

# Konstitutionsutskottets betänkande 2022/23: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. 2022/23: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 A1.1.1–3.8.24. För att inhämta ytterligare upplysningar har utskottet även hållit ett antal utfrågningar. Uppteckningar från dessa finns i bilaga B1–6.

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

Två anmälningar har bordlagts av utskottet (särskilt prot. 2022/23:18 § 4 och 2022/23:20 § 9). Den ena gäller den dåvarande näringsministerns och regeringens handläggning av gruvärendet Kallak (dnr 1747-2021/22) och den andra gäller överenskommelsen mellan Sverige, Finland och Turkiet som

undertecknades vid Natomötet i Madrid i juni 2022 (dnr 2369-2021/22). Utskottet avser att återuppta behandlingen av dessa anmälningar under nästkommande riksmöte.

## Vissa resultat av granskningen

### *Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen*

Utskottet har granskat regeringens *samråd med EU-nämnden om TEN-T-kartor*. Kartorna utgjorde en bilaga till en förordning men bilagan fanns inte med i det underlag som översändes till EU-nämnden och den var därmed inte heller föremål för samråd. Utskottet konstaterar att det är regeringen som beslutar vilka infrastrukturprojekt som ska genomföras. Av granskningen har vidare framkommit att tidigare uppdateringar av kartbilagor inte heller har varit föremål för samråd med EU-nämnden. Vidare sker det inte någon förhandling om kartbilagan i rådsstrukturen även om den formellt är föremål för behandling i rådet. Utskottet pekar på möjligheten för statsråd och EU-nämnd att under samrådet gemensamt uppmärksamma och klargöra varför delar av ett dokument som ska behandlas av rådet inte finns med i den version som översänds till nämnden. Granskningen ger dock inte anledning till något uttalande av utskottet.

En annan granskning gäller regeringens *samråd med EU-nämnden om plattformsdirektivet*. Den kommenterade dagordning som översändes av regeringen till EU-nämnden på måndagen inför samrådet på fredagen samma vecka innehöll inte något förslag till ståndpunkt, och något rådsdokument med förslag till allmän riktlinje fanns inte tillgängligt. Inte heller under torsdagen fanns det något rådsdokument tillgängligt. Arbetsmarknadsdepartementet överlämnade då ett dokument från rådssekretariatet till Coreper, som departementet hade haft tillgång till sedan slutet av veckan innan, och en reviderad kommenterad dagordning som innehöll regeringens ståndpunkt. En förutsättning för att ett samråd mellan regeringen och EU-nämnden ska bli meningsfullt är enligt utskottet att EU-nämnden får ett så fullständigt skriftligt underlag som möjligt och att det överlämnas så fort som det är praktiskt möjligt. Det är angeläget att det finns utrymme för partierna att internt diskutera och förankra en välgrundad ståndpunkt. Samtidigt kan man inte bortse från att EU:s beslutsprocess sätter ramen för samrådet mellan regeringen och EU-nämnden, och regeringen råder inte över beslutsprocessen inom EU eller hur förhandlingarna förs. Att statsrådet i den uppkomna situationen avvaktade rådsdokumentet med förslag till allmän riktlinje måste bedömas mot den bakgrunden, och enligt utskottet tycks det inte ha funnits någon annan ambition än att förse EU-nämnden med ett så aktuellt underlag som möjligt inför samrådet. Utskottet konstaterar att det översända underlaget svårigen medgav ett meningsfullt samråd. Regeringen har alltid ett informationsövertag om vad som sker i förhandlingarna inom EU och den har därför ett ansvar för att förse EU-nämnden med det underlag som krävs. EU-nämnden måste kunna ha förtroende för att regeringen lever upp till detta

ansvar. I situationer som den nu aktuella kan det finnas skäl för regeringen att uppdatera EU-nämnden med information om ärendets status. Utskottet understryker vikten av dialog mellan regeringen och EU-nämnden så att EU-nämndens behov av information så långt som möjligt kan tillgodoses.

