av den operativa verksamheten vid en kris till myndigheterna. Detta framgår bland annat av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och respektive myndighets instruktion.

Regeringens uppgifter vid krishantering gäller i första hand strategiska frågor. I händelse av kris har regeringen bland annat i uppgift att på övergripande nationell nivå säkerställa en effektiv krishantering.

Mot bakgrund av händelserna på E22:an i början av januari kan regeringen konstatera att det i den fortsatta upprustningen av det civila försvaret är viktigt att det inte finns några oklarheter gällande roller och ansvar. Samhället måste kunna klara av komplexa situationer med många inblandade aktörer under svåra förhållanden. Regeringen utesluter inte att det kan behöva vidtas åtgärder om ett sådant behov framkommer.

Landsbygds- och infrastrukturdepartementets krishanteringsorganisation var aktiverad på så sätt att departementets tjänsteman i beredskap återkommande inhämtade information från Trafikverket. Den information som inhämtades rörde läget i området, vidtagna och planerade åtgärder, Trafikverkets samverkan med andra offentliga aktörer, planering av kommunikation med medier samt prognoser om när vägen kunde öppnas för trafik. Informationen vidareförmedlades inom departementet, bland annat till mig, men också till andra delar av Regeringskansliet, bland annat till kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen. Inte vid någon av kontakterna med Trafikverket efterfrågade myndigheten direktiv från regeringen eller att regeringen skulle agera på något annat sätt.

Vidare anförde han bl.a. följande.

Fru talman! Låt mig börja med att bemöta frågan om att detta skulle ha kunnat diskuteras flera gånger i trafikutskottet. Jag har förstås inga synpunkter på vilka beslut utskottet fattar. Jag kommer givetvis till riksdagen och svarar på frågor om mitt beredningsområde. Jag hänvisade till en annan interpellationsdebatt där Carl-Oskar Bohlin svarade på ledamöters frågor. De var formulerade så att man undrade hur regeringen avser att omhänderta erfarenheterna och slutsatserna av det som hänt. Det föll under Carl-Oskar Bohlins ansvarsområde.

Det ligger förstås i allas intresse att dra lärdom av detta. Jag vill påminna ledamoten om att ett omfattande utvärderingsarbete pågår kring den situation som inte kan beskrivas som något annat än ett misslyckande.

Regeringen beslutade den 22 februari 2024 att ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i uppdrag att utvärdera hanteringen av samhällsstörningarna vid jordskredet i Stenungsund, färjan Marco Polos grundstötning och trafiksituationen på E22. Uppdraget ska redovisas i augusti.

Länsstyrelsen Skåne aviserade i mitten av januari 2024 att man avsåg att anlita en oberoende utredare vars uppdrag består av tre delar: klargöra händelseförloppet, analysera vad som gick bra och vad som brast samt ge förslag på utvecklingsområden och eventuella behov av vidare utredning.

Trafikverket gör en egen utvärdering av det som inträffade.

Promemorior från Regeringskansliet

Bakgrund

Utskottet har genom skrivelser som har sänts till Regeringskansliet begärt svar på ett antal frågor. Som svar har utskottet fått promemorior upprättade inom Statsrådsberedningen, Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet, Finansdepartementet, Klimat- och näringslivsdepartementet och Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (bilaga A3.2.2–3).

Vad som anförs i promemoriorna redovisas samlat nedan.

Organisationen för krishantering

Statsministern är chef för Regeringskansliet och har ett övergripande ansvar för Regeringskansliets organisation och det krishanteringsarbete som bedrivs. Regeringskansliet stödjer regeringen i krishanteringsarbetet och Statsrådsberedningen samordnar Regeringskansliets krishantering.

Respektive departement ansvarar för de verksamhetsområden och myndigheter som framgår av bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Om inte annat följer av statsministerns beslut om förordnade enligt 7 kap. 5 § regeringsformen är det chefen för ett departement som ansvarar för departementets verksamhetsområden och myndigheter.

Varje departement har kontakt med sina myndigheter för att säkerställa att dessa har förutsättningar för en effektiv krishantering och att de löpande förmedlar lägesinformation till Regeringskansliet.

Kansliet för krishantering

Omvärldsbevakningen vid kansliet för krishantering följer löpande väderprognoserna på Sveriges meteorologiska och hydrologiska institutets (SMHI) webbplats. Omvärldsbevakningen noterade på kvällen den 1 januari att SMHI utfärdat en orange vädervarning för vind i kombination med snöfall i östra Skåne och Blekinge. Varningen gällde för hela dygnet den 3 januari till morgonen den 4 januari. Omvärldsbevakningen tog under kvällen den 3 januari del av information på Polismyndighetens webbplats om arbetet med att organisera evakuering av bilister. Omvärldsbevakningen står dagligen i kontakt med SOS Alarm. Under kvällen den 3 januari förmedlade SOS Alarm att berörda myndigheter hanterade situationen och beskrev inte situationen som särskilt allvarlig.

När det gäller den interna informationsgivningen har kansliet för krishantering informerat på följande sätt.

På morgonen den 3 januari informerade kansliet för krishantering bl.a. statsministerns statssekreterare och tjänstgörande statssekreterare i beredskap om vädervarningarna. På kvällen den 3 januari informerade kansliet att hundratals bilar stannat fast på E22 sedan tidigt på dagen men att polis, räddningstjänst och Försvarsmakten hanterade situationen.

På morgonen den 4 januari förmedlade omvärldsbevakningen vid kansliet för krishantering information till en bredare krets inom Regeringskansliet.

Informationen om situationen på E22 byggde på öppna källor och nådde samtliga departement.

Under förmiddagen den 4 januari förmedlade Justitiedepartementet, Finansdepartementet och Landsbygds- och infrastrukturdepartementet information från berörda myndigheter till kansliet för krishantering.

Under dagen den 4 januari skickade omvärldsbevakningen vid kansliet för krishantering ut ytterligare information om läget till statsministerns statssekreterare, tjänstgörande statssekreterare i beredskap och berörda departement. Med anledning av händelsen stod kansliet för krishantering även i kontakt med Försvarsdepartementet och med pressenheten vid Statsrådsberedningen.

Statsrådsberedningen (exklusive kansliet för krishantering)

Statsrådsberedningen hade inte någon direktkontakt med berörda myndigheter under den aktuella perioden.

I det aktuella fallet var det i första hand Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet, Finansdepartementet och Landsbygds- och infrastrukturdepartementet som var berörda. De myndigheter som främst var engagerade i händelsen var Polismyndigheten, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Länsstyrelsen i Skåne län och Trafikverket.

Vid Statsrådsberedningen övervägde man inte att informera riksdagen.

Statsministerns statssekreterare höll statsministern kontinuerligt uppdaterad om händelsen.

Gruppen för strategisk samordning

Gruppen för strategisk samordning (GSS) höll inte några möten under den aktuella perioden.

Justitiedepartementet

Justitiedepartementet fick information av polisens nationella operativa avdelning vid ett tillfälle den 4 januari och ett tillfälle den 5 januari.

Den 4 januari informerades om att polisregion Syd inlett en särskild händelse för att samordna insatser med anledning av att fordon hade fastnat i trafikstockningar på väg E22. Det var räddningstjänsten som hade begärt polisens hjälp. Det fanns inga uppgifter om brott eller annan vårdslöshet kopplat till trafikstörningarna.

Den 5 januari informerades om att läget hade lättat på väg E22 och att några polisiära resurser inte längre behövdes.

Informationen förmedlades till kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen.

Vid Justitiedepartementet övervägde man inte att informera riksdagen om situationen.

Departementet bedömer löpande om inkommande information bör delges statsrådet. I detta fall informerades kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen som hade efterfrågat polisens bild av situationen. I övrigt bedömdes det inte finnas skäl att informera statsrådet eftersom polisen

information endast bekräftade det som var allmänt känt i medierna och övriga samhället.

Försvarsdepartementet

Försvarsdepartementet hade kontakt med MSB vid två tillfällen under förmiddagen den 4 januari.

Vid det första tillfället fick departementet information om att länsstyrelsen samverkade med Trafikverket, Försvarsmakten och räddningstjänsten för att hantera situationen. Av informationen framgick även att det hade upprättats uppsamlingsplatser med förnödenheter. Dessutom framgick det att prognosen vid det aktuella tillfället var att vägen skulle öppnas för trafik vid lunchtid samma dag.

Vid det andra tillfället framkom det att en regional samverkanskonferens hade hållits kl. 10 samma dag och att MSB sökte kontakt med länsstyrelsen för att få den senaste lägesbilden. Vidare lämnades beskedet att MSB skulle kontakta Försvarsdepartementet om läget förändrades.

På förmiddagen den 5 januari kontaktade Försvarsdepartementet MSB för att få en uppdaterad lägesbild.

Den 17 januari bjöd ministern för civilt försvar in företrädare för berörda myndigheter och den kommunala räddningstjänsten till ett möte för att diskutera de brister som identifierats vid hanteringen i samband med snöovädret och resonera om vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att undvika att en liknande situation uppstår igen.

Regeringen beslutade den 22 februari att ge MSB i uppdrag att från ett krisberedskapsperspektiv utvärdera hanteringen av tre olika samhällsstörningar, bl.a. händelsen på väg E22.

Vid Försvarsdepartementet övervägde man inte att informera riksdagen om situationen.

Informationen som Försvarsdepartementet fick från MSB förmedlades till departementets politiska stab, som förde den vidare till statsrådet Car-Oskar Bohlin. Informationen förmedlades också till kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen.

Finansdepartementet

Finansdepartementet hämtade den 4 januari in information från Länsstyrelsen i Skåne län om situationen i det aktuella området. Länsstyrelsen ombads även att löpande hålla Finansdepartementet informerat om händelseutvecklingen. Länsstyrelsen lämnade in underlag till Finansdepartementet vid tre tillfällen under den 4 januari. Underlagen skickades vidare till kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen.

Underlagen från länsstyrelsen innehöll huvudsakligen information om väderläget, trafikläget, formerna för samverkan mellan berörda myndigheter och kommuner samt genomförda åtgärder och vissa kommunala behov.

Vid Finansdepartementet övervägde man inte att informera riksdagen om situationen.

När Finansdepartementet nåddes av informationen den 4 januari bedömdes det inte finnas behov att informera det berörda statsrådet. Kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen fick del av informationen.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Klimat- och näringslivsdepartementet hade inte kontakt med någon myndighet under den 3–4 januari med anledning av situationen på väg E22. Den 9 januari hade dock departementet kontakt med SMHI för att få bekräftat att myndigheten skulle delta vid mötet på Försvarsdepartementet för att följa upp hanteringen av situationen på väg E22.

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Under den aktuella perioden inhämtade Landsbygds- och infrastrukturdepartementet via bl.a. departementets tjänsteman i beredskap återkommande information från Trafikverket.

Med anledning av uppgifter i medierna om situationen på E22 tog Landsbygds- och infrastrukturdepartementet en första kontakt med Trafikverket tidigt på morgonen den 4 januari och ytterligare en kontakt tidig förmiddag. Den information som departementet inhämtade från Trafikverket vid dessa två tillfällen rörde bl.a. Trafikverkets åtgärder under den gångna natten, den samverkan som hade etablerats med andra samhällsaktörer, hanteringen av de personer som inte kunde lämna sina fordon samt Trafikverkets kommunikationsarbete.

Vid lunchtid den 4 januari tog departementet på nytt kontakt med Trafikverket. Trafikverket redovisade då bl.a. att arbetet med att evakuera de som ville lämna sina fordon i princip var avslutat och att rondering utfördes för de fordon vars förare inte hade velat lämna sitt fordon. Vidare redovisade Trafikverket inriktningen att bärga fordon i syfte att möjliggöra snöröjning.

Sent på eftermiddagen den 4 januari tog departementet åter kontakt med Trafikverket. Trafikverket informerade om att bärgningsarbete pågick.

Strax före lunch den 5 januari tog departementet en uppföljande kontakt med Trafikverket. Trafikverket redovisade att bärgningsarbetet då i princip var avslutat. Vidare beskrev Trafikverket hur vissa skador i väganläggningen som uppstått då mitträcken klippts av skulle åtgärdas. Trafikverket lämnade även en prognos för när trafiken skulle kunna återupptas.

Den information som hämtats in förmedlades inom departementet och till andra delar av Regeringskansliet, bl.a. till kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen.

Vid Landsbygds- och infrastrukturdepartementet övervägde man inte att informera riksdagen om situationen.

Den information som Landsbygds- och infrastrukturdepartementet inhämtade från Trafikverket förmedlades inom departementet och till andra delar Regeringskansliet, bl.a. till kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen. Inom departementet förmedlades informationen till bl.a. infrastruktur- och bostadsministern.

Utfrågning med infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson

Utskottet genomförde den 15 april 2024 en offentlig utfrågning med infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson (bilaga B6).

Andreas Carlson konstaterade vid utfrågningen att det inte kan beskrivas som något annat än ett misslyckande att ett stort antal fordon med gods och passagerare blev stående i över ett dygn på en svensk Europaväg till följd av ett svårt men ändå begränsat snöoväder. Vidare anförde han bl.a. följande.

Granskningsärendet väcker två grundläggande frågor: Vad har regeringen för ansvar i en situation som den nu aktuella? Hur agerade Landsbygds- och infrastrukturdepartementet under de aktuella dagarna?

I Sverige utgår samhällets krisberedskap från tre principer: ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen. Dessa tre principer innebär att det svenska krishanteringssystemet inte bygger på att någon, t.ex. regeringen, tar över ansvaret vid en kris utan att den myndighet som har ansvar för en fråga när det inte är kris fortsätter att svara för frågan när krisen kommer. Utifrån detta krävs det att myndigheter och övriga vars ansvarsområden berörs av en krissituation agerar aktivt inom sitt mandat för att hantera situationen. Regeringens uppgift vid en kris är normalt inte operativ utan gäller i första hand strategiska frågor. I händelse av kris har regeringen bl.a. i uppgift att på en övergripande nationell nivå säkerställa en effektiv krishantering.

Vid den aktuella händelsen inhämtade departementets tjänsteman i beredskap återkommande information från Trafikverket. Den första kontakten togs med anledning av medieuppgifter på morgonen den 4 januari. Därefter togs förnyade kontakter vid lunchtid, på eftermiddagen samma dag och vid lunchtid den 5 januari. Den information som inhämtades rörde läget i området, vidtagna och planerade åtgärder, Trafikverkets samverkan med andra offentliga aktörer, planering av kommunikation med medier samt prognoser om när vägen kunde öppnas för trafik. Informationen vidareförmedlades inom departementet. Inte vid någon av kontakterna med Trafikverket efterfrågade myndigheten direktiv från regeringen eller att regeringen skulle agera på något annat sätt.

Det förmedlades inte någon information från Trafikverket den 3 januari om situationen på väg E22. I stället var det departementets tjänsteman i beredskap som kontaktade Trafikverkets tjänsteman i beredskap för att inhämta information och sedan sprida den vidare inom departementet och till övriga Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Inledningsvis noterar utskottet liksom tidigare att det i regeringens styrfunktion måste anses ingå uppgiften att hantera konsekvenserna av en stor katastrof som drabbar riket och dess befolkning. Till sin hjälp har regeringen de myndigheter som lyder under regeringen, och den har att fatta de beslut som erfordras, t.ex. i form av direktiv till myndigheter om att vidta olika åtgärder.

Den nu aktuella händelsen på väg E22 den 3–5 januari 2024 innebar stora konsekvenser för trafiken på vägen. I det svåra snöoväder som rådde uppstod avåknningar och stopp i trafiken, vilket resulterade i att ett stort antal trafikanter fastnade.

Av granskningen framgår att de berörda departementen höll sig informerade om händelsen och att berörda statsråd fick information. Det har inte framkommit i granskningen att det fanns något behov hos de lokala myndigheterna att få direktiv eller något annat beslut av regeringen. Utskottet noterar att Trafikverket inte tog kontakt med Regeringskansliet om händelsen utan i stället var det Landsbygds- och infrastrukturdepartementet som kontaktade Trafikverket. Utskottet vill i sammanhanget liksom tidigare framhålla att det i krislägen är viktigt att regeringen får fullgod information från berörda myndigheter

Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

4.1 Klimat- och miljöministrernas hantering av handlingar inkomna som sms

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 717-2023/24), *bilaga A4.1.1*, begärs det att utskottet granskar klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtaris hantering av sina sms-konversationer.

I anmälan hänvisas till en artikel som publicerades av tidningen Aktuell Hållbarhet den 19 december 2023. Av artikeln, som hade rubriken Klimat- och miljöministern raderade alla sina sms till företagsledare, framgår bl.a. följande. I en intervju med Dagens Industri som publicerades i tidningens veckobilaga DI Weekend den 9 november 2023 uttalade klimat- och miljöministern bl.a. att hon ”har ofta sms-kontakt med vd:ar för storföretag”. När tidningen Aktuell Hållbarhet hos Regeringskansliet begärde att få ta del av den i intervjun åsyftade sms-konversationen framkom det att någon sådan sms-konversation inte fanns att tillgå. I samband med en pressträff frågade Aktuell Hållbarhet klimat- och miljöministern varför inte något av sms:en till eller från företagsledarna kunnat lämnas ut. Hon svarade att ”alla statsråd raderar sina sms frekvent” och att ”man har sina konversationer och sedan rensar man ut dem med jämna mellanrum”.

Anmälaren anser att utskottet bör granska om klimat- och miljöministrernas gallring av allmänna handlingar som inkommit som sms skett i enlighet med Regeringskansliets rutiner. Utskottet bör också granska om klimat- och miljöministrernas påstående om övriga statsråd är korrekt.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet, *bilaga A4.1.2*, och en utfrågning med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari, *bilaga B5*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Rätten att ta del av allmänna handlingar

Av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) följer att var och en ska ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Med handling avses enligt 2 kap. 3 § TF en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling

innehåller information av något slag. Således anses även t.ex. e-post-meddelanden, inspelade meddelanden i röstbrevlåda och textmeddelanden genom sms som handlingar, utöver handlingar i traditionell bemärkelse.

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 4 § TF).

I 2 kap. 8 § TF föreskrivs att brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid en myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ett ärende eller någon annan fråga som ska handläggas av myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning. Denna bestämmelse, som ibland kallas för politikerundantaget, är teknikneutral. Bestämmelsen innebär att ett statsråd som partifunktionär bör kunna motta ett brev som är avsett att påverka statsrådets politiska handlande utan att det är tillgängligt för någon annan, även om brevet rör ett ämne som statsrådet har att befatta sig med som befattningshavare vid en myndighet (prop. 1975/76:160 s. 127). Under riksdagsbehandlingen uttalade dock konstitutionsutskottet att en riktlinje bör vara att ”skrivelser rörande myndighets verksamhet i visst konkret fall ska behandlas som allmänna handlingar men däremot inte skrivelser som uppenbart avser partipolitiskt agerande” (KU 1975/76:48 s. 12).

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

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

Registrering av allmänna handlingar

Enligt 5 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Av tredje stycket i bestämmelsen framgår dock att handlingar som inte omfattas av sekretess inte behöver registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in till eller upprättats hos myndigheten. Vidare anges det i fjärde stycket att om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

Gallring av allmänna handlingar

I 2 kap. 23 § TF anges det att grundläggande föreskrifter om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar får meddelas i lag.

Regler om gallring och annat avhändande av allmänna handlingar finns i 4 kap. offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen (1990:782).

Av 3 § tredje stycket 1 arkivlagen framgår det att myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar. I 10 § arkivlagen fastslås att allmänna handlingar får gallras, men att det vid gallringen alltid ska beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det material som återstår efter gallring ska kunna tillgodose bl.a. rätten att ta del av allmänna handlingar samt behovet av information för rättskipningen och förvaltningen.

Instruktion för Regeringskansliet m.m.

Utöver de grundläggande reglerna om allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen och reglerna om myndigheters hantering av allmänna handlingar i offentlighets- och sekretesslagen finns särskilda bestämmelser som reglerar handläggningen i Regeringskansliet.

Enligt 49 § i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska det för registrering av allmänna handlingar i varje departement finnas ett eller flera diarium som förs med hjälp av automatisk databehandling.

Handlingar från regeringens och Regeringskansliets verksamhet bildar tillsammans Regeringskansliets arkiv (53 §).

I 59 § föreskrivs att Regeringskansliet ska meddela de ytterligare föreskrifter som behövs om diarieföring, arkivbildning, arkivvård, gallring av allmänna handlingar och utlåning av arkivhandlingar hos myndigheten.

I handboken Information för politiker i Regeringskansliet (2022) – avsnitt 5 Offentlighet och sekretess (s. 38 f.) – behandlas offentlighetsprincipen och dess innebörd. Där anges bl.a. att med handlingar menas inte bara traditionella pappersdokument utan också information i elektronisk form, t.ex. e-post-meddelanden, sms och loggar (s. 38). I underavsnitt 5.2 Handlingsoffentligheten, rubriken Undantag från reglerna om allmän handling, Personligen ställt brev eller meddelande (s. 39) redogörs för politikerundantaget (se ovan).