Regeringens *samråd med EU-nämnden om EU:s årsbudget för 2023* har också granskats av utskottet. Vid omröstningen om årsbudgeten i rådet lade regeringen ned sin röst eftersom överenskommelsen mellan rådet och Europaparlamentet innebar en ökning jämfört med det ursprungliga förslaget, medan regeringens ståndpunkt var att den skulle verka för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU. Utskottet noterar att frågan om hur regeringen skulle ställa sig vid en omröstning i rådet inte uttryckligen angavs i ståndpunkten eller kom till uttryck vid samrådet med EU-nämnden. En förutsättning för ett väl fungerande samråd mellan riksdagen och regeringen är att eventuella oklarheter klaras ut, och att så sker är en angelägenhet för både EU-nämnden och regeringen. Sett till läget i förhandlingarna och Sveriges agerande i rådet vid tidigare beslut om årsbudgeten hade det tätt sig naturligt om regeringen och EU-nämnden gemensamt vid samrådet sett till att även ta upp hur Sverige skulle lägga sin röst i rådet utifrån hur förhandlingarna föll ut, alternativt kommit överens om att regeringen skulle återkomma i frågan i samband med det skriftliga samrådet före rådsmötet. Från formell synpunkt ger dock inte granskningen anledning till något uttalande av utskottet.

Utskottet har också granskat *skolministerns agerande vid riksdagens frågestund*. I granskningen har framkommit att det inte låg någon rättslig bedömning bakom skolministerns svar vid frågestunden om att hon inte fick svara på vissa frågor på grund av att hon var anmäld till konstitutionsutskottet. Senare under frågestunden svarade hon också på frågor från riksdagens ledamöter om bl.a. vinstuttag och en ny friskolelag. Utskottet framhåller att en anmälan till konstitutionsutskottet inte kan anses innebära att statsråd är förhindrade att svara på frågor om regeringens politik.

### *Handläggning av vissa regeringsärenden*

Utskottet har granskat *avvecklingen av investeringsstödet för hyres- och studentbostäder*. Stödet är reglerat i en förordning och i den anges att stöd lämnas i mån av tillgång på medel. En förutsättning för att stödet ska kunna betalas ut är att riksdagen anvisar medel för ändamålet. Utskottet noterar att initiativet för att avveckla investeringsstödet har tagits av civilutskottet och att riksdagen därefter genom budgetbeslut har fortsatt att avveckla investeringsstödet. Utskottet granskar statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning och gör således ingen bedömning av dessa beslut.

*Avvecklingen av klimatbonusen* har också granskats av utskottet. Även det stödet är reglerat i en förordning i vilken det anges att stöd lämnas i mån av tillgång på medel, och att riksdagen anvisar medel för ändamålet är en förutsättning för att stödet ska kunna betalas ut. I budgetpropositionen för 2023 angav regeringen att klimatbonusen skulle avvecklas och föreslog att medel

skulle anvisas för 2023 för utestående utbetalningar och lagda beställningar. Riksdagen beslutade senare i enlighet med regeringens förslag. Inför överlämnandet av budgetpropositionen till riksdagen publicerade regeringen ett pressmeddelande om att klimatbonus inte skulle lämnas till de som köpte eller beställde en klimatbonusbil efter ett visst datum. Vid tidpunkten för pressmeddelandet hade budgetpropositionen beslutats av regeringen. Utskottet noterar att statens budget är ettårig och att riksdagen således bestämmer för ett år i taget om det bör anvisas medel för olika ändamål, t.ex. klimatbonusen. När budgetpropositionen för 2023 lämnades till riksdagen blev det offentligt att regeringen hade för avsikt att avveckla klimatbonusen. Det stod hela tiden klart att själva förordningen om klimatbonus skulle behöva ändras av regeringen, vilket gjordes i början av 2023. Utskottet har inga synpunkter på ordningen för de olika besluten. Vidare anser utskottet att det i situationer som den aktuella är av värde att allmänheten informeras i förväg samtidigt som tidpunkten för informationen måste kunna anpassas på det sätt som skedde. Granskningen ger i denna del således inte anledning till något uttalande av utskottet, men utskottet framhåller att det av informationen i pressmeddelandet även kunde ha framgått att frågan om klimatbonusens avskaffande var ett förslag som skulle beslutas av riksdagen. Utskottet uppmärksammar även regeringens kontakter med Transportstyrelsen i frågan. Inte heller i den delen ger granskningen anledning till något uttalande av utskottet.