Vidare anges i underavsnitt 5.5 Hantering av allmänna handlingar, under rubriken Sociala medier, e-post och e-postloggar, bl.a. att för meddelanden som sänds eller tas emot via sms gäller samma offentlighets- och sekretessregler som för vanlig post eller arkiverade handlingar (s. 44).

I underavsnitt 5.6 Arkivering anges att allmänna handlingar som huvudregel ska bevaras och arkiveras samt att gallring endast får göras med stöd av föreskrifter. Det hänvisas till Regeringskansliets intranät – Klaranätet – när det gäller de föreskrifter om arkivbildning, arkivvård, utlåning av allmänna handlingar och gallring som Regeringskansliet har beslutat.

Tidigare granskning

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat regeringens hantering av allmänna handlingar, såväl utlämnande som diarieföring av sådana handlingar. Utskottet har då bl.a. betonat att rätten att ta del av allmänna handlingar är en hörnsten i den svenska rättsordningen och är av central betydelse för opinionsbildning, debatt och insyn i och granskning av myndigheternas

verksamhet (se t.ex. bet. 2018/19:KU20 s. 106 f. med där gjorda hänvisningar).

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet begärde även att få ta del av de föreskrifter som gäller för hanteringen av allmänna handlingar inom Regeringskansliet. Utskottet fick den 6 februari 2024 en svarspromemoria som är upprättad inom Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A4.1.2). Av svarspromemorian framgår i huvudsak följande.

De föreskrifter som gäller för hanteringen av allmänna handlingar inom Regeringskansliet är dels Regeringskansliets föreskrifter (RKF 1999:03) om gallring av allmänna handlingar, dels Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2005:15) om arkivering, arkivvård och utlåning av arkivhandlingar.

Klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari hade gallrat sms-konversationer med företagsledare innan de begärdes ut av tidningen Aktuell Hållbarhet. De sms-konversationer med företagsledare som inte hade gallrats lämnades ut.

Samma regler gäller för sms som för andra handlingar. Reglerna beskrivs i handboken Information för politiker i Regeringskansliet. Sms kan utgöra allmänna handlingar, t.ex. om de tillför sakuppgifter i ett ärende, och de ska då bevaras och arkiveras. Gallring av allmänna handlingar får endast göras med stöd av Regeringskansliets föreskrifter. Den aktuella gallringen har följt dessa föreskrifter.

Det stämmer att klimat- och miljöministern har sagt att ”alla statsråd raderar sina sms frekvent” och att ”man har sina konversationer och sedan rensar man ut dem med jämna mellanrum”. Det som klimat- och miljöministern avsåg med sitt uttalande är sådana sms som kan gallras och uttalandet är därför förenligt med tryckfrihetsförordningen och Regeringskansliets föreskrifter om gallring av allmänna handlingar. Uttalandet stämmer följaktligen överens med beskrivningen i handboken Information för politiker i Regeringskansliet.

Utfrågning med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari

Utskottet höll den 15 april 2024 en utfrågning med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari (bilaga B5). Vid utfrågningen framhöll ministern inledningsvis att offentlighetsprincipen och rätten att ta del av allmänna handlingar är central i den svenska rättsordningen och att hon tar allmänhetens och mediernas rätt till insyn på största allvar. Vidare uppgav ministern i huvudsak följande.

I samband med att ministern tillträdde som statsråd fick hon information om bl.a. hantering av allmänna handlingar och Regeringskansliets föreskrifter om gallring av allmänna handlingar. I gallringsföreskrifterna anges bl.a. att vissa typer av allmänna handlingar får gallras, t.ex. handlingar som kommer in för kännedom och som inte föranleder någon åtgärd, handlingar som har

tillfällig betydelse eller är av rutinkaraktär och handlingar av tillfällig eller ringa betydelse.

Sms till och från utomstående som rör regeringens eller Regeringskansliets verksamhet utgör allmänna handlingar och tas om hand i enlighet med gällande regelverk. Det förekommer också sms som inte utgör allmänna handlingar, exempelvis om innehållet är av rent personlig karaktär eller om meddelandet tas emot av ett statsråd uteslutande i hans eller hennes egenskap av partifunktionär.

Det uttalande som ligger till grund för anmälan i detta ärende gjordes av ministern i en intervju. Det är en korrekt uppgift att ministern ofta har sms-kontakt med vd:ar för stora företag. De meddelanden som ministern refererade till i intervjun var allmänna handlingar. Sms är dock oftast av typen att de uttrycker uppskattning eller annan åsiktsyttring och är av tillfällig eller ringa betydelse för regeringens eller Regeringskansliets verksamhet. Sådana meddelanden gallras i enlighet med gällande regler och Regeringskansliets gallringsföreskrifter.

På frågor om hur ministern går till väga vid gallringen av sina sms uppgav ministern att gallringen görs löpande. Vid gallringen tar ministern hjälp av medarbetare som har insyn i verksamheten och som kan bedöma om ett meddelande kan gallras eller inte utifrån gällande regelverk. Det görs en individuell bedömning av innehållet i varje enskilt meddelande. Om gallringen avser många sms görs bedömningen vid en avstämning med exempelvis expeditionschefen. I dessa fall förekommer att meddelandena ”paketeras” i en handling. Det är bara sådana sms som är av ringa eller tillfällig betydelse för regeringens eller Regeringskansliets verksamhet som gallras. Typiskt sett rör det sig om sms som ger uttryck för uppskattning eller allmänna åsiktsyttringar. Sådana meddelanden tillför inte någon sakuppgift i något ärende. Gallring av dessa meddelanden innebär inte någon informationsförlust för allmänheten.

På fråga om varför den sms-konversation som lämnades ut till tidningen Aktuell Hållbarhet inte hade gallrats uppgav ministern följande. När tidningen begärde ut ministerns sms lämnade hon ut de sms som fanns kvar i telefonen. Den sms-konversation som lämnades ut avsåg positiv feedback om att Sverige hade tagit politisk ställning mot djuphavsgruvdrift. Ministern valde att spara sms-konversationen eftersom hon bedömde att dess innehåll skulle kunna komma till nytta framöver. Det fanns inte något sms som var av sådant slag att det tillförde ett ärende en sakuppgift. Det fanns inte heller någon skyldighet att ta in något av meddelandena i ett ärende och de innehöll inte några sekretessbelagda uppgifter. Inget meddelande hade tagits bort i strid med gällande regelverk. De meddelanden som inte fanns kvar hade gallrats innan begäran om att få ta del av meddelandena gjordes.

På frågor om innebörden av ministerns uttalande ”alla statsråd raderar sina sms” och om ministern ser någon anledning att se över hur de överväganden som görs vid en gallring kommuniceras till journalister och allmänheten anförde ministern följande. Efter en pressträff i ett annat ämne fick ministern en fråga av en journalist om varför det var en begränsad mängd sms som hade

lämnats ut till tidningen Aktuell Hållbarhet. Ministern uppgav att hon strävar efter att vara tillgänglig i sin kommunikation samt uttrycka sig begripligt med bibehållen professionalism och korrekthet. I den aktuella intervjusituationen uttalade hon att ”alla statsråd raderar sina sms”. Det var enligt ministern ett enklare sätt än att svara att ”alla statsråd i regeringen har att förhålla sig till Regeringskansliets föreskrifter om gallring av allmänna handlingar och hantera sina sms i enlighet med föreskrifterna”. Ministern använde då ordet ”radera” synonymt med att ”gallra”. Enligt ministern var innebörden av uttalandet att alla ministrar förhåller sig på ett korrekt sätt till Regeringskansliets föreskrifter om gallring av allmänna handlingar. Varje statsråd har ett eget ansvar för att förhålla sig på ett korrekt sätt till Regeringskansliets föreskrifter om gallring av allmänna handlingar och hon utgår från att alla följer föreskrifterna. Ministern uppgav att hon i ett lugnare sammanhang hade haft tillfälle att närmare redogöra för hur inkommande handlingar – exempelvis sms – hanteras och gallras och hur utlämnandeärenden handläggs inom regeringen och Regeringskansliet. Vidarerrapporteringen i medierna om ministerns uttalande kom sedermera att innehålla resonemang som inte hängde ihop. Ministern uppgav att hon framöver avser att använda ordet ”gallring” i stället för ”radering”, för att tydliggöra att det inte rör sig om någon godtycklig radering av allmänna handlingar.

På fråga om hur ministern resonerar när det gäller transparens i kontakter med individer i maktposition uppgav ministern att kommunikation bör ske på en lämplig nivå med utgångspunkt i vad kontakten avser. Om ministern blir kontaktad med anledning av att någon vill diskutera en särskild fråga som rör t.ex. regeringens politik eller Regeringskansliets verksamhet försöker hon se till att ha kontakten i en annan form än via informella meddelanden, som exempelvis vid formella möten där även Regeringskansliets tjänstemän deltar.

På fråga om hur ministern hanterar begäran om utlämnande av allmänna handlingar uppgav hon att hon ibland gör den genomgång och sammanställning som krävs vid ett utlämnandeärende efter ordinarie arbetstid, för att det arbetet inte ska inkräkta på den löpande verksamheten. Varje handling som ska lämnas ut bedöms individuellt. Om det rör sig om en omfattande begäran att ta del av handlingar på exempelvis sociala medier görs bedömningen tillsammans med ministerns medarbetare under ordinarie kontorstid. Enligt ministern är det viktigt att allmänheten får insyn också i den information som numera kommer in exempelvis via sms, sociala medier eller direktmeddelanden. Om det kommer in en begäran om att få ta del av allmänna handlingar görs inte någon gallring utan då hanteras utlämnandebegäran i den separata process som gäller för detta.

På fråga om det har förekommit diskussioner mellan ministern och övriga statsråd om gallring av meddelanden på olika medier uppgav ministern att den enda konversation som hon har haft med sina kollegor i regeringen när det gäller gallring har avsett den omständigheten att någon begär att ta del av allt material på sociala medier. Det är enligt ministern väldigt tidskrävande att ta ut varje enskilt meddelande så att det kan förmedlas på ett lämpligt sätt till den

som har gjort begäran, och hon har valt att utföra detta arbete utanför ordinarie kontorstid. Diskussionen med övriga statsråd har gällt frågan hur man kan hantera en sådan begäran utan att det påverkar det löpande arbetet.

Utskottets ställningstagande

Offentlighetsprincipen i allmänhet och handlingsoffentligheten i synnerhet är centrala delar i den svenska rättsordningen. Rätten att ta del av allmänna handlingar är av grundläggande betydelse för opinionsbildning, debatt, insyn i och granskning av myndigheternas verksamhet. Tillgången till allmänna handlingar hos regeringen utgör ett viktigt led i detta.

Utskottet noterar att den digitala utvecklingen har kommit att medföra att allmänna handlingar uppkommer i allt fler sammanhang och att mängden allmänna handlingar blir allt större. Denna utveckling kan innebära utmaningar vid tillämpningen av regelverket för handlingsoffentlighet.

Regeringen avseende allmänna handlingar tillämpas i fråga om innehåll även i statsrådets sms. Detta betyder bl.a. att innehåll som gäller ett ärende eller någon annan fråga som ska handläggas av regeringen eller Regeringskansliet ska tas om hand och hanteras som allmänna handlingar.

Handlingsoffentlighetens förverkligande förutsätter vidare att handlingar hanteras på ett sätt som överensstämmer med god offentlighetsstruktur. Således ska den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar säkerställas och en korrekt tillämpning av exempelvis reglerna om gallring upprätthållas. Utskottet betonar härvid vikten av att det görs noggranna överväganden vid gallring av allmänna handlingar och att all gallring sker i enlighet med gällande föreskrifter och beslut.

Klimat- och miljöministerns uttalande i medierna om statsråds hantering av sina sms-konversationer är förhållandevis förenklat och övergripande. Uttalandet förefaller ha gett utrymme för missuppfattning och felaktig tolkning. Om klimat- och miljöministern hade varit mer precis med vad hon avsåg med sitt uttalande hade risken för missförstånd kunnat undvikas. Ministern har genom svar på utskottets frågor i granskningen utvecklat och nyanserat innebörden av sitt uttalande. Vad hon därvid anfört ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

4.2 Utrikesministerns användande av en social medieplattform

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 903-2023/24), *bilaga A4.2.1*, begärs det att utskottet granskar utrikesminister Tobias Billströms hantering av känslig information på plattformen X (tidigare Twitter).

I anmälan anges att det i slutet av december 2023 förekom uppgifter i massmedierna om att en journalist hade begärt och nekats att få ta del av allmänna handlingar på utrikesministerns konto på plattformen X. Enligt anmälan avslog Regeringskansliet och regeringen journalistens begäran att få ta del av allmänna handlingar i form av s.k. direktmeddelanden med motiveringen att innehållet kunde skada Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet om uppgifterna röjdes. Högsta förvaltningsdomstolen tog inte upp ärendet för prövning.

Enligt anmälaren behöver följande frågor klargöras:

- Hur garanteras säkerheten vad gäller innehållet i meddelandena?
- Kan främmande makt eller till och med ägarna av plattformen X ta del av informationen?
- Har utrikesministern använt funktionen direktmeddelanden via X för att göra uttalanden som kan anses vara performativa i förhållande till främmande makt eller annan aktör?

Anmälaren ifrågasätter lämpligheten av utrikesministerns informationshantering på plattformen X och dess eventuella konsekvenser för Sveriges säkerhet och utrikespolitik.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A4.2.2–3*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning m.m.

Grundlagsskyddad yttrandefrihet och informationsfrihet

Av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) följer att var och en ska ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Med handling avses enligt 2 kap. 3 § TF en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling innehåller information av något slag. Således anses som handlingar, utöver handlingar i traditionell bemärkelse, även t.ex. e-postmeddelanden, inspelade meddelanden i röstbrevlådor och textmeddelanden genom sms.

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 4 § TF).

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast om det krävs med hänsyn till vissa intressen, bl.a. rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Varje inskränkning i rätten att ta del av allmänna handlingar ska enligt tryckfrihetsförordningen anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till.

Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Kompletterande bestämmelser finns i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

I 2 kap. 8 § TF föreskrivs att brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid en myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ett ärende eller någon annan fråga som ska handläggas av myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning. Denna bestämmelse, som ibland kallas för politikerundantaget, är teknikneutral. Bestämmelsen innebär att ett statsråd som partifunktionär bör kunna ta emot ett brev som är avsett att påverka statsrådets politiska handlande utan att det är tillgängligt för någon annan, även om brevet rör ett ämne som statsrådet ska befatta sig med som befattningshavare vid en myndighet (prop. 1975/76:160 s. 127). Under riksdagsbehandlingen uttalade dock konstitutionsutskottet att en riktlinje bör vara att ”skrivelser rörande myndighets verksamhet i visst konkret fall ska behandlas som allmänna handlingar men däremot inte skrivelser som uppenbart avser partipolitiskt agerande” (KU 1975/76:48 s. 12).

Offentlighets- och sekretesslagen

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmänna verksamheten och om förbud mot att lämna ut allmänna handlingar.

Med begreppet sekretess avses enligt lagen ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär således inte bara sekretess för uppgifter i allmänna handlingar utan också tystnadsplikt. Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen innebär begränsningar i yttrandefriheten enligt regeringsformen, begränsningar i den rätt att ta del av en allmän handling som följer av tryckfrihetsförordningen samt, i vissa särskilt angivna fall, även begränsningar i den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I 15 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Enligt bestämmelsen om utrikessekretess i 15 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller även bestämmelser om s.k. god offentlighetsstruktur. Således anges det i 4 kap. 1 § OSL att en myndighet ska ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna

handlingar. Myndigheten ska särskilt se till bl.a. att rätten att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen säkerställs samtidigt som sekretesskyddet upprätthålls.

Regeringskansliets föreskrifter om säkerhet m.m.

I Regeringskansliets föreskrifter om säkerhet (RKF 2023:3) finns bestämmelser om verksamhets- och säkerhetsskyddet i bl.a. Regeringskansliet. Föreskrifterna kompletterar bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

I föreskrifterna anges bl.a. följande. Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter (1 kap. 4 §). Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (1 kap. 7 § första stycket). Med säkerhetsskyddsklassificerad handling avses en handling som innehåller en säkerhetsskyddsklassificerad uppgift (1 kap. 7 § andra stycket).

I 2 kap. 20 § i föreskrifterna anges att bestämmelser om hur säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kommuniceras finns i 3 kap. 5 § andra stycket säkerhetsskyddsförordningen. I den bestämmelsen föreskrivs att om säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska kommuniceras till ett informationssystem utanför verksamhetsutövarens kontroll, ska uppgifterna skyddas med hjälp av kryptografiska funktioner som har godkänts av Försvarmakten.

Regeringen och Regeringskansliet i sociala medier

På regeringens webbplats anges att inlägg, kommentarer och direktmeddelanden som publiceras på Regeringskansliets konton i sociala medier i regel utgör allmänna handlingar. På webbplatsen finns en lista med länkar till ”konton i sociala medier som Regeringskansliet ansvarar för och andra konton som statsråden använder”.

Under rubrikerna Regeringskansliets konton, Utrikesdepartementet (UD), UD Twitter anges bl.a. följande två konton:

UD X (tidigare Twitter) – @Utrikesdep

UD X (tidigare Twitter) – @SweMFA (engelska)

Under rubrikerna Andra konton som statsråden använder, Tobias Billström anges följande konto:

Tobias Billström på X (tidigare Twitter)

Handboken Information för politiker i Regeringskansliet

I handboken Information för politiker i Regeringskansliet (2022) avsnitt 5 Offentlighet och sekretess (s. 38 f.) behandlas offentlighetsprincipen och dess innebörd. Där anges i underavsnitt 5.5 Hantering av allmänna handlingar, under rubriken Sociala medier, e-post och e-postloggar, bl.a. att myndigheters inlägg på sociala medier är allmänna handlingar (s. 43). Det innebär att Regeringskansliet är skyldigt att hålla informationen ordnad på ett sådant sätt

att offentlighetsprincipen kan upprätthållas och handlingar skyndsamt kan lämnas ut på begäran.

I underavsnitt 12.4 Webbplatser och sociala medier anges bl.a. följande (s. 75 f.):

Regeringskansliets konton i sociala medier

Regeringens och Regeringskansliets konton i sociala medier kompletterar kommunikationen på regeringen.se för att öka genomslaget för regeringens politik.

Regeringskansliet ansvarar för de konton i sociala medier som Regeringskansliet har öppnat. Av kontot ska det tydligt framgå att det är Regeringskansliet, ett departement eller ett statsråd som är avsändare för kontot. Ansvaret för kontot ska vara fastlagt i ett särskilt myndighetsbeslut eller i en arbetsordning. Mer information finns i Regeringskansliets vägledning för sociala medier.

På ett konto som Regeringskansliet ansvarar för publiceras enbart inlägg som gäller regeringens politik, statsrådsuppdraget eller Regeringskansliets verksamhet. Kontot ska inte innehålla partipolitik.

Andra konton som statsråden använder

Många statsråd använder också andra konton i sociala medier; konton som Regeringskansliet inte ansvarar för. Dessa konton kan statsrådet ha i egenskap av till exempel privatperson eller partimedlem.

Regeringskansliets medarbetare, såväl politiskt anställda som opolitiska tjänstemän, får inte under arbetstid bistå statsrådet i att publicera inlägg i andra konton än Regeringskansliets.

Det är statsrådet som ansvarar för att meddelanden som rör regeringen eller Regeringskansliets verksamhet, och som kommer in till ett konto som inte är Regeringskansliets, tas om hand och hanteras i enlighet med den ordning som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen.

För frågor om hanteringen av sociala medier bör kontakt tas med expeditionschefen på departementet.

Tidigare granskning

Våren 2023 granskade utskottet utrikesministerns uttalanden om Turkiet (bet. 2022/23:KU20 s. 140 f.). Utskottet uttalade bl.a. att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att det kan behöva tas särskilda hänsyn eftersom utrikespolitiken skiljer sig från andra politikområden. Diplomatiska hänsyn ställer särskilda krav på varsamhet och nyansering, samtidigt som språkbruket ska vara korrekt. Med det sagt hade utskottet inget att anmärka på de uttalanden som uppmärksammades i granskningen. Utskottet påminde också om sitt tidigare uttalande att det är olämpligt av tjänstemän i Regeringskansliet att använda sig av privata e-postadresser. Om sådana någon gång ändå skulle användas är det enligt utskottet självklart viktigt att det finns rutiner som säkerställer att e-postmeddelandena hanteras enligt de rutiner som normalt gäller för att uppfylla de krav som följer av tryckfrihetsförordningen och kraven på registrering, arkivering och informationssäkerhet.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet begärde även att få ta del av interna föreskrifter, vägledningar och dylikt – utöver de som nämns ovan – av betydelse för statsrådets hantering av dels sociala medier, dels sekretessbelagda uppgifter. Vidare begärde utskottet att få ta del av beslut som hade fattats under hösten 2023 av Utrikesdepartementet respektive regeringen i fråga om begäran om att få ta del av handlingar på kontot Tobias Billström på X (tidigare Twitter).

Utskottet fick den 29 februari och den 28 mars 2024 svarspromemorior som är upprättade inom Utrikesdepartementet (bilaga A4.2.2–3). Av svarspromemoriorna framgår i huvudsak följande.

Tryckfrihetsförordningens reglering avseende allmänna handlingar tillämpas i fråga om innehåll på statsrådets privata konton i sociala medier, vilket exempelvis innebär att innehåll som gäller ett ärende eller någon annan fråga som ska handläggas av regeringen eller Regeringskansliet ska tas om hand och hanteras som allmänna handlingar. Detta återspeglas i handboken Information för politiker i Regeringskansliet på så sätt att det är statsrådet som ansvarar för att meddelanden som rör regeringen eller Regeringskansliets verksamhet och som kommer in till ett konto som inte är Regeringskansliets tas om hand och hanteras i enlighet med den ordning som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen.

Allmänna regler om skydd av uppgifter finns exempelvis i offentlighets- och sekretesslagen och säkerhetsskyddslagen. Det finns inte några särskilda föreskrifter i Regeringskansliet om kommunikation via sociala medier. Handboken Information för politiker i Regeringskansliet och vägledningen Sociala medier i Regeringskansliet ger dock visst stöd när det gäller användningen av sociala medier.

I avsnitt 5.2.1 i vägledningen Sociala medier i Regeringskansliet finns rekommendationer för hanteringen av konton som inte Regeringskansliet ansvarar för när det gäller bl.a. kontonamn och s.k. om-text. När det gäller kontonamn är rekommendationen att kontot inte bör ha ett namn eller användarnamn som innehåller orden ”statsråd” eller ”minister”. När det gäller om-texten är rekommendationen att det i en sådan bör framgå att det är statsrådet i egenskap av privatperson och/eller partiföreträdare som är avsändare och ansvarig för kontot. Om utrymme finns bör en hänvisning göras till departementets registrator för den som vill ställa frågor som rör regeringen, statsrådsuppdraget eller Regeringskansliet.

Det aktuella kontot @TobiasBillstrom har namnet ”Tobias Billström”. I beskrivningen av kontot (den s.k. biografin) anges ”Sveriges utrikesminister/Minister of Foreign Affairs of Sweden”. Kontot är Tobias Billströms privata konto. Han använde det redan innan han blev utrikesminister. Han administrerar kontot själv och använder det som privatperson och partipolitiker. Sedan han tillträdde som utrikesminister har han även använt kontot för att kommunicera i frågor som i olika grad anknyter till regeringens politik och rollen som statsråd. Detta har i regel skett genom inlägg men i

några fall även genom direktmeddelanden. Det är inte tekniskt möjligt att stänga av direktmeddelandefunktionen i X i förhållande till de konton som man själv följer. Utrikesministern kan inte helt styra hur andra väljer att kontakta honom eller vad de som kontaktar honom väljer att skriva.

Enligt offentlighets- och sekretesslagen ska allmänna handlingar som huvudregel registreras (diarieföras) så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte diarieföras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats.

Inlägg och direktmeddelanden som Tobias Billström publicerar, skickar eller tar emot i egenskap av utrikesminister och som han bedömer ska hanteras som allmänna handlingar överlämnas till Regeringskansliet. Handlingarna hålls antingen ordnade eller registreras i Regeringskansliet. Sedan Tobias Billström tillträdde som utrikesminister har inlägg och direktmeddelanden på kontot i flera fall bedömts vara av sådan karaktär att de bör tas om hand och hanteras som allmänna handlingar. Innehållet på kontot i övrigt, t.ex. en lista över konton som blockerats, har inte bedömts vara av sådan karaktär. I ett fall har ett direktmeddelande från en annan användare och de meddelanden som utbytts därefter tagits om hand och bedömts omfattas av utrikessekretess. Bedömningen som gjordes var att det kunde antas skada Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet om meddelandena röjdes.

Innehållet i de handlingar som bedömts omfattas av sekretess omfattas inte av säkerhetsskyddsregleringen. Utskottet har tagit del av handlingarna.

Utskottets ställningstagande

Rätten att ta del av allmänna handlingar är av grundläggande betydelse för opinionsbildning, debatt, insyn i och granskning av myndigheternas verksamhet. Offentlighetsprincipen i allmänhet och handlingsoffentligheten i synnerhet är också centrala delar i den svenska rättsordningen.

Handlingsoffentlighetens förverkligande förutsätter bl.a. att handlingar hanteras på ett sätt som överensstämmer med god offentlighetsstruktur. Således ska den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar säkerställas samtidigt som skyddet av eventuella sekretessbelagda uppgifter upprätthålls.

Utskottet noterar att den digitala utvecklingen och det rådande medielandskapet har kommit att medföra att statsrådets kommunikation numera i större utsträckning än vad som tidigare varit fallet sker genom sociala medier. Denna utveckling kan innebära utmaningar vid tillämpningen av regelverket för handlingsoffentlighet, inte minst när informationsflödet på sociala medier är snabbt och omfattande.

Utskottet framhåller att regleringen avseende allmänna handlingar tillämpas i fråga om innehåll även på statsrådets privata konton i sociala medier. Detta betyder bl.a. att innehåll som gäller ett ärende eller någon annan

fråga som ska handläggas av regeringen eller Regeringskansliet ska tas om hand och hanteras som allmänna handlingar. Utskottet betonar också vikten av att uppgifter som omfattas av sekretess hanteras på ett säkert sätt. Om det rör sig om uppgifter som dessutom omfattas av säkerhetsskyddsregleringen gäller ytterligare krav på hanteringen. Några sådana uppgifter har dock inte varit aktuella i granskningen. Det bör i sammanhanget också noteras att den som mottar en uppgift inte kan råda fullt ut över hur han eller hon blir kontaktad.

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

När det gäller utformningen av utrikesministerns privata konto på plattformen X konstaterar utskottet att det inte tydligt framgår av kontot att det är statsrådet i egenskap av privatperson eller partiföreträdare som är avsändare och ansvarig. Det finns enligt utskottet en uppenbar risk att kontot uppfattas som utrikesministerns officiella konto och inte utrikesministerns privata. Utskottet noterar de rekommendationer som tagits fram av Regeringskansliet för statsråds hantering av konton i sociala medier och förordar att dessa följs.

4.3 Finansministerns uttalande om budgetreglerna för kommuner och regioner

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 351-2023/24), *bilaga A4.3.1*, begärs det att utskottet granskar finansminister Elisabeth Svantessons uttalande om budgetreglerna i kommuner och regioner.

I anmälan hänvisas till en pressträff den 15 september 2023, vid vilken regeringen presenterade förslag i budgetpropositionen för 2024 om statsbidrag till kommuner och regioner. Enligt anmälaren uppmanade statsrådet under pressträffen kommuner och regioner att hantera den ekonomiska situationen genom att åberopa synnerliga skäl för att upprätta en budget som inte är i balans. Anmälaren menar att det är oklart om en tillfällig kostnadsökning till följd av inflationen utgör synnerliga skäl för att inte ha en balanserad budget. Anmälaren menar också att uttalandet väcker frågan om statsrådet försöker att styra kommunernas agerande på ett annat sätt än genom lag, vilket i sig är olämpligt. Det är enligt anmälaren anmärkningsvärt att statsrådet uppfattas uppmana kommuner och regioner att fatta beslut som kan strida mot kommunallagen. Konstitutionsutskottet bör därför enligt anmälaren granska huruvida detta är förenligt med statsrådets tjänsteutövning.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Finansdepartementet, *bilaga A4.3.2–3*, och en utfrågning med finansminister Elisabeth Svantesson, *bilaga B7*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Fredagen den 15 september 2023 höll regeringen en pressträff där finansminister Elisabeth Svantesson presenterade förslag i budgetpropositionen för 2024 om statsbidrag till kommuner och regioner. Vid pressträffen anförde statsrådet bl.a. följande:

Men man kan också använda den flexibilitet som finns i själva regelverket. Det handlar om resultatutjämningsreformen, det handlar också om att som flera kommuner och regioner nu gör, åberopa synnerliga skäl. Det vill säga, det balanskrav som finns och det regelverk som finns kan ju kommuner och regioner i synnerliga skäl också då åberopa, vilket nu också många gör utifrån inflationen.

På en av de presentationsbilder som visades vid pressträffen uppgavs också att kommuner och regioner kan använda den flexibilitet som regelverket för ekonomistyrning ger när det gäller att åberopa synnerliga skäl (*bilaga A4.3.4*).

Gällande ordning

Den kommunala självstyrelsen

Enligt 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen (RF) bygger den svenska folkstyrelsen på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Av 8 kap. 2 § första stycket 3 RF framgår att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden ska meddelas genom lag. I 14 kap. 2 § RF anges att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag.

Balanskravet

Enligt 11 kap. 5 § kommunallagen (2017:725), förkortad KL, ska kommuner och regioner varje år upprätta en budget för nästa kalenderår. Budgeten ska som huvudregel upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, det s.k. balanskravet. Undantag från balanskravet får enligt paragrafens tredje stycke göras i den utsträckning som medel från en resultatreserv tas i anspråk enligt

11 kap. 14 § KL (punkt 1)¹ eller om det finns synnerliga skäl (punkt 2). Om balanskravsresultatet för ett visst räkenskapsår är negativt ska det regleras under de närmast följande tre åren (11 kap. 12 § KL). Fullmäktige ska anta en åtgärdsplan för hur regleringen ska ske. Fullmäktige får besluta att ett negativt balanskravsresultat inte ska regleras om det finns synnerliga skäl (11 kap. 13 § KL).

Av förarbetena till kommunallagens bestämmelser om ekonomisk förvaltning framgår att möjligheten att underbalansera budgeten enligt 11 kap. 5 § tredje stycket punkt 2 bara bör användas för enstaka år och med stor restriktivitet (prop. 2016/17:171 s. 424–425, prop. 2003/04:105 s. 25). Ett exempel på vad som skulle kunna utgöra synnerliga skäl är om en kommun eller ett landsting (numera en region) efter en finansiell analys konstaterar att det finns eget kapital och realiserbara tillgångar av en omfattning som överstiger rimliga krav på finansiell handlingsberedskap. I ett sådant läge bör det finnas möjligheter att anta finansiella mål som anger att det egna kapitalet tillåts att minska. Ytterligare exempel på vad som skulle kunna utgöra synnerliga skäl för att avvika från kravet på att upprätta en budget i balans är större omstruktureringsåtgärder i syfte att uppnå en god ekonomisk hushållning. Det kan exempelvis röra sig om en kommun eller ett landsting med befolkningsminskning som behöver omstrukturera sin verksamhet för att få en mer anpassad verksamhet och framtida minskade kostnader. Normala verksamhetsförändringar som kontinuerligt genomförs i syfte att effektivisera verksamheten ska däremot hanteras inom ramen för balanskravet.

När det gäller beslut enligt 11 kap. 13 § KL om att inte reglera ett negativt resultat anges i förarbetena att denna möjlighet ska användas med restriktivitet (prop. 2003/04:105 s. 26). Vidare anges att faktorer som t.ex. en negativ befolkningsutveckling, hög arbetslöshet, förändringar av skatteintäkter, statsbidrags- och utjämningsystemet eller andra faktorer som det bör finnas beredskap för, inte utgör skäl för att inte reglera ett negativt resultat.

Laglighetsprövning

Varje medlem av en kommun har enligt 13 kap. 1 § KL rätt att få lagligheten av ett kommunalt beslut prövat genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten (laglighetsprövning). Enligt 13 kap. 8 § första stycket KL ska ett överklagat beslut upphävas om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller regionen,

¹ Bestämmelserna om resultatreserver trädde i kraft den 1 januari 2024 och ersatte då en tidigare ordning med resultatutjämningsreserver (RUR). RUR infördes 2013 i syfte att ge kommuner och regioner möjlighet att under vissa förutsättningar reservera medel för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. Medel från en resultatreserv får istället användas för att uppnå en god ekonomisk hushållning utifrån vad som avses med god ekonomisk hushållning enligt kommunallagen. Syftet med förändringen var att bidra till en ökad flexibilitet i användningen av sparade medel. Möjligheten att underbalansera budgeten med hänvisning till synnerliga skäl förändrades inte i samband med att RUR ersattes med resultatreserver (prop. 2022/23:119).

3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

I andra stycket anges att ett antal kommunala budgetbeslut undantas prövning enligt tredje och fjärde punkterna. Det gäller bl.a. frågan om beslut att återropa synnerliga skäl för att inte balansera budgeten enligt 11 kap. 5 § andra och tredje styckena och beslut om reglering av ett negativt balanskravsresultat enligt 11 kap. 12 och 13 §§. Avsikten är att dessa beslut ska prövas inom ramen för det politiska systemet (prop. 2003/04:105 s. 21, prop. 2016/17:171 s. 444).

Tidigare granskning

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet brukar i dessa granskningar framhålla dels att utskottets granskning ska avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, dels att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att statsråd med hänsyn till sin speciella ställning kan behöva ta särskilda hänsyn. Ett antal granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f., bet. 2017/18:KU20 s. 300 f. samt bet. 2021/22:KU20 s. 216 f.). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. När det gäller uttalanden som kan riskera domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas grundlagsreglerade självständighet har utskottet uttalat att stor vikt måste fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet (se t.ex. bet. 2022/23:KU20 s. 124).

Våren 2001 granskade utskottet den dåvarande statsministerns uppmaning till kommunerna att inte sänka socialbidraget i motsvarande grad som barnbidraget höjts för vissa barnfamiljer (bet. 2000/01:KU20 s. 140 f.). I anmälan ifrågasattes om inte statsministerns uppmaning till kommunerna att särbehandla en viss grupp stred dels mot regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet i den rättstillämpande verksamheten, dels mot kommunallagen. Enligt utskottet avsåg statsministerns uttalanden angelägenheter som kommuner sköter på den kommunala självstyrelsens grund. Uttalandena stod enligt utskottet inte i strid med regeringsformen. Samtidigt ansåg utskottet att det kunde ifrågasättas om uttalandena stod i överensstämmelse med den kommunala likställighetsprincipen. Utskottet framhöll vikten av att uttalanden och uppmaningar av statsråd inte bör ske på ett sådant sätt att dessa – om de efterlevs – riskerar att leda till lagbrott. Statsministerns uppmaning innebar, enligt utskottet, att kommunerna skulle höja nivån för barnnormen. Vid tidpunkten för utskottets granskning hade Länsrätten i Vänersborg meddelat en dom om att ett beslut om en sådan höjning stred mot lag. Utskottet nämnde att det kunde komma att återkomma till denna fråga när den rättsliga prövningen slutligen var avgjord. Granskningen föranledde inte något uttalande i övrigt från utskottets sida.

Våren 2005 granskade utskottet ett statsråds uttalande om ett sammanträde i Värmlands landstingsfullmäktige (bet. 2004/05:KU20 s. 201 f.). Frågan gällde om statsrådet hade uppmanat till brott mot lagen om offentlig upphandling genom att ifrågasätta fullmäktiges beslut att överläggningen i ärenden om offentlig upphandling skulle hållas inom stängda dörrar. I sitt ställningstagande framhöll utskottet att det med hänsyn till statsråds speciella ställning kan finnas anledning att iaktta särskild försiktighet så att uttalanden inte kan misstolkas i rättsligt hänseende.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Som svar fick utskottet den 6 februari 2024 och den 5 mars 2024 promemorior som upprättats inom Finansdepartementet (bilaga A4.3.2–3).

I promemoriorna anförs att syftet med statsrådets uttalande om kommuners och regioners möjligheter att åberopa synnerliga skäl för att frånga balanskravet var att exemplifiera hur vissa kommuner och regioner ansett sig kunna tillämpa kommunallagens bestämmelser om ekonomistyrning. Någon särskild rättslig bedömning avseende möjligheten att åberopa synnerliga skäl gjordes inte. Som svar på en fråga från utskottet anförs vidare att uttalandet inte bedöms strida mot regeringsformens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen.

Utfrågning med finansminister Elisabeth Svantesson

Utskottet höll den 25 april 2024 en utfrågning med finansminister Elisabeth Svantesson (bilaga B7).

Vid utfrågningen framhöll ministern inledningsvis bl.a. följande. Det aktuella uttalandet gjordes i samband med en pressträff om budgetsatsningar på välfärden inför 2024 där statsrådet också gav regeringens syn på hur välfärdens kärnverksamhet skulle säkerställas. Vid pressträffen tog statsrådet upp några av de verktyg och möjligheter som kommunsektorn har för att hantera det ekonomiska läget, bl.a. bestämmelserna i kommunallagen om balanskravet och de undantag som kommuner och regioner kan göra från detta krav. Statsrådet nämnde också att både kommuner och regioner kunde se över om det var möjligt att göra nödvändiga effektiviseringar och omprioriteringar. Vidare redogjorde statsrådet kortfattat för kommunallagens bestämmelser om ekonomistyrning och exemplifierade hur vissa kommuner och regioner ansett sig kunna tillämpa dessa. Under utfrågningen framhöll statsrådet att det givetvis alltid är upp till varje enskild kommun och region att utifrån sina förutsättningar bedöma hur de kan tillämpa regelverket. Statsrådet bedömde att det var viktigt att vid pressträffen redogöra för de möjligheter som regelverket ger. Detta var bakgrunden till och syftet med uttalandet.

Vid utfrågningen framkom därutöver i huvudsak följande. Den information som statsrådet lämnade om regelverket för ekonomistyrning riktade sig inte till kommuner och regioner utan till allmänheten. Med anledning av den

diskussion som fanns i samhället om det ekonomiska läget och behovet av resurser bedömde statsrådet att det fanns ett allmänintresse och en pedagogisk poäng med att informera om regelverket. Statsrådet konstaterade att inflationen påverkade kommuner och regioner men gjorde inte själv någon rättslig bedömning av möjligheterna att på denna grund åberopa synnerliga skäl. Vidare framhölls att det är kommunernas och regionernas uppgift att tolka detta regelverk, inte finansministerns eller regeringens. Enligt statsrådet hade det varit problematiskt om hon hade uppmanat kommuner och regioner att använda regelverket på ett specifikt sätt, men så var inte fallet eftersom syftet var att informera om regelverket.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare har uttalat har statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till statsråds speciella ställning bör dock särskild försiktighet iaktas i vissa hänseenden, bl.a. så att uttalanden inte kan misstolkas i rättsligt hänseende. Om ett uttalande har gjorts av ett statsråd i denna egenskap har vidare anförts att stor vikt måste fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet.

När det gäller det aktuella ärendet konstaterar utskottet inledningsvis att uttalandet gjordes under en pressträff om budgetsatsningar inför 2024 där finansministern bl.a. lämnade besked om statsbidrag till kommuner och regioner. Finansministern talade också om kommunsektorns egna möjligheter att vidta åtgärder för att hantera det ekonomiska läget. I granskningen har till utskottet anförts att avsikten med uttalandet var att informera om regelverket för ekonomistyrning i kommuner och regioner. Vidare har anförts att möjligheten att åberopa synnerliga skäl för att fatta beslut om en underbalanserad budget lyftes fram som ett exempel på hur vissa kommuner och regioner ansett sig kunna tillämpa regelverket. Någon rättslig bedömning av möjligheterna att åberopa synnerliga skäl på grund av inflationen gjordes inte.

Utskottet noterar att det aktuella uttalandet inte genomgående förefaller ha förståtts på det sätt som statsrådet avsåg, och det kan därigenom ha kommit att uppfattas som styrande för kommuner och regioner. Utskottet vill framhålla att tillämpningen av regelverket för ekonomistyrning i kommuner och regioner är en fråga för varje enskild kommun och region. Att generellt uppmana kommunsektorn att använda den flexibilitet som finns i regelverket och därvid använda sig av exempel kan inte anses stå i strid med den kommunala självstyrelsen. Sådana uppmaningar bör dock göras med viss försiktighet för att de inte ska uppfattas som anvisningar till kommuner och regioner att tolka lagstiftningen på ett specifikt sätt.

4.4 Finansministerns uttalande om subventioner till vindkraft

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 919-2023/24) begärs det att utskottet granskar finansminister Elisabeth Svantessons uttalande under riksdagens frågestund om subventioner till vindkraft genom elcertifikatsystemet, *bilaga A4.4.1*.

I anmälan görs det gällande att finansministerns uttalande om att vindkraft har fått subventioner på mellan 60 och 100 miljarder kronor genom elcertifikatsystemet är felaktigt och missvisande och att det därför strider mot regeringsformens krav på saktighet. Enligt anmälan uppgick stödet till vindkraft till drygt 21 miljarder kronor under perioden 2003–2020 medan det i dag är nära noll. De subventioner som har gått till vindkraft är därmed enligt anmälan betydligt lägre än vad finansministern uppgav.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Finansdepartementet, *bilaga A4.4.2–3*.

Utredning i ärendet

Finansministerns uttalande under riksdagens frågestund

Under riksdagens frågestund den 14 december 2023 fick finansminister Elisabeth Svantesson en fråga om kostnaden för kärnkraft (prot. 2023/24:49 § 7). Enligt riksdagens protokoll anförde hon då bl.a. följande (anf. 98):

Sedan ska man komma ihåg att vindkraften ju inte har varit osubventionerad. Det finns lite olika beräkningar, men någonstans mellan 60 och 100 miljarder har vindkraften subventionerats genom elcertifikatsystemet. Jag tycker att det är värt att påpeka.