I *Tillsättandet av nationell säkerhetsrådgivare* har utskottet granskat hur tillsättningen handlades. Rekryteringen föregicks inte av någon intresseannonsering. I det aktuella fallet gjorde regeringen bedömningen att en direktrekrytering var påkallad för att skyndsamt få den nationella säkerhetsrådgivaren på plats och att detta var i enlighet med rådande praxis. Granskningen i denna del föranleder inte något uttalande från utskottets sida. Vidare uppmärksammas i granskningen frågan om jäv, som väckts med anledning av statsministerns privata relation till säkerhetsrådgivaren. Beslutet om anställning fattades vid ett regeringssammanträde där statsministern var ordförande och föredragande statsråd i ärendet. Statsministern gjorde bedömningen att hans relation till den rekryterade inte var sådan att hans opartiskhet kunde ifrågasättas och att han därför inte såg något skäl att avstå från att delta i beslutet. Utskottet ser inte skäl att invända mot denna bedömning. Med det sagt kan alltid i situationer som den nu granskade övervägas möjligheten att avstå från att delta i beslut för att därigenom hålla ett än större säkerhetsavstånd.

Även *anställningen av en statssekreterare* har granskats av utskottet. Enligt utskottet är det av stor vikt att de som anställs som statssekreterare har en personlig lämplighet för uppdraget och det är av betydelse att en sådan befattningshavare inger förtroende. Inför en sådan anställning bör således en bedömning göras i dessa avseenden. I det nu aktuella fallet hade statsministern samtal med den tilltänkte statssekreteraren innan beslut om anställningen fattades och det genomfördes även en säkerhetsprövning. I granskningen, som

avser den formella sidan av ärendets hantering, har inte framkommit något som utskottet finner skäl att anmärka på.

I granskningen om regeringens *beredning av lagförslag om sekretess i ärenden om elstöd* anser utskottet att det inte kan uteslutas att beredningen av den första av de två promemoriorna med lagförslagen hade kunnat inledas tidigare än vad som nu gjordes. Ett tidigareläggande av arbetet med promemorian hade till viss del kunnat begränsa behovet av brådskande beredning. Utskottet konstaterar att tidsfristerna för remissinstanserna och Lagrådet var mycket korta givet lagförslagets innebörd och komplexitet. Även om beredningen givet det föreslagna ikraftträdandedatumet hade behövt avvika kraftigt från gängse beredningsrutiner skulle bara några extra dagar innebära en markant skillnad för såväl remissinstanserna och Lagrådet som det interna arbetet i Regeringskansliet med att behandla yttrandena över förslagen. I sitt ställningstagande konstaterar utskottet också att den korta tidsramen även medförde att förutsättningarna för riksdagens behandling av propositionen påverkades genom förkortad motionstid och kort tid för beredning. Utskottet framhåller att det endast undantagsvis kan vara aktuellt att lägga fram lagförslag till riksdagen med så pass kort tid fram till ikraftträdandet som nu blev fallet.

Granskningen om *avräkningar på det internationella biståndet* ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

### *Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning*

Utskottet har granskat *skolministerns hantering av sitt aktieinnehav i samband med tillträdet som statsråd*. Hon avyttrade sina aktier i en skolkoncern kort efter det att nya statsråd anmälts för riksdagen. Efter tillträdet lämnade hon också uppdraget som styrelseledamot i skolkoncernen. Statsministern var informerad om hennes aktieinnehav och styrelsepost i skolkoncernen innan han förordnade henne som statsråd. Utskottet har inga invändningar mot det sätt på vilket skolministern hanterade sina engagemang i skolkoncernen i samband med tillträdet.

Vidare har utskottet granskat *energi- och näringsministerns uttalande om ett järn- och stålprojekt*. Uttalandet gjordes som svar på en av flera frågor från en journalist. Med undantag för en fråga handlade hela intervjun om behoven av omställning och ökad energiproduktion generellt. Utskottet påminner om vikten av återhållsamhet när det gäller uttalanden om sådana fall som prövas eller kommer att prövas av en myndighet. Sett i sitt sammanhang kan det aktuella uttalandet inte anses ta sikte på en möjlig kommande prövning eller i övrigt ses som ett försök att påverka en sådan.