Av webbjämsändningen på riksdagens webbplats framgår det vidare att vad finansministern ordagrant anförde i motsvarande avsnitt var följande:

Sedan ska man väl komma ihåg att vindkraften har ju inte varit osubventionerad, så att säga. Det finns lite olika beräkningar, men någonstans mellan 60 till 100 miljarder genom elcertifikatsystemet har ju också vindkraft subventionerats. Jag tycker ändå det är värt att påpeka.

Elcertifikatsystemet

Elcertifikatsystemet har funnits i Sverige sedan 2003 och innebär att ett ekonomiskt stöd ges till producenter av förnybar el. Systemet innebär att en

elproducent kan få ett elcertifikat av staten för varje producerad megawatt-timme (MWh) förnybar el. Elproducenten kan sedan sälja elcertifikaten på en öppen marknad där priset bestäms mellan säljare och köpare. Sedan 2012 har Sverige och Norge en gemensam elcertifikatsmarknad.

Riksdagen beslutade 2020 att avsluta elcertifikatssystemet vid utgången av 2035; anläggningar som har tagits i drift efter 2021 ska som en följd av beslutet inte tilldelas elcertifikat.

Under perioden 2003–2020 har vindkraft enligt branschorganisationen Svensk Vindenergi fått stöd genom elcertifikatssystemet med 21,3 miljarder kronor.

Gällande ordning

Av 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt [Juno, version 28] avsnitt 5.3.3). Utformningen av bestämmelsen innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen. Konstitutionsutskottet har uttalat att endast en del av regeringens verksamhet omfattas av saklighetskravet i regeringsformen och att detta därför inte generellt kan tillämpas i granskningen av statsråds uttalanden i olika sammanhang (bet. 2016/17:KU20 s. 332).

En riksdagsledamot får enligt 13 kap. 5 § RF framställa interpellationer och frågor till statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning. Närmare bestämmelser om interpellationer och frågor finns i 8 kap. riksdagsordningen (RO). Av 8 kap. 8 § RO följer att en muntlig fråga till ett statsråd ställs vid en frågestund i kammaren. Frågan, som inte är känd av statsrådet i förväg, besvaras omedelbart under frågestunden.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet har bl.a. framhållit dels att dess granskning ska avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, dels att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att statsråd med hänsyn till sin speciella ställning kan behöva ta särskilda hänsyn. Uttalanden som görs av statsråd i samband med svar på frågor från riksdagens ledamöter inom ramen

för kontrollmakten är enligt utskottet exempel på när sådana särskilda hänsyn kan behövas tas (bet. 2022/23:KU20 s. 157 f.).

Flera av utskottets tidigare granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt. Utskottet har i dessa granskningar uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f., bet. 2017/18:KU20 s. 300 f., bet. 2018/19:KU20 s. 201 f. och s. 214 f., bet. 2019/20:KU10 s. 316 f. och bet. 2020/21:KU20 s. 157 f.). Utskottet har också uttalat att det är angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter (bet. 2016/17:KU20 s. 362 f.).

När det gäller granskningar av korrektheten i uppgifter som ett statsråd har lämnat muntligt eller skriftligt med anledning av en fråga från en riksdagsledamot har utskottet understrukit att frågeinstituten är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt och att det därför är viktigt att dessa institut fungerar tillfredsställande (se bl.a. bet. 2011/12:KU20 s. 36 f. och bet. 2020/21:KU10 s. 157 f., s. 275 f. och s. 286 f.). När det gäller uttalanden som statsråd gör under riksdagens frågestund, där svaren ska lämnas omedelbart, bör dock hänsyn enligt utskottet tas till att svaren på de frågor som framställs lämnas utan betänketid (bet. 2014/15:KU20 s. 42 f.).

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet frågat vilket underlag finansministern hade för sitt uttalande om storleken på subventionerna till vindkraft genom elcertifikatssystemet och vilken kommentar som kan göras till påståendet om att uppgifterna var felaktiga och missvisande. I ytterligare en skrivelse har utskottet frågat om transkriberingen (se ovan) av finansministerns uttalande ger anledning till någon ytterligare kommentar. Som svar överlämnades den 5 mars 2024 och den 9 april 2024 promemorior som har upprättats inom Finansdepartementet (bilaga A4.4.2–3). I svaren anförs följande. Finansministerns uttalande baserades på uppgifter i rapporter från riksdagens utredningstjänst respektive Timbro. Av förbiseende använde finansministern uppgifter om kostnaderna för samtliga förnybara kraftslag i elcertifikatssystemet för att beskriva kostnaderna för subventionerna av vindkraft. Det anförs vidare att en transkribering av uttalandet via riksdagens webb-tv visar att finansministern uttryckte sig något vagare än vad som anges i riksdagens protokoll.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare har uttalat har statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning kan dock särskild försiktighet behöva iakttas. En självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta

gäller inte minst när ett statsråd svarar på frågor från riksdagens ledamöter inom ramen för riksdagens kontrollmakt.

I Regeringskansliets svar till utskottet har framkommit att finansministern under frågestunden av förbiseende använde uppgifter om kostnaderna för samtliga förnybara kraftslag i elcertifikatssystemet för att beskriva kostnaderna för subventionerna av vindkraft. Genom att under frågestunden vara tydligare med vad uppgifterna avsåg hade risken för feltolkning sannolikt kunnat undvikas. Utskottet konstaterar i sammanhanget att frågor vid riksdagens frågestund inte är kända av statsrådet i förväg och att de ska besvaras omedelbart. Hänsyn bör enligt utskottet tas till att svaret, till skillnad från svar på interpellationer och skriftliga frågor, därmed ska lämnas utan betänketid. Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

4.5 Energi- och näringsministerns uttalanden om processen i frågan om elstöd till företag

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1814-2022/23), *bilaga A4.5.1*, begärs det att utskottet granskar energi- och näringsminister Ebba Buschs uttalande om hanteringen av ett ärende om elstöd till företag.

Anmälaren framhåller att vid en frågestund i kammaren den 16 mars 2023 fick energi- och näringsminister Ebba Busch en fråga om utfallet av elstödet till hushåll i södra Sverige och hur det utbetalda stödet förhöll sig till EU:s statsstödsregler. Statsrådet svarade att regeringen skulle återkomma till statsstödsprövningen och att en anmälan om statsstöd hade skickats in till kommissionen. Vid det aktuella tillfället hade emellertid regeringen ännu inte översänt någon anmälan till kommissionen. Anmälaren hänvisar även till att det har förekommit en diskussion i medierna om att regeringen dröjt med att lämna in anmälan till kommissionen.

Vidare uppger anmälaren att frågan om elstödet omfattning och utformning, inklusive korrekt information om detta, är frågor av stor betydelse för många företag. Att energi- och näringsministern under frågestunden lämnade en oriktig uppgift om ett enkelt men betydelsefullt sakförhållande i beredningen av ärendet om elstöd till företag bör därför enligt anmälaren granskas av konstitutionsutskottet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet, *bilaga A4.5.2–3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Elstöd till konsumenter och företag

Regeringen beslutade den 22 december 2022 att utfärda förordningen (2022:1872) om elstöd till konsumenter. Förordningen trädde i kraft den 9 januari 2023. Enligt förordningen skulle Försäkringskassan pröva frågor om elstöd.

När det gällde elstöd till företag behövde utformningen av stödet revideras för att försäkra förenlighet med EU:s regelverk för statsstöd, och den 22 december 2022 fick därför Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) i uppdrag av regeringen att hos Energimarknadsinspektionen ansöka om ett stöd för näringsidkare och juridiska personer. Den 4 januari 2023 lämnade Svenska kraftnät in en ansökan till Energimarknadsinspektionen, och den 11 januari 2023 godkände Energimarknadsinspektionen ansökan.

Den 20 februari 2023 remitterade Klimat- och näringslivsdepartementet promemorian Förslag till förordning om elstöd till företag och ett utkast till förordningstext till ett antal remissinstanser. I promemorian och utkastet till förordning lämnades förslag om bl.a. förutsättningar för elstödet och stödets storlek samt att Skatteverket ska pröva frågor om elstöd. Samma dag remitterade Finansdepartementet promemorian Vissa förfarandefrågor för elstöd till företag till ett antal remissinstanser. I promemorian lämnades förslag till sådana bestämmelser med anknytning till elstöd för företag som enligt regeringen borde regleras i lag.

Regeringen beslutade den 18 april 2023 att överlämna proposition 2022/23:107 Vissa förfarandefrågor för elstöd till företag till riksdagen. I propositionen föreslogs dels en ny lag om förfarande för elstöd till företag, dels en lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. De nya bestämmelserna skulle enligt förslaget träda i kraft den 8 maj 2023. Riksdagen beslutade den 3 maj 2023 att anta regeringens lagförslag (bet. 2022/23:SkU16, rskr. 2022/23:176).

Den 8 maj 2023 beslutade regeringen att utfärda förordningen (2023:233) om elstöd till företag. Förordningen trädde i kraft den 9 maj 2023.

Frågestund den 16 mars 2023

Vid en frågestund i kammaren den 16 mars 2023 besvarade energi- och näringsminister Ebba Busch bl.a. en fråga om effekterna av elstödet (prot. 2022/23:76 § 6).

Fredrik Olovsson (S) uppgav bl.a. följande (anf. 48):

Herr talman! I debatten sägs det ibland att en del av dem som får de här stora beloppen skulle vara företag. Om det är på det sätt som har framförts ska det också så småningom komma ett stöd till just företag, men i den frågan väntar regeringen på en statsstödsprövning.

Skulle det vara så att det är företag som får ta del av de här mycket stora stöden undrar jag om regeringen är säker på att man klarar statsstödsregelverket och inte i så fall sätter dessa företag i en väldigt svår situation.

Energi- och näringsminister Ebba Busch lämnade följande svar (anf. 49):

Herr talman! Statsstödsprövningen kommer vi att återkomma till. Det är ju en del av det som prövas nu gentemot kommissionen och som vi har skickat in.

Jag vill understryka att det faktum att enskilda medborgare kan känna sig trygga med att staten inte i efterhand tar sig rätten att öppet till allmänheten dela ut uppgifter som borde kunna vara privata, dessutom i ett svårt säkerhetspolitiskt läge, inte är samma sak som att stödet inte går att granska. Fusk och fiffel kommer att beivras mycket hårt, och det uppdraget har Försäkringskassan.

Medieuppgifter m.m.

Enligt en artikel som publicerades i Dagens Nyheter den 15 februari 2023 hade regeringen ännu inte lämnat in en anmälan om statsstöd till kommissionen. I artikeln hänvisades till och bifogades även följande inlägg som energi- och näringsminister Ebba Busch den 11 januari 2023 hade lagt upp på Twitter (numera X) i anslutning till att Energimarknadsinspektionen samma dag godkänt Svenska kraftnäts ansökan om ett stöd för näringsidkare och juridiska personer:

Glädjande att Energimarknadsinspektionen nu godkänt ansökan om elstöd till företag och organisationer. Inom kort skickas en statsstödsanmälan till EU-kommissionen samtidigt som vi arbetar intensivt med att få till utbetalningarna av stödet på ett bra sätt.

Den 6 april 2023 publicerade bl.a. SVT Nyheter en artikel om att regeringen nu hade skickat in en anmälan om statsstöd till kommissionen. Av artikeln framgick vidare att den första kontakten med kommissionen togs i februari 2023 i samband med att Regeringskansliet remitterade två promemorior och att anledningen till att anmälan först nu skickades in till kommissionen ”uppges vara för att det fanns risker att förslaget inte skulle godkännas”.

Gällande ordning m.m.

Saklighetskravet

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

Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 27 uppl., 2018, s. 71). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för

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

Konstitutionsutskottet har uttalat att endast en del av regeringens verksamhet omfattas av saklighetskravet i regeringsformen och att saklighetskravet därför inte generellt kan tillämpas i granskningen av statsråds uttalanden i olika sammanhang (bet. 2016/17:KU20 s. 332).

Frågeinstituten

Av 13 kap. 5 § regeringsformen 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.

De s.k. spörsmålsinstituten, dvs. interpellationer och frågor, är en del av kontrollmakten men de fyller även en ren upplysningsfunktion (Eka m.fl., Regeringsformen – med kommentarer, 2 uppl., 2018, s. 645). Gränsen mellan funktionerna är flytande. Att interpellationer och frågor får avse ett statsråds tjänsteutövning innebär att statsrådets hela ämbetsutövning kan bli föremål för interpellationer och frågor. Statsrådet är inte skyldigt att svara.

I 8 kap. riksdagsordningen finns bestämmelser om interpellationer, skriftliga frågor och frågestund (muntliga frågor).

En muntlig fråga till ett statsråd ställs vid en frågestund som anordnas i kammaren (8 kap. 8 § riksdagsordningen). Frågan ska ha ett bestämt innehåll och den besvaras omedelbart av ett statsråd.

Statsstöd

Statsstöd innebär att staten, en kommun eller en region stöttar en viss verksamhet med offentliga medel. EU:s regler för statligt stöd sätter ramarna för en medlemsstats möjligheter att med offentliga medel kunna stödja en viss verksamhet. Reglerna finns i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Där fastställs att statsstöd är förbjudet om det inte uppfyller vissa på förhand bestämda undantag. En anmälan om statsstöd ska lämnas in till och prövas av kommissionen. Det är bara kommissionen som kan godkänna ett statsstöd. Därutöver har kommissionen till uppgift att kontrollera att medlemsstaterna följer regelverket. Kommissionens beslut kan i sin tur prövas av EU-domstolen.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet har bl.a. framhållit dels att dess granskning ska avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, dels att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt

att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan med hänsyn till sin speciella ställning behöva ta särskilda hänsyn.

Flera av utskottets granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f., bet. 2017/18:KU20 s. 300 f., bet. 2018/19:KU20 s. 201 f. och s. 214 f., bet. 2020/21:KU10 s. 286 f. och s. 308 f., bet. 2020/21:KU20 s. 157 f. samt bet. 2021/22:KU20 s. 216 f. och s. 242 f.). Utskottet har i dessa granskningar uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

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 dåvarande klimat- och miljöministerns uttalande om extra val vid riksdagens frågestund (bet. 2014/15:KU20 s. 42 f.). Utskottet hänvisade inledningsvis till 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 gällde uttalanden som statsråd gör under riksdagens frågestund där svaren ska lämnas omedelbart borde dock hänsyn tas till att svaren på de frågor som framställs lämnas utan betänketid. Vidare anförde utskottet att när ministern vid den aktuella frågestunden valde att hänvisa till det aviserade extra valet var det givetvis viktigt att hennes uttalande var korrekt. Av utredningen framgick att ministerns inledande uttalande om det extra valet kunde tolkas som att regeringen vid den aktuella tidpunkten redan hade beslutat om ett extra val men att ministern senare under frågestunden efter påpekande korrigerade det aktuella uttalandet. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

I en annan granskning uppmärksammades att den dåvarande landsbygdsministern vid flera tillfällen uppgett att han hade gett en myndighet i uppdrag att ta fram en åtgärdsplan, vilket inte var korrekt eftersom myndigheten redan hade påbörjat ett sådant arbete inom ramen för sin instruktion (bet. 2010/11:KU20 s. 222 f.). Utskottet konstaterade att det framgick av utredningen att felaktiga uppgifter hade publicerats på regeringens webbplats samt uttryckts av ministern i olika massmedier och i skriftliga frågesvar i riksdagen. Allmänheten och riksdagen hade därigenom enligt utskottet getts en felaktig uppfattning om vad som förevarit. Utskottet framhöll att det ansvariga statsrådet ansvarade för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som han förmedlat var korrekta och att detta även hade framförts av ministern som beklagat det inträffade. Enligt utskottet hade tydliga fel begåtts av utskottet förutsatte att det inträffade inte skulle komma att upprepas.

Vidare kan nämnas utskottets granskning av dåvarande försvarsministerns hantering av frågor om ett radarsystem (bet. 2015/16:KU20 s. 69 f.). I sitt ställningstagande underströk utskottet vikten av att ministern vid sitt svar på en interpellation hade säkerställt att hans uttalanden grundades på uppgifter

som var korrekta. De statsråd som svarar på en interpellation ansvarade enligt utskottet för vilket underlag de har för svaren.

Våren 2021 granskade utskottet dåvarande infrastrukturministerns uttalande om European Rail Traffic Management System (ERTMS) i norra Sverige i en interpellationsdebatt (bet. 2021/22:KU20 s. 248 f.). I anmälan gjordes gällande att några av de uppgifter som ministern framförde i debatten inte var korrekta. I sitt ställningstagande framhöll utskottet att uppgifter som lämnas av statsråd inom ramen för en interpellationsdebatt ska vara korrekta och självklart inte bidra till en missvisande bild av den fråga som tas upp i interpellationen. Utskottet anförde vidare att om nya frågeställningar tas upp i debatten kan, i enlighet med vad utskottet tidigare har uttalat, hänsyn tas till att svaren på de frågor som ställs lämnas utan betänketid.

Slutligen kan nämnas att våren 2023 förde utskottet en diskussion om vissa granskningar om uttalanden av statsråd (bet. 2022/23:KU20 s. 157 f.). I sitt ställningstagande underströk utskottet att en granskning ska vara motiverad från konstitutionell synpunkt. Av detta följer enligt utskottet att granskning av statsråds uttalanden borde avgränsas till fall där det kan ställas konstitutionellt berättigade krav på uttalandena. Som ett sådant exempel nämnde utskottet uttalanden som har gjorts enkom för att informera i en viss fråga varvid krav på saklighet och korrekthet gör sig gällande. Bland tidigare granskningar kan här nämnas ett granskningsärende från våren 2001 då utskottet granskade innehållet i en informationsbroschyr till hushållen i samband med Sveriges EU-medlemskap (bet. 2000/01:KU20 s. 76 f.). En fråga i granskningen var hur innehållet om alkoholpolitiken i broschyren, som hade tagits fram av Utrikesdepartementets handelsavdelning, förhöll sig till saklighetskravet. Utskottet ansåg att informationen i broschyren inte på något sätt kunde uppfattas som missvisande. Vidare konstaterade utskottet att beskrivningen i broschyren speglade Sveriges uppfattning av förhandlingsläget. Att det senare visade sig att kommissionen och Sverige inte hade samma uppfattning föranledde inte något yttrande från utskottet. Även en granskning våren 2012 kan nämnas. Granskningen gällde den dåvarande integrationsministerns publicering på regeringens webbplats av s.k. nätmyter som rörde invandringen (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. Utskottet hänvisade till objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen och anförde att denna princip bl.a. får anses innebära att information som utgår från det allmänna ska vara korrekt, vederhäftig och väl kontrollerad. Om informationen skulle visa sig innehålla uppgifter av oriktigt eller inaktuellt slag måste enligt utskottet åtgärder vidtas som korrigerar detta. Det sagda gällde enligt utskottet information av det slag som hade uppmärksammats i granskningen. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottet.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 6 februari 2024 och den 5 mars 2024 svars-promemorior som är upprättade inom Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A4.5.2–3). Av svarspromemoriorna framgår i huvudsak följande.

Den formella anmälan om statsstöd lämnades till kommissionen den 4 april 2023. Anmälan hade dock föregåtts av skriftväxling inom ramen för en föranmälningsprocess.

På frågan vilken kommentar som finns till energi- och näringsministerns uttalande vid frågestunden den 16 mars 2023 om vad som hade skickats in till kommissionen framhålls att statliga stöd som kräver godkännande av kommissionen föregås regelmässigt av en föranmälningsprocess (eng. pre-notification) och att i det aktuella fallet skickades en föranmälan till kommissionen den 23 februari 2023 med bl.a. ett utkast till förordning om elstöd till företag. En föranmälningsprocess innebär att ansvariga tjänstemän i kommissionen tar del av ett förslag som är under beredning och gör en preliminär bedömning av om det är förenligt med statsstödsreglerna samt verifierar att medlemsstaten har beaktat relevanta regelverk. Detta kan vara särskilt viktigt när det gäller tillfälliga statsstödsregler, eftersom det finns begränsad praxis kring hur sådana kan tillämpas.

När det gäller frågan om vilket underlag som låg till grund för energi- och näringsministerns inlägg på sociala medier den 11 januari 2023 om när en statsstödsanmälan skulle skickas till kommissionen framhålls att Svenska kraftnäts ansökan till Energimarknadsinspektionen godkändes samma dag som inlägget publicerades och att efter godkännandet var arbetet med statsstödsanmälan till kommissionen en prioriterad fråga. En föranmälan skickades till kommissionen samma vecka som förordningen om elstöd till företag remitterades. Den slutliga anmälan till kommissionen lämnades in så snart synpunkterna från remissinstanser och kommissionens tjänstemän hade beaktats.

I en av svarspromemoriorna finns en närmare redogörelse för de kontakter om elstödet som ägde rum mellan företrädare för kommissionen och Regeringskansliet under våren 2023. Bland annat framgår att den 12 januari informerades kommissionen om att Sverige förberedde ett stöd för elkostnader preliminärt baserat på avsnitt 2.1 i det s.k. krisramverket. Under mars, april och början av maj fördes diskussioner om den närmare utformningen av stödet. Den 6 maj tog Regeringskansliet emot kommissionens beslut.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare uttalat har statsråd, i likhet med alla andra medborgare, rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men de kan med hänsyn till sin speciella ställning behöva ta särskilda hänsyn. Utskottet vill framhålla att det är en självklarhet att ett statsråds uttalanden ska vara korrekta och att de inte ger en missvisande bild. När det gäller uttalanden under riksdagens frågestund

ska samtidigt hänsyn tas till att svaren på de frågor som ställs lämnas av statsrådet utan betänketid. Med det sagt, har utskottet inget att anmärka på de i granskningen uppmärksammade uttalandena.

4.6 Energi- och näringsministerns uttalande om utsläppsberäkningar

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2721-2022/23), *bilaga A4.6.1*, begärs det att utskottet granskar energi- och näringsminister Ebba Buschs uttalande om utsläppsberäkningar.

I anmälan hänvisas till en pressträff den 7 september 2023 vid vilken regeringen presenterade förslag i budgetpropositionen för 2024 om sänkt skatt på drivmedel. Som svar på en fråga om hur stora utsläpp förslaget skulle leda till svarade statsrådet enligt anmälan att någon fullständig beräkning ännu inte var gjord. Anmälaren menar dock att utsläppsberäkningar redan fanns när pressträffen ägde rum, varför det är svårt att dra några andra slutsatser än att statsrådet vid det aktuella tillfället avsiktligt undanhöll information från allmänheten. Konstitutionsutskottet bör därför enligt anmälaren granska energi- och näringsministerns uttalande vid den nämnda pressträffen samt statsrådets agerande i övrigt i denna fråga med avseende på dess förenlighet med regeringsformens krav på saklighet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet, *bilaga A4.6.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Torsdagen den 7 september 2023 höll regeringen en pressträff där energi- och näringsminister Ebba Busch presenterade förslag i budgetpropositionen för 2024 om sänkt skatt på drivmedel. Under pressträffen fick statsrådet en fråga om hur stora utsläpp förslaget skulle leda till jämfört med om det inte hade genomförts. Statsrådet svarade att ”den fullständiga beräkningen har vi ännu inte gjort utan kommer att återkomma till”.

I en intervju i Sveriges Radio senare samma dag fick Ebba Busch åter frågan om hur mycket utsläppen kommer att öka till följd av förslaget. Statsrådet svarade då att promemorian med beräkningarna nu var släppt och att utsläppen från både transportsektorn och arbetsmaskiner beräknades öka med ungefär 350 000 ton under 2024.

Med anledning av pressträffen publicerade Aftonbladet en artikel den 8 september 2023. Av artikeln framgår att Ebba Busch i en kommentar till tidningen skrivit att hon inte hade information om exakt när den slutliga versionen av promemorian där beräkningen fanns skulle färdigställas och publiceras. Enligt statsrådet publicerades promemorian kort efter pressträffen och de uppgifter som efterfrågades blev då offentliga. Statsrådet förklarade den uppkomna situationen med att ”det är egentligen inte konstigare än att jag vill vara säker på att de svar jag ger är korrekta”.

I regeringens promemoria Sänkt skatt på bensin och diesel (Fi2023/02433 s. 21 f.) redovisas beräkningar av effekter för miljön av den föreslagna skattesänkningen.

Gällande ordning

Uttalanden av statsråd

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 27 uppl., 2018, s. 71). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Konstitutionsutskottet har uttalat att endast en del av regeringens verksamhet omfattas av saklighetskravet i regeringsformen och att saklighetskravet därför inte generellt kan tillämpas i granskningen av statsråds uttalanden i olika sammanhang (bet. 2016/17:KU20 s. 332).

Kort om uppgifter i allmänna handlingar m.m.

Av 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen framgår att en handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. En handling anses enligt 2 kap. 9 § första stycket tryckfrihetsförordningen ha kommit in till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Enligt 2 kap. 10 § första stycket tryckfrihetsförordningen anses en handling ha upprättats hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om

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

Av 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att en myndighet på begäran av en enskild ska lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Bestämmelsens upplysningsskyldighet gentemot allmänheten gäller utöver myndighetens skyldighet att lämna ut allmän handling enligt 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen.

Tidigare granskning

Uttalanden av statsråd

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet brukar i dessa granskningar framhålla dels att utskottets granskning ska avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, dels att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att statsråd med hänsyn till sin speciella ställning kan behöva ta särskilda hänsyn.

Ett antal granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f., bet. 2017/18:KU20 s. 300 f., bet. 2018/19:KU20 s. 201 f. och 214 f. samt bet. 2022/23:KU20 s. 151). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Utskottet har också uttalat att det är angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter (bet. 2016/17:KU20 s. 374).

Lämnande av uppgift ur allmän handling

Våren 2022 granskade utskottet om den dåvarande utbildningsministerns statssekreterare hade bett Skolverkets generaldirektör att undanhålla information som fanns hos myndigheten (bet. 2021/22:KU20 s. 209 f.). Utskottet konstaterade att en myndighet enligt 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen på begäran av en enskild ska lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om uppgiften inte omfattas av sekretess eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Statssekreterarens agerande kunde enligt utskottet inte anses överensstämma med nämnda bestämmelse. Utskottet utgick från att utbildningsministern i egenskap av departementschef skulle se till att vidta de åtgärder som krävdes för att anställda vid Utbildningsdepartementet skulle ha erforderlig kunskap om offentlighet och sekretess.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 16 januari 2024 en svarspromemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A4.6.2).

I promemorian redogörs för tidpunkten när statsrådet fick kännedom om att den promemoria där beräkningen fanns utgjorde allmän handling. Pressträffen inleddes kl. 11.00 och pågick i ungefär en halvtimme. Därefter gav energi- och näringsministern enskilda intervjuer. Promemorian där beräkningen fanns remitterades genom e-post kl. 11.40 och blev därmed allmän handling. Energi- och näringsministern fick information om remitteringen strax efter att de enskilda intervjuerna genomförts.

Vidare lämnas i promemorian en kommentar till det som anförs i anmälan om att statsrådet genom sitt uttalande om utsläppsberäkningar under den aktuella pressträffen skulle ha brustit i saklighet. Vid pressträffen var det inte känt för energi- och näringsministern när de slutliga beräkningarna skulle vara helt klara, och hon var angelägen om att uppgifterna hon lämnade skulle vara korrekta. Energi- och näringsministern förklarade både under pressträffen och i de enskilda intervjuerna att regeringen skulle återkomma i den del som handlade om konsekvenserna av förslaget.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare har uttalat har statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning kan dock särskild försiktighet behöva iakttas. En självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta.

När det gäller den aktuella granskningen konstaterar utskottet att den uppgift som efterfrågades vid pressträffen blev offentlig några minuter efter pressträffen. Det hade enligt utskottet självfallet varit fördelaktigt om planeringen varit sådan att uppgiften hade kunnat lämnas av statsrådet redan i samband med pressträffen i stället för senare samma dag, såsom nu skedde.

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

4.7 Klimat- och miljöministerns uttalanden om utsläppsminskningar

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 493-2023/24) begärs att utskottet granskar klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtaris uttalande om utsläppsminskningar vid en pressträff, med avseende på dess förenlighet med regeringsformens krav på saklighet, *bilaga A4.7.1*.

I anmälan görs gällande att Romina Pourmokhtari vid en pressträff på Regeringskansliet den 14 november 2023 i svaret på en fråga om när utsläppen ska börja minska anförde att ”Utsläppen minskar nu, exempelvis, de minskar hela tiden [...] Utsläppen minskar hela tiden på olika sätt.”

I anmälan redogörs för uppgifter om ökade utsläpp som finns i budgetpropositionerna för 2023 och 2024 samt en promemoria från riksdagens utredningstjänst. Enligt anmälaren finns det ingen tillgänglig statistik som styrker att Sveriges totala utsläpp minskar ”nu”. Vidare anføres att statsrådets andra påstående om att ”utsläppen minskar hela tiden” får anses grovt missvisande i ljuset av de kraftiga utsläppsökningar som uppskattas redan för kommande år.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet, bilaga A4.7.2.

Utredning i ärendet

Pressträff den 14 november 2023

Den 14 november 2023 höll företrädare för regeringen och Sverigedemokraterna en pressträff med anledning av en ny överenskommelse inom klimatpolitiken där bl.a. klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari deltog. I svaret på en fråga om när utsläppen börjar att minska anförde hon bl.a. följande:

Ja, utsläppen minskar nu, exempelvis, de minskar hela tiden. Att man exempelvis tittar på vår budgetprognos för 2024 och menar att vi på kort sikt är, att de kortsiktiga målen är svårare att nå på grund av förändringar i reduktionsplikten, men samtidigt att vi är närmre att nå Sveriges klimatmål nettonoll 2045 tack vare de mer långsiktiga investeringarna som den här regeringen väljer att bygga vidare på. Det är ju prognoser utifrån den förda politiken i budgeten. Så att utsläppen minskar hela tiden, på olika sätt. På vissa sektorer så har vi prognoser om att de kommer öka i samband med lättnader just på drivmedelspriser efter årsskiftet, men det är ju också enbart prognoser så vi kommer att behöva följa vad de faktiska resultaten blir i slutändan noga.

Gällande ordning

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 27 uppl., 2018, s. 71). Som framgår ovan gäller bestämmelsen alltså inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som

högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Konstitutionsutskottet har uttalat att endast en del av regeringens verksamhet omfattas av saklighetskravet i regeringsformen och att saklighetskravet därför inte generellt kan tillämpas i granskningen av statsråds uttalanden i olika sammanhang (bet. 2016/17:KU20 s. 332).

Tidigare granskning

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet har i dessa granskningar framhållit att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan med hänsyn till sin speciella ställning behöva ta särskilda hänsyn. Ett antal granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f., bet. 2017/18:KU20 s. 300 f., bet. 2018/19:KU20 s. 201 f. och s. 214 f., bet. 2020/21:KU10 s. 286 f. och s. 308 f., bet. 2020/21:KU20 s. 157 f., bet. 2021/22:KU20 s. 216 f. och s. 242 f. och bet. 2022/23:KU20 s. 118 f.). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på en fråga om vilket underlag som låg till grund för statsrådets uttalade om utsläppsminskningar vid pressträffen den 14 november 2023. Utskottet fick den 27 februari 2023 en svarspromemoria som är upprättad inom Klimat- och näringslivsdepartementet. Av svarspromemorian (bilaga A4.7.2) framgår det att det underlag som låg till grund för statsrådets uttalade var det underlag som Naturvårdsverket i enlighet med 2 a § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket lämnade till regeringen i april 2023. Underlaget låg även till grund för regeringens prognos i budgetpropositionen för 2024. Vidare anförs att det av underlaget framgår att utsläppen enligt den då senast presenterade statistiken minskat jämfört med föregående år.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare uttalat har statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning kan dock särskild försiktighet behöva iakttas t.ex. i fråga om uttalanden som görs för att informera i en viss fråga varvid krav på saklighet och korrekthet gör sig gällande. En självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta.

I den aktuella anmälan begärs att utskottet granskar klimat- och miljöministerns uttalande om utsläppsminskningar vid en pressträff. Utskottet konstaterar att uttalandet gjordes i svaret på en fråga. I utredningen av ärendet har det framkommit att Naturvårdsverkets underlag till regeringens kommande klimathandlingsplan och klimatredovisning låg till grund för statsrådets uttalande. Utskottet noterar att underlaget innehåller uppgifter om utsläppsutvecklingen i Sverige under olika tidsperioder och för olika sektorer.

Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

4.8 Klimat- och miljöministerns uttalande om behovet av ny kärnkraft

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2660-2022/23) begärs att utskottet granskar klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtaris uttalande om behovet av ny kärnkraft vid en pressträff samt statsrådets agerande i denna fråga i övrigt, med avseende på dess förenlighet med regeringsformens krav på saklighet, *bilaga A4.8.1*.

I anmälan hänvisas till en pressträff på Regeringskansliet den 9 augusti 2023 där klimat- och miljöministern uppges ha sagt att minst tio nya konventionella kärnkraftsreaktorer krävs till 2040-talet för att möta Sveriges framtida elbehov. Enligt anmälan ska denna information även ha publicerats på regeringens webbplats i form av ett pressmeddelande. Detta pressmeddelande ska därefter ha ersatts med ett nytt pressmeddelande där målet om tio nya kärnkraftsreaktorer inte fanns med, enligt anmälan.

Vidare anges att energi- och näringsminister Ebba Buschs statssekreterare med ansvar för energifrågor i en intervju i Aftonbladet den 25 augusti 2023 ska ha sagt att regeringen inte har fastställt mål eller bedömning på den detaljnivån.

I anmälan görs gällande att klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari, om uppgifterna i media stämmer, i Regeringskansliets lokaler, på en pressträff som sänts ut i Regeringskansliets formella informationskanaler, delgett felaktiga uppgifter om vad som är regeringens politik i denna fråga. Vidare anförs att regeringen enligt medieuppgifter tagit bort ett pressmeddelande och ersatt det med ett annat, utan att förklara varför.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet, *bilaga A4.8.2*, och en utfrågning med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari, *bilaga B5*.

Utredning i ärendet

Pressmeddelande och pressträff

På regeringens webbplats finns ett pressmeddelande från Klimat- och näringslivsdepartementet som enligt uppgift publicerats den 8 augusti 2023, med rubriken Klimat- och miljöministern tar emot rapport om åtgärder för befintlig och framtida kärnkraft. I pressmeddelandet anges att klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari bjuder in till en pressträff tillsammans med Strålsäkerhetsmyndighetens vikarierande generaldirektör onsdagen den 9 augusti kl. 10.00. På samma webbsida går det att ladda ned presentationsbilder från pressträffen. På en av presentationsbilderna med rubriken Kraftfull utbyggnad av kärnkraften finns en punkt som lyder Ny kärnkraft motsvarande minst tio konventionella reaktorer behöver tas i drift (se bilaga A4.8.3). På webbsidan gick det tidigare att se pressträffen i efterhand.¹

Vid pressträffen uttalade statsrådet bl.a. följande:

Det är ju så att den här regeringen har sedan dag 1 arbetat med full kraft för att undanröja de hinder som har rests för att förhindra ny kärnkraft i Sverige. Klimatomställningen kräver en fördubbling av elproduktion de kommande 20 åren och där spelar kärnkraften en avgörande roll i att vi lyckas med det. Regeringen ser att ny kärnkraft motsvarande minst tio konventionella reaktorer behöver tas i drift under 2030- och 40-talet. Den här rapporten från Strålsäkerhetsmyndigheten är ett viktigt underlag för det arbete som regeringen nu genomför.

Under den efterföljande frågestunden anförde statsrådet bl.a. följande i svaret på en fråga om det är möjligt, som regeringen enligt frågeställaren har sagt, att ta ett första spadtag för ny kärnkraft under mandatperioden:

Möjligt är det absolut, sedan tror jag att viktigare än när spadtaget tas är för mig hur vi ska lyckas faktiskt se till att Sverige når nettonoll 2045 och nettominus därefter. Om jag tittar på den planen, alltså Sveriges klimatmål, då ser jag främst ett behov av att vi har minst tio nya reaktorer som byggs innan 2040. För mig är det det viktiga, men när spadtaget tas det blir spännande att se.

Samt vidare på en följdfråga svarade statsrådet bl.a. följande:

Det jag fokuserar på som klimat- och miljöminister det är, hur ser tidslinjen ut för vad vi ska klara av för att nå våra mål, och då är målet nettonoll 2045 och nettominus därefter. Ska vi klara av att elektrifiera vår industri- och transportsektor i den utsträckningen att vi faktiskt når vårt klimatmål om nettonoll då behöver Sverige minst tio nya reaktorer, motsvarande tio nya konventionella reaktorer, om det är mindre reaktorer är det ju fler reaktorer än så.

I svaret på ytterligare en fråga om möjligheten att påbörja utbyggnad av ny kärnkraft under mandatperioden kopplat till tillståndsprocesser anförde statsrådet bl.a. följande:

¹ På regeringens webbplats framgår det att regeringens webb-tv innehåller presskonferenser som publicerats de senaste sex månaderna. Vidare framgår det att merparten av filmerna också finns tillgängliga på Regeringskansliets Youtubekanal och att äldre presskonferenser också finns i Regeringskansliets arkiv. Den aktuella pressträffen är fortfarande tillgänglig på Youtube.

Även om mitt fokus som sagt ligger på att vi ska nå nettonoll 2045 och att vi ska kunna möjliggöra för minst tio nya konventionella reaktorer lagom till 2030- och 40-talet.

Vidare anförde hon följande på ytterligare en fråga om ett första spadtag för ny kärnkraft under mandatperioden:

Vi kommer att göra allt vi kan med de medel vi har att tillgå för att Sverige ska få mer ny kärnkraft. Mitt mål är att vi ska vara redo för minst tio nya konventionella reaktorer motsvarande energimängd. Det är vad jag fäster ögonen på. Sedan är det alltid viktigt att från politikens håll peka ut riktningen.

I svaret på en fråga med anledning av att statsrådet nämnde tio reaktorer anförde hon bl.a. följande:

Anledningen till att vi säger motsvarande minst tio konventionella reaktorer, det är helt enkelt att det är det vi ser behövs för att nå upp till 300 TWh år 2045 som är det prognostiserade behovet vi redogör för i Tidöavtalet. Så konkreta har ju inte tidigare regeringar varit. Vi utgår ifrån, vad ser vi för behov från industri och från hushållen i Sverige, och sedan backar vi därifrån, vad vi behöver göra för att klara av det och möta det behovet. Vi utgår inte ifrån huruvida man gillar vindkraft eller kärnkraft i den här regeringen, utan vi utgår från – vad är behovet? Vi ser att det är 300 TWh minst som behövs år 2045 och för det så krävs det att vi bygger minst tio konventionella reaktorer under 2030-, 40-talet.

Uppgifter i media

I en artikel i Aftonbladet som publicerades den 25 augusti 2023 hänvisas till klimat- och miljöministerns uttalande på pressträffen den 9 augusti om att regeringen ser att ny kärnkraft motsvarande minst tio konventionella reaktorer behöver tas i drift under 2030- och 40-talet.

Vidare uppges att ett medföljande pressmeddelande skickades ut efter pressträffen i vilket slogs fast att ”Sverige behöver tre gånger så mycket kärnkraft om 20 år”. Enligt uppgifter i artikeln ska pressmeddelandet tagits bort och ersatts av ett nytt där målet om tio reaktorer inte fanns med.

Av artikeln framgår att energi- och näringsminister Ebba Buschs statssekreterare med ansvar för energifrågor, Daniel Liljeberg, i ett mejl till Aftonbladet skriver att regeringen inte har fastställt mål eller bedömning på den detaljnivån. Statssekreteraren ska vidare ha skrivit i mejlet att Sverige kommer att behöva minst en fördubblad elproduktion till 2045, men att kärnkraftens andel i det är oklar. Exakt hur mycket kärnkraft som kommer att behövas beror på många omständigheter: var reaktorerna byggs, var elkonsumention sker och andra omständigheter.

Skriftlig fråga

Den 31 augusti 2023 ställdes en skriftlig fråga till klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari om regeringen har ett mål om att Sverige senast 2040 ska ha tio nya kärnkraftsreaktorer (fr. 2022/23:954). Frågan besvarades av

energi- och näringsminister Ebba Busch den 13 september 2023. I svaret anförts följande:

Regeringen arbetar tillsammans för att en effektiv och kraftfull utbyggnad av kärnkraften ska genomföras i så snabb takt som möjligt. Regeringen har dock inte satt något mål för hur många reaktorer som ska byggas.

Gällande ordning

Saklighetskravet

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 27 uppl., 2018, s. 71). Som framgår ovan gäller bestämmelsen alltså inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Konstitutionsutskottet har uttalat att endast en del av regeringens verksamhet omfattas av saklighetskravet i regeringsformen och att saklighetskravet därför inte generellt kan tillämpas i granskningen av statsråds uttalanden i olika sammanhang (bet. 2016/17:KU20 s. 332).

Regeringsarbetet

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) styr regeringen riket. Själva regeringsarbetet regleras närmare i 7 kap. RF. Bestämmelserna är avsiktligt knapphändert utformade. Enligt motiven bör regeringens arbetsformer inte göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar en anpassning av arbetet till växlande förhållanden (prop. 1973:90 s. 179). En allmän utgångspunkt bör därför vara att visa återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer i grundlag.

Med undantag av vissa ärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten avgörs regeringsärenden, enligt 7 kap. 3 § RF, av regeringen vid regeringssammanträden. Innebörden av detta är att beslutsfattandet i regeringen sker genom kollektivt fattade beslut. Av förarbetena (prop. 1973:90 s. 179) framgår att regeringen är ett kollektiv, uppbyggt kring statsministerns person, vilket får förutsättas hållas samman av gemensamma politiska värderingar och målsättningar.