En annan granskning gäller den *dåvarande klimat- och miljöministerns uttalande om möjligheterna till ny kärnkraft*, som gjordes i svaret på en interpellation. Utskottet framhåller att det är en självklar utgångspunkt att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Det gäller inte minst svaret på en interpellation som är ett led i riksdagens kontrollmakt, och till skillnad från

uttalanden i t.ex. en debatt är svaret på en interpellation förberett och bör därmed vara genomtänkt. Självklart ska också uppgifter som lämnas inom ramen för en interpellationsdebatt bidra till att ge en rättvisande bild. När det gäller det aktuella uttalandet konstaterar utskottet att det gjordes i själva svaret på interpellationen. I den efterföljande debatten utvecklade hon svaret. Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

*Statsministerns uttalande om ett vapensystem* vid riksdagens frågestund har också granskats. Utskottet har tagit del av handlingar som begärts in från Regeringskansliet och som rör stöd till Ukrainas försvar. Delar av handlingarna har legat till grund för uttalandet. Granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida.

Ett annat uttalande som granskats är *statsministerns uttalande om fossilfri industrination*, som gjordes i regeringsförklaringen efter 2022 års val. Utskottet har tidigare uttalat att en regeringsförklaring ska ses som en allmän avsiktsförklaring som inte kan tillmätas någon rättsverkan. Det utesluter dock inte krav på att sakuppgifter som lämnas i regeringsförklaringar, vilka får antas vara noga förberedda innan de läses upp, är korrekta. Statsministern grundade sitt uttalande på en myndighetsrapport och det var en del av ett bredare resonemang. Enligt utskottet hade risken för missförstånd sannolikt kunnat undvikas om statsministern varit tydligare med vad han åsyftade i uttalandet. Samtidigt konstateras att uttalandet sett i sitt sammanhang kan förstås på olika sätt och att det är en del av den politiska debatten.

Utskottet har också granskat *utrikesministerns uttalanden om Turkiet*. Enligt utskottet kan särskilda hänsyn 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, har utskottet inget att anmärka på de i granskningen uppmärksammade uttalandena. I ställningstagandet uppmärksammar utskottet även värdet av att uppgifterna i turkisk nyhetsförmedling om lagstiftning om terrorbrott korrigerades av bl.a. personal vid Utrikesdepartementet.

Den *dåvarande utrikesministerns uttalande om krigsmaterielexport till Ukraina* har också granskats. Något förbud mot export av krigsmateriel till en stat som befinner sig i en väpnad konflikt finns inte i krigsmateriellagen. I riktlinjerna för krigsmaterielexport sägs att ett exporttillstånd inte bör beviljas om det avser en stat som befinner sig i en väpnad konflikt med en annan stat. Det säkerhetsläge världen befann sig i när uttalandet gjordes, liksom behovet av att inte bidra till spekulationerna kring en eventuellt förestående rysk invasion, utgjorde enligt utskottet goda skäl för dåvarande utrikesministern att betona att möjligheten till en svensk export av krigsmateriel till Ukraina inte var självklar. Det finns dock en risk för att delar av vad dåvarande utrikesministern uttalade kan ha uppfattats innebära att krigsmateriel inte kunde sändas till Ukraina utan att reglerna först ändrades.