Av 7 kap. 5 § följer att det är departementschefen som är föredragande vid ett regeringssammanträde i de ärenden som hör till hans eller hennes departement. Statsministern kan dock förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden som hör till ett visst departement, ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen. Protokoll ska enligt 7 kap. 6 § föras vid regerings-sammanträden. Skiljaktiga meningar ska antecknas i protokollet.

I förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet finns bestämmelser om bl.a. gemensam beredning. Av förordningen följer att regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas i samråd med övriga berörda statsråd (15 §). Det gäller också inom ett departement när ett ärende berör mer än ett statsråd.

Riktlinjer om samrådsformer

I en promemoria från Statsrådsberedningen finns riktlinjer om samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1 rev 2020). I promemorian framgår det bl.a. att svar på riksdagsledamöters interpellationer och frågor, meddelanden vid informationsstunder i riksdagen, liksom sådana övriga anföranden, uttalanden och tidningsartiklar som innehåller ställningstaganden till riktlinjer, principer eller förhållningssätt, bereds gemensamt eftersom de på samma sätt som regeringsbesluten är ett uttryck för regeringens gemensamma ståndpunkt.

Vidare framgår det att det får avgöras från fall till fall hur den gemensamma beredningen rent praktisk ska gå till, om samrådet ska ske muntligen eller skriftligen, i vilken utsträckning och på vilket sätt träffade överenskommelser ska dokumenteras etc. Det får inte råda någon oklarhet om vad som har överenskommit (t.ex. om att det verkligen rör sig om en gemensam beredning och inte någon annan samrådsform eller en förfrågan).

Tidigare granskning

Uttalanden

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet har i dessa granskningar framhållit att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan med hänsyn till sin speciella ställning behöva ta särskilda hänsyn. Ett antal granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f., bet. 2017/18:KU20 s. 300 f., bet. 2018/19:KU20 s. 201 f. och s. 214 f., bet. 2020/21:KU10 s. 286 f. och s. 308 f., bet. 2020/21:KU20 s. 157 f., bet. 2021/22:KU20 s. 216 f. och s. 242 f. och bet. 2022/23:KU20 s. 118 f.). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Felaktiga uppgifter på regeringens webbplats

Utskottet har vid flera tillfällen granskat felaktiga uppgifter på regeringens webbplats (bet. 2007/08:KU20 s. 206 f., bet. 2010/11:KU20 s. 222 f. och bet. 2014/15:KU20 s. 136 f.). Utskottet har i dessa ärenden bl.a. uttalat att ansvarigt statsråd ansvarar för sina uttalanden och därmed för att de uppgifter statsrådet förmedlar är korrekta samt att statsrådet ansvarar för att den information som går ut till allmänheten är korrekt och väl kontrollerad. Vidare har utskottet framhållit att ändringar eller rättelser av sakinhåll i tidigare slutbehandlade dokument alltid bör ske genom att en skriftlig ändring eller rättelse fogas till det dokument där den ursprungliga uppgiften finns. Utskottet har dessutom understrukt att det är viktigt att det när en ändring eller rättelse har fogats till ett dokument tydligt framgår varför ändringen eller rättelsen har gjorts. Utskottet har också uttalat att det inte är tillfredsställande att skriftliga rättelser tillfogas regeringens webbplats först två veckor senare. Av utredningen i ett ärende våren 2015 (bet. 2014/15:KU20 s. 136 f.) framgick det att man först i anslutning till utskottets granskning hade infört rutiner inom det dåvarande Miljö- och energidepartementet för att korrigera felaktig information. Detta borde enligt utskottet ha gjorts långt tidigare, och utskottet förutsatte att även övriga departement redan hade eller såg till att de införde motsvarande rutiner.

Motstridiga uppgifter

Utskottet har tidigare uttalat sig om motstridiga uppgifter (bet. 1993/94:KU30 s. 63, 2009/10:KU20 s. 68 och bet. 2018/19:KU20 s. 220). I sitt ställningstagande våren 2019 (bet. 2018/19:KU20 s. 220) konstaterade utskottet att det i förarbetena till regeringsformen förutsätts att regeringen som huvudregel ska uppträda som en enhet, och detta kommer till uttryck genom uttalandet att regeringen är ett kollektiv, uppbyggt kring statsministerns person, vilket får förutsättas hållas samman av gemensamma politiska värderingar och målsättningar (prop. 1973:90 s. 179). Vidare konstaterades att det däremot inte finns några formella regler som föreskriver att regeringen ska vara enig om sina beslut eller sitt uppträdande.

Utskottet påminde om att det tidigare framhållit att uttalanden som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer (bet. 1993/94:KU30 s. 63). Samtidigt anförde utskottet att statsråd i likhet med övriga medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, inte minst när de uttalar sig i partipolitiska frågor. En viss diskrepans mellan uttalanden av olika statsråd kan därför förekomma, särskilt inom koalitionsregeringar. Statsråd bör dock iakta viss försiktighet med uttalanden som kan uppfattas ge uttryck för regeringens politik när så inte är fallet, framhöll utskottet.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 25 januari 2024 en svarspromemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A4.8.2).

I svaret på en fråga om vilket underlag som låg till grund för statsrådets uttalande att regeringen ser att ny kärnkraft motsvarande minst tio konventionella reaktorer behöver tas i drift under 2030- och 40-talet på pressträffen den 9 augusti 2023 framgår det bl.a. följande.

Avsikten med statsrådets uttalande var att exemplifiera vad utgångspunkterna i det s.k. Tidöavtalet, som ligger till grund för regeringspartiernas och Sverigedemokraternas politiska samverkan under mandatperioden, i fråga om det prognostiserade elbehovet skulle kunna medföra vad gäller antalet nya reaktorer av konventionell storlek.

Vidare anges i svarspromemorian att underlaget inte varit föremål för gemensam beredning eftersom det var fråga om ett exempel som tog sin utgångspunkt i Tidöavtalet och därmed inte innebar några nya ställningstaganden.

Ett pressmeddelande med rubriken Sverige behöver tre gånger så mycket kärnkraft om 20 år publicerades den 9 augusti 2023. I pressmeddelandet står bl.a. följande:

- Klimatomställningen kräver en fördubbling av elproduktionen och kärnkraften kommer att behöva stå för en stor del av den ökningen. Regeringen ser att ny kärnkraft, motsvarande minst 10 nya konventionella reaktorer, behöver byggas till 2045, säger Romina Pourmokhtari, klimat- och miljöminister.

Pressmeddelandet avpublicerades den 10 augusti 2023 och ersattes den 15 augusti av en artikel. I svarspromemorian anges att skälet för detta var att exemplet i pressmeddelandet kunde tolkas som att regeringen bundit sig vid ett visst antal nya reaktorer, vilket inte var avsikten. I artikeln finns ingen uppgift om antalet reaktorer. Den presentation som visades på pressträffen (se bilaga A4.8.3) publicerades på regeringens webbplats den 11 augusti.

Enligt Regeringskansliets rutiner för korrigeringar på regeringens webbplats ska en rättelse göras när innehållet i ett pressmeddelande varit felaktigt vid publiceringen. Om rättelsen innebär att innehållet ändras ska den felaktiga uppgiften i texten rättas och sidan märkas upp med ”(Ny version)” i ingressen. Dessutom ska ett fält läggas till som beskriver rättelsen nedanför brödtexten och datumet uppdateras. Pressmeddelandet, inklusive rättelsen, skickas därefter ut på nytt i prenumerationstjänsten. Om felaktigheten är av mindre betydelse behöver den uppdaterade versionen inte skickas ut till prenumeranter, i övrigt ska samma rutin tillämpas. Av svarspromemorian framgår det att rutinen tillämpas inom Klimat- och näringslivsdepartementet men att rutinen i detta fall inte följts eftersom det inte publicerades någon rättelsetext.

Utskottet ställde även en fråga om vilket statsråd som ansvarar för frågor om utbyggnad av kärnkraft. I svaret anges att utbyggnad av kärnkraft

aktualiserar flera frågor som olika statsråd ansvarar för. Mellan statsråden i Klimat- och näringslivsdepartementet är ansvaret fördelat på följande sätt.

Energi- och näringsministern ansvarar för förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden om energipolitiska styrmedel för energitillförsel samt energiförsörjning. Klimat- och miljöministern ansvarar för förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden som rör miljöbalken och strålskydd samt kärnteknisk verksamhet, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement. Detta innefattar bl.a. tillståndsprövning av exempelvis nya reaktorer.

Utfrågning med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari

Utskottet höll den 15 april 2024 en utfrågning med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari (bilaga B5). Vid utfrågningen framhöll ministern inledningsvis att ämnet för pressträffen var behovet av att utveckla regelverket för den befintliga och framtida kärnkraften. Hon ville därför belysa omfattningen av det framtida behovet genom att ställa elbehovet i relation till hur stor produktion av kärnkraft det skulle kunna motsvara. Grunden för uttalandet är en formulering i Tidöavtalet om att planeringen för ökad elanvändning bör utgå från ett prognostiserat elbehov på minst 300 terawattimmar 2045. Det rörde sig inte om något nytt ställningstagande till riktlinjer, principer eller förhållningssätt utan om ett räkneexempel för att åskådliggöra det behov av ny elproduktion som finns i Sverige. Exemplet var ämnat att ge en konkret bild av hur stort behovet faktiskt är av att utveckla regelverket för både den befintliga och framtida kärnkraften. Vidare uppgav ministern i huvudsak följande som svar på ledamöternas frågor.

Avsikten var inte att det skulle uppfattas som något nytt besked och sannerligen inte att det skulle uppfattas som att regeringen i sig ville bygga tio reaktorer. Därmed inte heller att det skulle uppfattas så av t.ex. marknadens aktörer. Efter pressträffen florerade mycket missuppfattningar och uppgifter i medier som framställde det som ny politik. Det var något som de inte var beredda på. För Romina Pourmokhtari framstod det också i medier som att det fanns större meningsskiljaktigheter än vad som var fallet. Hon läser det som att energi- och näringsminister Ebba Buschs statssekreterare (Liljeberg) genom sitt uttalande (se avsnittet Uppgifter i media ovan) menar att det inte rör sig om ny politik, vilket hon instämmer i.

På en fråga om statsrådet gått över sina befogenheter genom uttalandet om tio reaktorer svarade Romina Pourmokhtari följande.

Att exemplifiera politiken man bedriver och att bryta ned och konkretisera den politik man har är något väldigt många ministrar ägnar sig åt frekvent, och det är inte något Romina Pourmokhtari menar är att överstiga sina befogenheter utan tvärtom att på olika sätt tydliggöra för både svenska folket och andra i vårt samhälle vad regeringens politik kan innebära. Ändock blir det problematiskt om det uppfattas som ny politik, och som att regeringen vill bygga ett antal reaktorer när det endast avsågs framföras som ett exempel på

de behov som finns för den befintliga och framtida kärnkraften, vilket också rapporten man tog emot berörde.

Av statsrådets svar på frågor om pressmeddelandet framgår bl.a. att hon inte har något minne av att ha godkänt ett pressmeddelande med rubriken Sverige behöver tre gånger så mycket kärnkraft om 20 år. Enligt statsrådet kan det vara så att pressmeddelandet alternerades utefter exemplet, vilket inte borde ha gjorts eftersom det också kan ha bidragit till missuppfattningen. När det uppmärksammades att pressmeddelandet kunde misstolkas delvis som ny politik och att det inte uppfattades som ett exempel valde man att ersätta pressmeddelandet med en tydliggörande artikel. Syftet var att undvika fler missförstånd, men det korrekta hade varit att rätta pressmeddelandet och sedan exempelvis tydliggöra med en artikel där man redogör för det som ett exempel. Det hade varit i linje med Regeringskansliets rutiner som också tillämpas inom Klimat- och näringslivsdepartementet, men som inte följts i detta fall. Statsrådet fick kännedom om att pressmeddelandet hade dragits tillbaka först efteråt, och när hon fick informationen påpekade hon att det i stället borde ha gjorts en rättelse. Varför det inte gjordes i det här fallet kan hon inte överblicka eller redogöra för ytterligare eftersom hon fick informationen först i efterhand, hon kan bara beklaga att rutinerna inte följts. Statsrådet uppgav vidare att hon även har påtalat att de i sitt arbete, från deras sida av regeringen, ska se till att det framöver ska hanteras enligt Regeringskansliets rutiner.

På frågor om vilka ytterligare åtgärder man vidtog för att reda ut missförståndet svarade statsrådet att det gjordes genom ordvalen i enskilda intervjuer med journalister efter pressträffen då det uttrycktes som att det skulle kunna konkretiseras med motsvarande tio konventionella reaktorer. Vidare anförde hon att de på olika sätt redogjorde för hur det endast rörde sig om ett exempel, men att de upptäckte att det inte uppfattades så. En stor del av dagen efter pressträffen ägnades åt att höra av sig till mediekällorna och redogöra för att det var menat som ett exempel. Vid det läget fanns dock informationen redan där ute, och som statsrådet uppfattade det var det inte särskilt många som anpassade efterföljande artiklar efter eventuella rättelser, utan det handlade snarare om att på olika sätt redogöra för vad avsikten var på regeringens webbplats och i andra forum. Under utfrågningen framkom också att de kommer att vara mer aktsamma framöver till följd av erfarenheten att det finns en stor risk att information missuppfattas och att frågor som rör kärnkraft och energipolitik blandas ihop på olika sätt.

Statsrådet fick även frågor om den presentation som visades vid pressträffen. Av svaren framgår det bl.a. att statsrådet hade sett innehållet i presentationen och tog emot den innan de gick till pressträffen. Sidan i presentationen med rubriken Kraftfull utbyggnad av kärnkraft sågs som ett tillfälle att exemplifiera och konkretisera vad 300 terawattimmar *kan* innebära, inte *ska* innebära. Det var en del av det som de raskt upptäckte missuppfattades när det tolkades som en skarpare linje av ny politik från regeringens sida och att regeringen ville bygga tio reaktorer.

Under utfrågningen framkom att filmen från pressträffen numera är avpublicerad på regeringens webbsida om pressträffen. Presentationsbilderna som visades under pressträffen går fortfarande att ladda ner från sidan. Utifrån en iakttagelse att det på samma webbsida inte finns någon rättelse eller förtydligande text fick statsrådet en fråga om det finns skäl att ytterligare förtydliga informationen för att undvika risken att det fortfarande kan missförstås. Statsrådet svarade att det självfallet hade varit tacksamt om de kunde förtydliga även presentationen. Så vitt hon vet är det inte möjligt att redigera uppladdad inspelad information från pressträffen. Hon framhöll att det rörde sig om formuleringar som kunde missuppfattas men inte om formuleringar som så att säga de facto är felaktiga. Avsikten var att förtydliga genom att publicera en artikel, men de tar med sig informationen för att se om det går att ytterligare förtydliga på andra sidor på regeringens webbplats.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare uttalat har statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning kan dock särskild försiktighet behöva iakttas. En självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta.

I granskningen har det framkommit att statsrådets avsikt med uttalandet vid pressträffen om behovet av ny kärnkraft var att exemplifiera vad det prognostiserade elbehovet skulle kunna medföra när det gäller antalet nya reaktorer av konventionell storlek. Samtidigt har det framkommit att uttalandet inte kom att uppfattas som ett exempel utan som ett nytt besked från regeringen om ett framtida behov av ett visst antal nya kärnkraftsreaktorer.

Utskottet kan konstatera att uttalandet gjordes under statsrådets inledande presentation vid en förberedd pressträff och att ett liknande uttalande även återfinns i det pressmeddelande som publicerades i samband med pressträffen. Även de presentationsbilder som statsrådet visade på pressträffen innehåller en punkt som speglar uttalandet. Efter pressträffen uppstod frågor om vad regeringens officiella hållning var. Utskottet kan således konstatera att kommunikationen inte varit tillräckligt tydlig, men noterar samtidigt att man i efterhand kontaktade olika medier för att klargöra hur uttalandet skulle förstås. Utskottet vill i sammanhanget påminna om vikten av viss försiktighet med uttalanden som kan uppfattas ge uttryck för regeringens politik när så inte är fallet.

Vidare framkommer det i granskningen att pressmeddelandet avpublicerades dagen efter pressträffen och några dagar därefter ersattes av en artikel i syfte att undvika fler missförstånd. Hanteringen ger utskottet anledning att upprepa vad det tidigare uttalat om att ändringar och rättelser på regeringens webbplats bör göras genom att skriftliga ändringar och rättelser fogas till det dokument där den ursprungliga uppgiften finns. En sådan hantering hade också varit i linje med Regeringskansliets egna rutiner för korrigeringar på regeringens webbplats. Utskottet kan notera att statsrådet vid

utfrågningen beklagade att rutinerna inte följts och agerade efter att ha fått kännedom om att så inte var fallet.

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

4.9 Klimat- och miljöministerns uttalande om satsningar på klimatanpassning

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 124-2023/24), *bilaga A4.9.1*, begärs det att utskottet granskar klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtaris uttalande om satsningar på klimatanpassning.

I anmälan hänvisas till den särskilda debatt om klimatanpassning som ägde rum i riksdagen den 19 september 2023. Enligt anmälaren påstod statsrådet under debatten att regeringen kommer att satsa på klimatanpassning i samma utsträckning som Miljöpartiet gjorde under tiden som partiet ingick i regeringen. Vidare anfördes i anmälan att budgetpropositionen för 2024, vilken presenterades dagen efter debatten, innehöll en avveckling av medel till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och länsstyrelserna för arbete med klimatanpassning om 50,5 miljoner kronor per år. Anmälaren menar att denna neddragning av budgeten inte stämmer överens med statsrådets uttalande från dagen före. Enligt anmälaren kan det inte uteslutas att statsrådet under debatten avsiktligt undanhöll uppgifter om budgetneddragningarna i syfte att undvika att information om de negativa effekterna för Sveriges klimatanpassningsarbete skulle spridas till allmänheten. Konstitutionsutskottet bör därför enligt anmälaren granska statsrådets uttalande i den nämnda debatten med avseende på dess förenlighet med regeringsformens krav på saktighet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet, *bilaga A4.9.2*.

Utredning i ärendet

Särskild debatt den 19 september 2023

Tisdagen den 19 september 2023 höll riksdagen en särskild debatt om klimatanpassning på begäran av Miljöpartiet (riksdagens prot. 2023/24:6 § 1). Under debatten anförde klimat- och miljöministern bl.a. följande (anf. 18):

När vi nu talar om klimatanpassning, vilket är vad debatten handlar om, vet du mycket väl att det är ett lokalt ansvar där staten gör förstärkningar. Det gör vi genom våra myndigheter. Det är MSB som tillgodoser de medel

som bland annat Miljöpartiet tagit initiativ till i tidigare regeringar, vilket innebär en påbörjad satsning, som den här regeringen fortsätter att satsa på i samma utsträckning. Om det blir exempelvis höga vattennivåer är det MSB som följer upp, ser på hur situationen ser ut och föreslår lösningar till länsstyrelser och till kommunerna.

Uppgifter i regeringens budgetpropositioner

I budgetpropositionen för 2023 finns anslaget 2:2 *Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor* inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. I propositionen föreslogs att anslaget skulle få användas för att finansiera ersättning till kommuner för åtgärder som vidtas för att förebygga jordskred och andra naturolyckor. Anslaget skulle även få användas för finansiering av vissa åtgärder för att stärka samhällets förmåga att bedöma och hantera översvämningsrisker. För 2023 uppgick anslaget till ca 507 miljoner kronor, vilket innebar en minskning med 15 miljoner kronor jämfört med 2022 när anslaget uppgick till ca 522 miljoner kronor (prop. 2022/23:1 utg.omr. 6 s. 91).¹

Vidare finns i budgetpropositionen för 2023 anslaget 1:10 *Klimat Anpassning* inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård. I propositionen föreslogs att anslaget skulle få användas för utgifter för att förebygga och begränsa samhällets sårbarhet till följd av klimatförändringar såsom förebyggande och kunskapshöjande insatser, utredningar, samordning, och planer. Anslaget skulle också få användas för statsbidrag inom dessa områden samt för de administrativa utgifter som insatserna medför. För 2023, liksom för 2022, uppgick anslaget till 140 miljoner kronor (prop. 2022/23:1 utg.omr. 20 s. 94).

Regeringen fattade beslut om budgetpropositionen för 2024 den 15 september 2023 och överlämnade den till riksdagen den 20 september 2023. För 2024 föreslogs att anslaget 1:10 *Klimatanpassning* inom utgiftsområde 20 skulle minskas med 50,5 miljoner kronor jämfört med 2023 (från 140 miljoner kronor till 89,5 miljoner kronor) på grund av avveckling av medel till MSB och avveckling av medel till länsstyrelserna (prop. 2023/24:1 utg.omr. 20 s. 106). Anslaget 2:2 *Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor* inom utgiftsområde 6 föreslogs uppgå till samma belopp som 2023 (exklusive ändringsbudget), dvs. ca 507 miljoner kronor (prop. 2023/24:1 utg.omr. 6 s. 90).²

Gällande ordning

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktlighet och

¹ Efter ändringar i vårändringsbudgeten för 2022 och 2023 uppgick anslaget till ca 520 miljoner kronor för 2022 och ca 482 miljoner kronor för 2023 (prop. 2021/22:99 s. 9 och prop. 2022/23:99 s. 6).

² Beslut om statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor fattas av MSB.

opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 27 uppl., 2018, s. 71). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Konstitutionsutskottet har uttalat att endast en del av regeringens verksamhet omfattas av saklighetskravet i regeringsformen och att saklighetskravet därför inte generellt kan tillämpas i granskningen av statsråds uttalanden i olika sammanhang (bet. 2016/17:KU20 s. 332).

Tidigare granskning

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet brukar i dessa granskningar framhålla dels att utskottets granskning ska avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, dels att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att statsråd med hänsyn till sin speciella ställning kan behöva ta särskilda hänsyn.

Ett antal granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f., bet. 2017/18:KU20 s. 300 f., bet. 2018/19:KU20 s. 201 f. och 214 f. samt bet. 2022/23:KU20 s. 151). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt. Utskottet har också uttalat att det är angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter (bet. 2016/17:KU20 s. 374).

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 18 januari 2024 en svarspromemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A4.9.2).

I promemorian anförs att statsrådets uttalande om satsningar på klimat Anpassning – klimatanpassning (anslag 1:10 utg.omr. 20), åtgärder för ras- och skredsäkring längs Göta älv (anslag 1:19 utg.omr. 20) och förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor (anslag 2:2 utg.omr. 6) – utgick från de anslagsnivåer som gällde när debatten ägde rum, dvs. nivåerna för 2023. Vid detta tillfälle var budgetpropositionen för 2024 inte överlämnad till riksdagen och uppgifterna om de nämnda anslagen var ännu inte offentliga.

Vid debatten berörde statsrådet inte heller några satsningar som avser dessa anslag i budgeten för 2024. I sitt inledningsanförande nämnde statsrådet satsningar på våtmarker (anslag 1:3 utg.omr. 20) för 2024. De satsningarna var redan offentliggjorda.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare har uttalat har statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning kan dock särskild försiktighet behöva iakttas. En självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Det är också angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter.

I den aktuella granskningen har till utskottet anförts att statsrådets uttalande i den särskilda debatten utgick från de anslagsnivåer som gällde när debatten ägde rum, dvs. nivåerna för 2023. Nya anslagsnivåer för 2024 hade vid detta tillfälle beslutats men ännu inte offentliggjorts. Dessa anslagsnivåer blev offentliga dagen efter den särskilda debatten i samband med överlämnandet av budgetpropositionen till riksdagen.

Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

4.10 Klimat- och miljöministerns uttalande om klimathandlingsplanen

Ärendet

Anmälningarna

I två anmälningar till konstitutionsutskottet (dnr 694-2023/24 och 695-2023/24) begärs att utskottet granskar klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtaris uttalanden om klimatlagen, *bilaga A4.10.1–2*. I båda anmälningarna hänvisas till en intervju i TV4 den 15 december 2023 då hon ska ha sagt att det inte finns något krav på att lämna klimathandlingsplanen till riksdagen under 2023, utan att klimatlagen anger att regeringen bör lämna den före årsskiftet.

I anmälningarna görs gällande att Romina Pourmokhtari därmed lämnat oriktiga uppgifter om rådande svensk lagstiftning i en tv-sänd intervju. I den ena anmälan (*bilaga A4.10.2*) anfördes att intervjun gjordes för att informera om arbetet kring såväl FN:s klimattoppmöte i Dubai som hennes och regeringens arbete med klimathandlingsplanen. Utskottet bör enligt anmälningarna granska uttalandets förenlighet med regeringsformens krav på saktighet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet, bilaga A4.10.3.

Utredning i ärendet

Uttalanden i medier

Uttalandet som det refereras till i anmälningarna gjordes under en intervju i programmet Nyhetsmorgon i TV4 den 15 december 2023. Intervjun finns inte tillgänglig i sin helhet men i ett klipp med ett utdrag från den uttalar klimat- och miljöministern följande om klimathandlingsplanen:

Det som står i lagen är ju att man bör lägga fram den före årsskiftet. Men vi får se, vi jobbar på det.

På en följdfråga från programledaren om det inte är säkert att den kommer före årsskiftet svarar statsrådet: ”Nej, det är inte säkert”.

På eftermiddagen samma dag skrev Romina Pourmokhtari i ett inlägg på den sociala medieplattformen X (*tidigare Twitter*) att klimathandlingsplanen kommer att presenteras innan årsskiftet. Statsrådet skickade även en skriftlig kommentar till TV4-nyheterna där samma uppgift fanns med. Den skriftliga kommentaren publicerades på TV4-nyheternas webbplats den 15 december 2023.

Regeringens klimatpolitiska handlingsplan

Den 21 december 2023 överlämnade regeringen skrivelse 2023/24:59 Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll till riksdagen. I avsnittet Ärendet och dess beredning konstateras att det i den svenska klimatlagen (2017:720) föreskrivs att regeringen vart fjärde år ska ta fram en klimatpolitisk handlingsplan. Handlingsplanen ska lämnas till riksdagen året efter det att ordinarie val till riksdagen har hållits.

Gällande ordning

Saklighetskravet

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 27 uppl., 2018, s. 71). Som framgår ovan gäller bestämmelsen alltså inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen

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

Konstitutionsutskottet har uttalat att endast en del av regeringens verksamhet omfattas av saklighetskravet i regeringsformen och att saklighetskravet därför inte generellt kan tillämpas i granskningen av statsråds uttalanden i olika sammanhang (bet. 2016/17:KU20 s. 332).

Klimatlagen

I 5 § klimatlagen (2017:720) finns det bestämmelser om en klimatpolitisk handlingsplan. Enligt denna ska regeringen vart fjärde år ta fram en sådan handlingsplan. Vidare framgår det att handlingsplanen ska lämnas till riksdagen året efter det att ordinarie val till riksdagen har hållits. Paragrafen innehåller därutöver bestämmelser om vad handlingsplanen bör innehålla.

Tidigare granskning

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet har i dessa granskningar framhållit att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan med hänsyn till sin speciella ställning behöva ta särskilda hänsyn. Ett antal granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f., bet. 2017/18:KU20 s. 300 f., bet. 2018/19:KU20 s. 201 f. och s. 214 f., bet. 2020/21:KU10 s. 286 f. och s. 308 f., bet. 2020/21:KU20 s. 157 f., bet. 2021/22:KU20 s. 216 f. och s. 242 f. och bet. 2022/23:KU20 s. 118 f.). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Våren 2015 granskade utskottet ett uttalande av klimat- och miljöministern vid riksdagens frågestund (bet. 2014/15:KU20 f. 42). I sitt ställningstagande vidhöll utskottet 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. Vidare konstaterade utskottet att det av utredningen framgick att statsrådets inledande uttalande om det extra valet kunde tolkas som att regeringen vid den aktuella tidpunkten redan hade beslutat om ett extra val men att ministern senare under frågestunden efter ett påpekande hade korrigerat uttalandet. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

Våren 2022 granskade utskottet ett uttalande av energi- och digitaliseringsministern under en interpellationsdebatt i riksdagen (bet. 2021/22:KU20 s. 244 f.). Utskottet framhöll vikten av att statsråd i samband med svaret på interpellationer säkerställer att uttalanden grundas på uppgifter som är

korrekta. Utskottet noterade att statsrådet efter att av förbiseende sagt elkonsument i stället för elproduktion omedelbart korrigerade sig. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet en kommentar till vad som anfördes i anmälningarna om statsrådets uttalande i förhållande till 5 § klimatlagen. Utskottet fick den 27 februari 2023 en svarspromemoria (bilaga A4.10.3) som är upprättad inom Klimat- och näringslivsdepartementet. I svarspromemorian uppges att statsrådet rättade sitt uttalande redan samma dag genom att meddela att klimathandlingsplanen skulle presenteras före årsskiftet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang och om dessa har varit korrekta. Utskottet vill inledningsvis framhålla att det är en självklar utgångspunkt att statsråds uttalanden ska vara korrekta.

Utskottet konstaterar att klimat- och miljöministerns uttalande om att det i klimatlagen står att klimathandlingsplanen *bör* överlämnas före årsskiftet var felaktigt. I granskningen har det framkommit att statsrådet på eftermiddagen samma dag som uttalandet gjordes meddelade att regeringen kommer att presentera klimathandlingsplanen före årsskiftet.

4.11 Utrikesministerns användning av begreppet proportionalitet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till utskottet (dnr 422-2023/24), *bilaga A4.11.1*, begärs det att utskottet granskar utrikesminister Tobias Billströms uttalande den 1 november 2023 vid Nordiska rådets session i Oslo, som svar på en fråga om proportionalitet i Israels krigsföring som gäller attacker på flyktinglägret Jabalia, i förhållande till 1 kap. 9 § regeringsformen när det gäller saklighet. Anmälaren menar att utrikesministerns uttalande är felaktigt samt anför att proportionalitet i internationell rätt bl.a. avser att den militära betydelsen av ett anfall måste stå i proportion till de risker som civilbefolkningen och civil egendom utsätts för. Principen medför ett förbud mot anfall som förväntas leda till civila förluster som är överdrivna i förhållande till den konkreta och direkta militära fördel som kan förväntas. Den militära betydelsen av anfällen måste således stå i proportion till de risker som civilbefolkningen och civila objekt

utsätts för. Enligt anmälaren var det uppenbart att den fråga utrikesministern ombads svara på avsåg denna aspekt på proportionalitet.

Anmälan uppmärksammar att utrikesministern även tidigare (den 23 oktober 2023) uttalat sig i frågan om Israels svar är proportionerligt, och han anför att det är allvarligt att utrikesministern, för andra gången, hävdar att Israels respons är proportionerlig från vad som, enligt anmälaren, förefaller vara ett uppenbart missförstånd om vad begreppet avser.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A4.11.2*, samt en utfrågning med utrikesminister Tobias Billström, *bilaga B2*.

Utredning i ärendet

Uttalanden om proportionalitet

Utrikesministerns uttalande vid Nordiska rådets möte

Vid Nordiska rådets möte i Oslo den 30 oktober t.o.m. den 2 november 2023, ägde utrikesministrarnas redogörelse rum den 1 november. Utrikesminister Tobias Billström tog i sitt huvudinlägg inte upp situationen i Israel och Gaza (104).

I en replik framförde Kathy Lie i huvudsak följande (105, *bilaga A4.11.3*):

Israels bombning av Gaza fortsätter på fjärde veckan. FN rapporterar att hälften av husen nu är ödelagda, och att inga platser är säkra. I går bombade Israel flyktinglägret Jabaila. Man fann tidigt 40 döda människor, men under ruinerna förväntas det finnas långt, långt fler.

Israel motiverade angreppet med att de ville ta en – en – Hamas-befälhavare. Menar utrikesministern att detta är ett proportionerligt angrepp, eller är bombningen av Jabalia en krigsförbrytelse?

I svar på repliken uttalade Tobias Billström följande (106, *bilaga A4.11.4*):

Herr president! Israel har en självklar rätt att försvara sig mot Hamas terrorism och urskillningslösa raketbeskjutning. Lika självklart är det att Israels legitima respons måste ske i enlighet med folkrätten och särskilt den internationella humanitära rätten. Den internationella humanitära rätten syftar till att begränsa lidandet för civilbefolkningen och alla parter i en konflikt. Alla parter måste följa detta. Det innebär naturligtvis att parterna har en skyldighet att så långt som möjligt undvika att skada civila.

Israels respons är proportionerlig. Som regeringen har sagt har Israel en rätt att försvara sig militärt mot Hamas terroristattacker, och det var detta som avsågs med det här begreppet. Men som jag sa har vi också sagt att Israels legitima respons måste ske i enlighet med den internationella humanitära rätten. Bedömningen av proportionalitet i detta avseende måste ske från fall till fall med beaktande av de specifika omständigheter som råder.

Utrikesministrernas uttalande i media

I en TT-artikel den 23 oktober 2023, som den presenterats samma dag på Svenska Dagbladets webbplats, återges bl.a. följande när det gäller uttalanden av utrikesminister Tobias Billström.

Vi har sagt från den svenska regeringens sida att Israel har rätt att försvara sig, men Israel måste också precis som alla andra parter ta in det faktum att man bör i görligaste mån försöka rädda civila liv, säger Tobias Billström – som inte vill svara ja eller nej på frågan om Israels svar är i linje med internationell rätt.

Israel har rätt att försvara sig och svaret har varit proportionerligt, säger utrikesministern i Luxemburg.

Uttalande av regeringen på regeringen.se

I ett pressmeddelande som publicerats på regeringens webbplats den 10 januari 2024, uttalas att den svenska regeringens ställningstaganden vilar på närmare angivna utgångspunkter (*bilaga A4.11.5*). Där uttalas bl.a. följande:

1. Israel har en självklar rätt att försvara sig mot terrorism och urskillningslös raketbeskjutning. Regeringen fördömer reservationslöst terroristgruppen Hamas attacker. Sverige kräver att alla kvarvarande personer i gisslan omedelbart och villkorslöst släpps och stödjer de ansträngningar som görs av bland annat USA, Egypten, Qatar och Internationella Rödakorskommittén (ICRC).

Hamas är listad som en terroristorganisation av EU sedan drygt 20 år. Sverige stödjer det arbete som nu pågår inom EU om ytterligare åtgärder mot Hamas för att förhindra till exempel dess finansiering.

Israels rätt att försvara sig är inte absolut. Israels legitima rätt att försvara sig måste ske i enlighet med folkrätten, inklusive den internationella humanitära rätten. Folkrätten gäller alla och alltid, oavsett geografisk kontext.

2. Civila måste skyddas. Civila och civil infrastruktur får inte göras till måltavlor. Hamas och andra terroristgrupper i Gaza får inte gömma sig bakom civila och använda dessa som mänskliga sköldar.

Israel ska så långt som möjligt undvika att skada civila när de utövar sin rätt att försvara sig. Direkta attacker mot civila och civilegendom är inte tillåtna. Principer om åtskillnad mellan militära mål och civila objekt, proportionalitet och försiktighet måste alltid tillämpas.

Gällande ordning

Saklighetskravet

I 1 kap. 9 § regeringsformen föreskrivs att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

Bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen innebär att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska iakttä saktighet. Enligt förarbetena gäller bestämmelsen även för regeringen men endast när regeringen uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209

s. 138). Det innebär att regeringen i denna roll inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som den är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende.

Konstitutionsutskottet har uttalat att endast en del av regeringens verksamhet omfattas av saklighetskravet i regeringsformen och att saklighetskravet därför inte generellt kan tillämpas i granskningen av statsråds uttalanden i olika sammanhang (bet. 2016/17:KU20 s. 332).

Självförsvarsrätten enligt FN-stadgan och proportionalitetsprincipen

Staters rätt till självförsvar utgör ett undantag från ett grundläggande våldsförbud. Förenta Nationernas stadga innehåller (i artikel 51) ett undantag från våldsförbudet som hänvisar till ”den naturliga rätten till [...] självförsvar i händelse av väpnat angrepp”.

Rätt till självförsvar förutsätter bl.a. att det föreligger ett väpnat angrepp, och självförsvaret får inte gå längre än vad som är motiverat från proportionalitets- och behovsprinciperna. Enligt proportionalitetsprincipen ska självförsvaret stå i proportion till angreppshandlingen (Bring m.fl. Sverige och Folkkrätten, Juno version 6, 2020, kap. 10 Internationell våldsanvändning, avsnitt 5 Undantag från våldsförbudet; självförsvar s. 193). Enligt Henriksen innebär proportionalitetsprincipen ett krav på ”the victim state to strike a fair balance between the armed attack and the measures taken to stop it. [– – –] Proportionality does not mean, however, that the victim state can never resort to more force than used in the armed attack” (Henriksen, International Law, 4 uppl., 2023, s. 274).

Proportionalitetsprincipen inom den internationella humanitära rätten

Den internationella humanitära rätten, även kallad krigets lagar, syftar till att begränsa det lidande som väpnade konflikter orsaka för såväl civila som stridande. Den gäller oavsett vem som startade konflikten. Proportionalitetsprincipen inom den internationella humanitära rätten innebär att den militära betydelsen av ett anfall måste stå i proportion till de risker som civilbefolkningen och civil egendom därigenom utsätts för. Av principen följer ett förbud mot att inleda ett anfall som kommer att leda till civila förluster vilka kan anses överdrivna i förhållande till den konkreta och direkta militära fördel som kan förväntas uppnås (prop. 2013/14:146 s. 32 f.).

Jus ad bellum respektive jus in bello

Nationalencyklopedin lämnar följande förklaringar gällande begreppen jus ad bellum och jus in bello.

Jus ad bellum (latin), rätten för en stat (eller tidigare en furste) att gå i krig. Ett heltäckande folkrättsligt förbud mot aggressionskrig etablerades först genom tillkomsten av Briand–Kelloggpakten 1928.

Modern folkrätt (FN-stadgan) medger endast bruk av våld i de internationella relationerna i två fall:

1. i självförsvar som svar på ett väpnat angrepp,
2. efter beslut av FN:s säkerhetsråd när rådet funnit att internationell fred och säkerhet är i fara.

Jus in bello (latin), de folkrättsliga regler som gäller i krig. Dessa s.k. krigets lagar innehåller framför allt humanitära normer men även humanitärt neutrala regler om okkupation och neutralitet.

Tidigare granskning

Saklighetskravet

Utskottet har genom åren granskat en rad olika uttalanden av statsråd (t.ex. bet. 2022/23:KU20 s. 158). Som utskottet tidigare har framhållit ska konstitutionsutskottets granskning avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Statsråd har, i likhet med alla andra medborgare, rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan behöva ta särskild hänsyn. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är att uttalandena ska vara korrekta. Detta utesluter naturligtvis inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Uttalanden på utrikespolitikens område

Våren 2016 granskade utskottet utrikesministerns uttalanden om utomrättsliga avrättningar (bet. 2015/16KU20 s. 380 f.). Enligt anmälaren hade utrikesministern i samband med att hon uttalat sig om Israel och utomrättsliga avrättningar hävdat fyra olika, otydliga, motsägelsefulla och sinsemellan oförenliga ståndpunkter. I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att det inom utrikespolitiken förekommer s.k. performativa uttalanden. För att ett uttalande ska betraktas som performativt krävs vanligen att det råder särskilda yttre förhållanden. Det brukar framhållas att utsagan ska göras av rätt person, i rätt form och i rätt situation och att omgivningen ska vara beredd att acceptera att nämnda omständigheter råder. Utskottet konstaterade att uttalandepolitiken, och därmed utnyttjandet av performativer, rymmer en rad problem. I denna del framhöll utskottet den ofta förekommande vagheten i utrikespolitiska uttalanden och därmed möjligheten till skilda tolkningar. Utskottet uttalade vidare bl.a. att uttalandena rörde frågor som kunde vara känsliga för bl.a. en utländsk stat och där omgivningen kunde ha olika uppfattningar. Utskottet konstaterade att de då aktuella uttalandena uppenbarligen hade missförstått. Mot bakgrund av de särskilda krav som ställs på uttalanden av den minister som ansvarar för utrikespolitiken underströk utskottet vikten av att utrikesministerns uttalanden till sitt innehåll är så formulerade att de inte leder till missförstånd eller ger upphov till motstridiga tolkningar.

Våren 2019 gällde en granskning utrikesministerns uttalanden om Storbritanniens utträde ur EU (bet. 2018/19:KU20 s. 228 f.). Anmälaren pekade på ett antal uttalanden som utrikesministern gjort vid en konferens i januari 2019 där hon bl.a. sagt att hon ”inte kan förlåta dem för detta”, att hon ”anser att de

begått ett historiskt misstag och skapat ett problem för oss alla” och att ”[d]etta beror på dåligt politiskt ledarskap som pågått under väldigt lång tid i Storbritannien. Jag såg det under min tid som EU-kommissionär ... det fanns ingen som försvarade deras [Storbritanniens] medlemskap i EU”. Även i denna granskning påminde utskottet inledningsvis om att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas, detta mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen. Utskottet anförde att en självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är att uttalandena ska vara korrekta. Detta utesluter dock inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt. Vidare uttalade utskottet bl.a. att utrikespolitiken i viss mån skiljer sig från andra politikområden och att särskilda krav måste ställas på uttalanden som görs av den minister som ansvarar för utrikespolitiken inom regeringen. Utskottets bedömning var att de uttalanden som varit föremål för granskning, sett till det sammanhang de gjordes i och hur de uttalades, inte var sådana att de kunde sägas ha gett uttryck för någon ny svensk utrikespolitisk linje.

Våren 2023 gällde en granskning bl.a. utrikesministerns uttalande om att Turkiet är en demokrati (bet. 2022/23:KU20 s. 140 f.). Utskottet uttalade bl.a. att ”statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden, men särskilda hänsyn kan behöva tas då utrikespolitiken skiljer sig från andra politikområden. Diplomatiska hänsyn ställer särskilda krav på varsamhet och nyansering, samtidigt som språkbruket ska vara korrekt”. Med det sagt, hade utskottet inget att anmärka på de i granskningen uppmärksammade uttalandena. (Utskottet uppmärksammade värdet av att vissa uppgifter som förekommit i turkisk nyhetsförmedling hade korrigerats av bl.a. personal vid Utrikesdepartementet.)

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 27 februari 2024 en svarspromemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet (bilaga A4.11.2).

När det gäller frågan om missförstånd om vad begreppet proportionalitet avser, och vad som varit avsett med begreppet vid de tillfällen den 1 november och den 23 oktober 2023 som omnämnts ovan, anføres i promemorian att utrikesministerns uttalande den 1 november 2023 gjorde tydligt att begreppet proportionalitet användes i två olika avseenden. Det kan därför, enligt svarspromemorian, inte sägas föreligga något missförstånd.

I fråga om Israels rätt att försvara sig militärt mot Hamas terroristattacker så är det proportionerligt, anføres det i svarspromemorian, i den betydelsen att Israel får använda militära medel för sitt försvar. Det var också detta utrikesministern avsåg med sitt uttalande den 23 oktober 2023.

När det gäller hur Israel använder militära medel för sitt försvar har regeringen konsekvent uttalat, bl.a. i det uttalande som utrikesministern gjorde

redan den 7 oktober 2023, att Israels legitima respons måste ske i enlighet med den internationella humanitära rätten. Bland annat är direkta attacker mot civila och civil egendom inte tillåtna och principerna om åtskillnad, proportionalitet och försiktighet måste alltid tillämpas. Bedömningen av proportionaliteten i detta avseende måste ske med beaktande av de specifika omständigheterna i varje enskilt fall.

Utfrågning med utrikesminister Tobias Billström

Utskottet höll den 9 april 2024 en utfrågning med utrikesminister Tobias Billström (bilaga B2). Vid utfrågningen framhöll utrikesministern i huvudsak följande.

Frågorna i granskningsärendet rör en komplex konflikt med en dramatisk utveckling sedan den inleddes den 7 oktober 2023. Hamas terroristattack var skoningslös, det mest omfattande angreppet på den judiska befolkningen sedan Förintelsen och ett brott mot folkrätten. Sverige liksom EU och många andra aktörer har tydligt fördömt denna terroristattack liksom den urskillningslösa raketbeskjutningen.

Israels svar är kopplat till ett upplevt existentiellt hot sedan staten grundades och erfarenheten av att ha levt granne med en terroristorganisation som vill utrota staten Israel.

När en stat utsätts för en så allvarlig terroristattack är det rimligt och adekvat att den får försvara sig med militära medel. Om detta råder bred internationell samsyn. Det var detta som utrikesministern avsåg i sitt uttalande den 23 oktober 2023. Israels respons var proportionerlig i den betydelsen att Israel får försvara sig med militära medel mot terroristgruppen Hamas.

Begreppet proportionalitet används inom folkrätten i två olika avseenden. Det ena är *när* våld får användas. Reglerna för detta finns i den allmänna folkrätten och i FN-stadgans våldsförbud och undantagen från detta. Det andra är *hur* våld får användas enligt den internationella humanitära rätten.

När det gäller hur våld får användas enligt den internationella humanitära rätten framhöll utrikesministern att proportionalitet tillsammans med åtskillnad och försiktighet är grundläggande principer. Syftet med alla tre principerna är att skydda civilbefolkningen genom att införa begränsningar för hur krig får föras. När det gäller Israels användande av militära medel för sitt försvar, framhöll utrikesministern att han och regeringen konsekvent sagt att Israels legitima respons måste ske i enlighet med den internationella humanitära rätten.

Humanitärättsliga proportionalitetsbedömningar ser inte till helheten utan ska göras för varje enskilt anfall. De görs dessutom inför anfallet och inte efteråt. En avvägning görs mellan den direkta och konkreta militära fördelen eller nyttan med anfallet och vilka skador som kan antas orsakas i termer av döda och skadade civila och skada på civil egendom eller en kombination därav. Anfall som leder till civila förluster som är överdrivna i förhållande till den konkreta och direkta militära fördel som kan förväntas är förbjudna. Att

civila dödas eller skadas betyder alltså inte nödvändigtvis att man brutit mot proportionalitetsprincipen. Bedömningen görs baserat på den information och de underrättelser som finns tillgängliga just då, inte vad som framkommit i efterhand. Det är svårt för en utomstående part att bedöma om ett enskilt anfall var proportionerligt eftersom man inte har tillgång till samma information som det befäl som fattat beslutet.

Med detta sagt är det, enligt utrikesministern, självklart att över 32 000 döda varav nästan hälften barn och mer än dubbelt så många skadade, omfattningen av skadorna på civil egendom och det begränsade humanitära tillträdet väcker allvarliga frågor om Israel har följt den internationella humanitära rätten. Det är, framhöll utrikesministern, inte han som avgör om Israel brutit mot den internationella humanitära rätten. Det bör oberoende rättsliga instanser göra. De har mandatet och uppgiften att tolka och tillämpa rättsregler och en annan möjlighet än andra att inhämta och bedöma bevisning.

Angående den fråga som ställdes av Kathy Lie (den 1 november 2023 på Nordiska rådets möte), om en specifik attack som utfördes på flyktinglägret Jabalia den 31 oktober, upprepade utrikesministern att det finns två olika sätt att använda begreppet proportionalitet på. Det ena är *när* våld får användas. Reglerna för detta finns i den allmänna folkrätten. De finns i FN-stadgans våldsförbud, och de finns i undantagen från detta. Det andra är i betydelsen *hur* våld får användas enligt den humanitära rätten. Utrikesministern återkom till att regeringens synpunkter och uttalanden varit konsekventa med att Israels legitima respons måste ske i enlighet med den internationella humanitära rätten.

När det gäller förberedelser av utrikesministern med medarbetare inför Nordiska rådet hösten 2023, inför eventuella frågor som skulle kunna komma upp under sessionen, just kopplat till Israel och Gaza, uppmärksammade utrikesministern att parlamentarikerna från alla de nordiska länderna vid Nordiska rådets sessioner står fria att fråga om precis vad som helst. Frågorna kan vara av skiftande karaktär, alltifrån infrastruktur och urbefolkningars villkor till sådant som är högst väsentligt för den enskilda valkrets som ledamoten kommer från. Därför kommer ett förberedelsearbete, oavsett hur noggrant det må vara, aldrig att vara fullständigt heltäckande. Utrikesministerns bedömning när han svarade på Kathy Lies fråga står i relation till det han redan redogjort för, dvs. att han som utomstående inte har tillgång till den information eller de underrättelser som Israel hade vid tidpunkten för de respektive attackerna; han kan inte avgöra om anfallet var motiverat, och det är inte heller regeringens eller hans roll att avgöra detta. Det görs bäst av oberoende rättsliga instanser. Det centrala, framhöll utrikesministern, är att han och andra regeringsföreträdare har varit konsekventa i sin uppmaning till Israel att agera inom ramen för folkrätten, i synnerhet den internationella humanitära rätten, för att så långt som möjligt skydda den civila befolkningen.

När utrikesministern tillfrågades om det finns skäl till eftertanke, om han kunde ha varit tydligare i sina uttalanden för att minska risken för eventuella missförstånd om vad han menade med begreppet proportionalitet, underströk

han på nytt att i det sammanhang som diskuterades har proportionalitetsbegreppet hela tiden varit tydligt från regeringens sida. Skillnaden mellan att man har rätt att försvara sig och hur man gör det har hela tiden varit tydlig. Eftersom regeringen genom honom varit så konsekvent i sin uppfattning känner utrikesministern inte någon tveksamhet, utan kommunikationen har skett med utgångspunkt i vad som är rättsligt korrekt. Utrikesministrernas ambition var att tydliggöra åtskillnaden som han redogjort för inför utskottet, det finns således ingen osäkerhet i den innebörd av proportionalitet som han använt i det aktuella fallet. Det är folkrättsligt korrekt att använda begreppet på detta sätt.

Frågan är komplex därför att självförsvarsrätten enligt FN-stadgan är det undantag från våldsförbudet som utgörs av alla staters rätt att freda sig mot väpnade angrepp. En kontroversiell fråga har varit om detta bara gäller angrepp från stater eller även väpnade grupper som agerar från en annan stats territorium. De exakta omständigheterna och förutsättningarna för detta är omtvistade. Det är därför viktigt att komma ihåg att bedömningar av den här typen måste göras med utgångspunkt från internationella organ. Sverige som stat och som tillskyndare av denna ordning bejakar alltid detta och är därmed konsekvent försiktigt med att självt i politiska uttalanden överpröva de här instansernas rätt att göra bedömningarna.

Vid utfrågningen ställdes även frågor om begreppen jus ad bellum och jus in bello.

Utskottets ställningstagande

Begreppet proportionalitet används både när det gäller fråga om rätt till självförsvar föreligger och när det gäller huruvida handlingar vidtas i enlighet med den internationella humanitära rätten. Utskottet vill inledningsvis understryka att det inte har att bedöma huruvida Israels handlande i något avseende varit proportionerligt eller ej.

Utskottet noterar att Internationella domstolen i Haag har tagit upp en talan som Sydafrika väckt mot Israel angående tillämpning av konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord (genocide), SÖ1952:64.

Som utskottet uttalat tidigare har statsråd i likhet med andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men särskilda hänsyn kan behövas när det gäller uttalanden på utrikespolitikens område, då utrikespolitiken skiljer sig från andra politikområden. Diplomatiska hänsyn ställer särskilda krav på varsamhet och nyansering, samtidigt som språkbruket ska vara korrekt.

Utskottets nu aktuella granskning har koncentrerats till utrikesminister Tobias Billströms användning av begreppet proportionalitet i en replik vid Nordiska rådets möte den 1 november 2023. Av uttalandet läst i dess helhet framgår att utrikesministern inte avsåg att uttala sig om huruvida Israels agerande varit proportionerligt i den mening som avses inom den internationella humanitära rätten, och att han eftersträfvade att tydliggöra vad som

avsågs. Mot bakgrund av de särskilda krav som ställs på uttalanden av den minister som ansvarar för utrikespolitiken vill utskottet påminna om betydelsen av att utrikesministerns uttalanden till sitt innehåll är så formulerade att de inte leder till missförstånd. Även om det aktuella uttalandet inte kan anses missvisande kan konstateras att det har kommit att uppfattas på olika sätt i den politiska debatten.

4.12 Socialtjänstministerns tjänsteutövning i lagstiftningsärenden som rör våldsutsatta barn

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 920-2023/24) begärs det att utskottet granskar socialtjänstminister Camilla Waltersson Grönvalls tjänsteutövning när det gäller vissa lagstiftningsärenden om skydd för våldsutsatta barn, *bilaga A4.12.1*.

I anmälan görs det gällande att socialtjänstministern i tidningsintervjuer och till riksdagen antingen har lämnat missvisande uppgifter om olika lagstiftningsärenden eller saknar närmare kunskap både om dessa ärenden och om den svenska lagstiftningen; hon har enligt anmälan gett sken av att regeringens aviserade lagändringar avser alla barn som utsätts för våld av en förälder trots att de endast omfattar barn som bor i skyddat boende. När socialtjänstministerns uppgifter jämförs med uppgifter som lämnats av justitieministern, väcker hennes agerande enligt anmälan också misstankar om dels brister i samordningen inom Regeringskansliet, dels en fördröjning av beredningen av de aktuella lagstiftningsärendena. Slutligen görs det i anmälan gällande att socialtjänstministern i svaret på en skriftlig fråga inte besvarade frågan om vilka lagstiftningsärenden hon hade avsett i en av tidningsintervjuerna.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Socialdepartementet, *bilaga A4.12.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Vissa pågående lagstiftningsarbeten

En särskild utredare fick i november 2016 i uppdrag att föreslå åtgärder för att stärka barnrättsperspektivet för barn som vistas i s.k. skyddat boende tillsammans med en av vårdnadshavarna. I januari 2018 överlämnade

utredningen betänkandet Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende (SOU 2017:112). En kompletterande promemoria togs därefter fram inom Socialdepartementet: Stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende – förslag till bestämmelser rörande bl.a. omedelbar placering, sekretess och skolgång (Ds 2020:16). Regeringen lämnade i oktober 2023 propositionen Stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende (prop. 2023/24:31) till riksdagen. Propositionen bygger på de förslag som lämnats av utredningen och i promemorian. Riksdagen antog i februari 2024 regeringens förslag. Lagändringarna trädde i kraft den 1 april 2024.

En särskild utredare fick vidare i september 2021 i uppdrag att se över vissa bestämmelser i föräldrabalken om vårdnadsöverflyttning, adoption och umgänge. I uppdraget ingick bl.a. att ta ställning till hur skyddet för barn kan stärkas när en fråga uppkommer om umgänge med en förälder som har utövat våld eller gjort sig skyldig till någon annan allvarlig kränkning. Utredningen om vikten av trygghet och kontinuitet för barn i utsatta situationer överlämnade i december 2022 betänkandet Tryggare hem för barn (SOU 2022:71) till justitieministern. I propositionsförteckningen daterad 2024-01-16 aviseras under rubriken Justitiedepartementet propositionen Tryggare hem för barn till september 2024.

Vissa förslag som gäller skydd av våldsutsatta barn lämnas också bl.a. i betänkandet En uppväxt fri från våld – En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn (SOU 2022:70).

Mordet på en åttaårig pojke

En åttaårig pojke som kallades Tintin hittades i januari 2023 död i sin pappas bostad i samband med pojkens umgänge med pappan. Pojkens mamma uppgav under bl.a. polisförhör att pojken under en längre tid hade varit rädd för sin pappa och inte velat träffa honom. Pojkens pappa dömdes i april 2023 för mord till fängelse på livstid. Domen har vunnit laga kraft.

Socialtjänstministerns uppgifter i tidningsartiklar

I en intervju som publicerades i Aftonbladets webbupplaga den 6 april 2023, med anledning av att den man som misstänktes för mordet på den åttaårige pojken Tintin hade åtalats, anförde socialtjänstminister Camilla Waltersson Grönvall att flera lagändringar var på gång ”efter pojkens död”. Hon nämnde då en kommande proposition med förslag bl.a. om att ett barns umgänge med en våldsam förälder ska kunna begränsas. Förslagen skulle ta sikte på barn som vistas i ett skyddat boende. Socialtjänstministern sa också att ett ”starkt paradigmskifte” var på gång genom en proposition som skulle läggas på riksdagens bord i slutet av 2023 med förslag på att ett barns bästa ska gå före föräldrarnas rätt till sina barn. Flera ytterligare utredningar om skydd för barn som riskerar att utsättas av våld av en förälder var vidare enligt socialtjänstministern föremål för en remissbehandling.

I en intervju i Dagens Nyheter som publicerades den 5 januari 2024 uppgav socialtjänstministern att de förslag som lämnats i betänkandet Tryggare hem

för barn bereds inom Regeringskansliet, att regeringens ambition är att en proposition som bygger på förslagen ska lämnas till riksdagen under 2024 men att det inte finns någon tidsplan för när detta ska ske.

Svar på skriftliga frågor

Den 26 april 2023 svarade socialtjänstminister Camilla Waltersson Grönvall på en skriftlig fråga om vilka lagstiftningsåtgärder hon hade syftat på i intervjun i Aftonbladet och vilka åtgärder regeringen avser att vidta för att begränsa en våldsam vårdnadshavares rätt umgänge med ett barn (fr. 2022/23:559). I svaret anför socialtjänstministern bl.a. följande:

När det gäller barn som vistas i skyddat boende avser regeringen att senare i år lämna förslag som ger socialnämnden möjlighet att begränsa umgänget med en våldsutövande vårdnadshavare. Vidare föreslår Utredningen om vikten av trygghet och kontinuitet för barn i utsatta situationer (Ju 2021:11) i betänkandet Tryggare hem för barn (SOU 2022:71) lagändringar för att stärka skyddet för barn just i fråga om umgänge med en förälder som utövat våld eller gjort sig skyldig till någon annan allvarlig kränkning. Betänkandet, som för närvarande remissbehandlas, utgör ett betydelsefullt underlag i regeringens arbete för att uppnå att barnets bästa alltid ska sättas främst och att föräldrarnas rätt till barnet aldrig får gå före barnets bästa.

I svaret redogörs för ytterligare några utredningsförslag som enligt socialtjänstministern bereddes inom Regeringskansliet.

Den 17 januari 2024 svarade justitieminister Gunnar Strömmer på en skriftlig fråga om huruvida vissa uppgifter stämmer som han hade lämnat till civilutskottet i december 2023 om beredningen av förslagen i betänkandet Tryggare hem för barn (SOU 2022:71). Uppgifterna gällde att regeringen avser att besluta om en lagrådsremiss före sommaren 2024 och om en proposition i september 2024 (fr. 2023/24:470). I svaret bekräftar justitieministern, med en hänvisning till propositionsförteckningen våren 2024, att de uppgifter han lämnade till civilutskottet stämmer.

Gällande ordning

Av 7 kap. 1 och 3 §§ regeringsformen (RF) följer att regeringsärenden fördelas mellan departementen och att de avgörs av regeringen vid regeringsammans träden. Av förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet följer vidare att ett ärende som faller inom flera departements verksamhetsområden ska handläggas i det departement dit ärendet huvudsakligen hör och beredas i samråd med berörda statsråd (13 och 15 §§). Inom Regeringskansliet har riktlinjer tagits fram för beredning av bl.a. lagrådsremisser och propositioner (Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet, SB PM 2012:1 [rev. 2020]).

En riksdagsledamot får enligt 13 kap. 5 § RF ställa interpellationer och frågor till statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning. Närmare bestämmelser om interpellationer och frågor finns i 8 kap. riksdagsordningen (RO). En skriftlig fråga besvaras skriftligen av ett statsråd

(8 kap. 5 och 7 §§ RO). Både frågan och svaret publiceras i riksdagstrycket (tilläggsbestämmelse 8.7.2).

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet har bl.a. framhållit dels att dess granskning ska avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, dels att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att statsråd med hänsyn till sin speciella ställning kan behöva ta särskilda hänsyn. Uttalanden som görs av statsråd i samband med svar på frågor från riksdagens ledamöter inom ramen för kontrollmakten är enligt utskottet exempel på när sådana särskilda hänsyn kan behövas tas (bet. 2022/23:KU20 s. 157 f.). Det kan också röra sig om uttalanden som gjorts enkom för att informera i en viss fråga varvid krav på saklighet och korrekthet gör sig gällande. Utskottet har också påmint om vikten av att svar som lämnas av ett statsråd med anledning av en fråga från en riksdagsledamot i så stor utsträckning som möjligt innehåller den information som riksdagsledamoten efterfrågat (bet. 2020/21:KU10 s. 123 f.).

Flera av utskottets tidigare granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt. Utskottet har i dessa granskningar uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f., bet. 2017/18:KU20 s. 300 f., bet. 2018/19:KU20 s. 201 f. och 214 f., bet. 2019/20:KU10 s. 316 f. och bet. 2020/21:KU20 s. 157 f.). Utskottet har också uttalat att det är angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter (bet. 2016/17:KU20 s. 362 f.). När det gäller granskningar av korrektheten i uppgifter som ett statsråd har lämnat muntligt eller skriftligt med anledning av en fråga från en riksdagsledamot har utskottet understrukt att frågeinstituten är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt och att det därför är viktigt att dessa institut fungerar tillfredsställande (se bl.a. bet. 2011/12:KU20 s. 36 f. och bet. 2020/21:KU10 s. 157 f., s. 275 f. och s. 286 f.).

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet ställt vissa frågor. Som svar överlämnades den 5 mars 2024 en promemoria som upprättats inom Socialdepartementet (bilaga A4.12.2). I svaret anförs det att det är tydligt att det lagstiftningsärende som socialtjänstministern hänvisar till i artiklarna avser barn som vistas i skyddat boende, och därför kan uppgifterna inte anses missvisande. I svaret på den skriftliga frågan har socialtjänstministern vidare enligt svarspromemorian svarat på frågan om vilka lagstiftningsärenden som avsågs i artikeln i Aftonbladet och vilka åtgärder

regeringen avser att vidta för att åstadkomma det paradigmskifte som nämns i artikeln. När det gäller de påstått olika besked som socialtjänstministern respektive justitieministern lämnade om tidsplanen för ett lagstiftningsärende anför det att båda statsråden har lämnat beskedet att ett förslag ska lämnas till riksdagen under 2024, även om justitieministerns uppgift var mer specifik.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare har uttalat har statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning kan dock särskild försiktighet behöva iakttas. En självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Utskottet konstaterar att socialtjänstministern och justitieministern lämnade olika uppgifter om den fortsatta beredningen av ett lagstiftningsärende. Utredningen har visat att det fanns en tidsplan för ärendet och att denna hade kommunicerats av justitieministern till det berörda riksdagsutskottet. Att statsråd lämnar olika besked om beredningen av ett ärende riskerar enligt utskottet att skapa osäkerhet kring hur arbetet samordnas mellan olika departement. I den mån socialtjänstministern med sitt uttalande avsåg ett annat ärende än justitieministern borde detta ha tydliggjorts.

Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.