I ett sista avsnitt för utskottet en diskussion om granskning av *uttalanden av statsråd*. Under senare år har kunnat konstateras en väsentlig ökning av antalet anmälningar av statsråds uttalanden, och de har i allt större utsträckning

kommit att avse om ett uttalande har varit korrekt i sak eller inte. Över tid har denna typ av anmälningar fått en omfattning som lett till att utskottet finner anledning att se över sin hantering av dem framöver. Enligt utskottet bör granskning av statsråds uttalanden avgränsas till fall där det kan ställas konstitutionellt berättigade krav på uttalandena, t.ex. uttalanden i samband med svar på frågor från riksdagens ledamöter inom ramen för kontrollmakten eller när det rör sig om uttalanden som gjorts enkom för att informera i en viss fråga varvid krav på saklighet och korrekthet gör sig gällande. Många uttalanden är dock av ett slag som faller utanför en sådan avgränsning. Det rör sig om uttalanden som mer har karaktären av inlägg i en specifik eller fortgående politisk debatt mellan partierna. Förekomsten av fri och öppen debatt är av grundläggande betydelse i en demokrati. Inlägg som görs kan ofta vara tillspetsade och polemiska och bör så kunna vara, men de förutsätts också vara korrekta i sak. Statsråd och förtroendevalda på ledande positioner har här ett stort ansvar för hur debatten förs. Medvetet felaktiga och osanna uttalanden omöjliggör inte bara en seriös politisk debatt utan inverkar också negativt på åsiktsbildningen i samhället och leder i förlängningen till en försvagning av vår demokrati. Det är dock utskottets uppfattning att uttalanden som har karaktären av inlägg i en politisk debatt i första hand bör synas och granskas inom ramen för sådan debatt och i det offentliga samtalet, inte inom ramen för den konstitutionella granskning som ankommer på utskottet. Av detta skäl väljer utskottet att inte göra några bedömningar i ett antal granskningsärenden som tas upp i betänkandet.

# Innehållsförteckning

Utskottets anmälan.....	10
1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen .....	11
1.1 Samråd med EU-nämnden om TEN-T-kartor.....	11
Ärendet.....	11
Utredning i ärendet .....	11
Utskottets ställningstagande.....	22
1.2 Samråd med EU-nämnden om plattformsdirektivet .....	23
Ärendet.....	23
Utredning i ärendet .....	24
Utskottets ställningstagande.....	35
1.3 Samråd med EU-nämnden om EU:s årsbudget för 2023 .....	36
Ärendet.....	36
Utredning i ärendet .....	36
Utskottets ställningstagande.....	49
1.4 Skolministerns agerande vid riksdagens frågestund .....	50
Ärendet.....	50
Utredning i ärendet .....	50
Utskottets ställningstagande.....	53
2 Handläggning av vissa regeringsärenden.....	54
2.1 Avräkningar på det internationella biståndet .....	54
Ärendet.....	54
Utredning i ärendet .....	54
Utskottets ställningstagande.....	59
2.2 Avvecklingen av investeringsstödet för hyres- och studentbostäder.....	59
Ärendet.....	59
Utredning i ärendet .....	60
Utskottets ställningstagande.....	66
2.3 Avvecklingen av klimatbonusen.....	67
Ärendet.....	67
Utredning i ärendet .....	67
Utskottets ställningstagande.....	74
2.4 Tillsättandet av nationell säkerhetsrådgivare.....	76
Ärendet.....	76
Utredning i ärendet .....	76
Utskottets ställningstagande.....	84
2.5 Anställningen av en statssekreterare.....	85
Ärendet.....	85
Utredning i ärendet .....	86
Utskottets ställningstagande.....	89
2.6 Beredningen av lagförslag om sekretess i ärenden om elstöd.....	90
Ärendet.....	90
Utredning i ärendet .....	90
Utskottets ställningstagande.....	109
3 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning.....	112
3.1 Skolministerns hantering av sitt aktieinnehav i samband med tillträddandet som statsråd.....	112
Ärendet.....	112



Utredning i ärendet .....	113
Utskottets ställningstagande.....	118
3.2 Energi- och näringsministerns uttalande om ett järn- och stålprojekt.....	118
Ärendet.....	118
Utredning i ärendet .....	118
Utskottets ställningstagande.....	124
3.3 Dåvarande klimat- och miljöministerns uttalande om möjligheterna till ny kärnkraft.....	124
Ärendet.....	124
Utredning i ärendet .....	125
Utskottets ställningstagande.....	129
3.4 Statsministerns uttalande om ett vapensystem.....	130
Ärendet.....	130
Utredning i ärendet .....	130
Utskottets ställningstagande.....	136
3.5 Statsministerns uttalande om fossilfri industrination.....	136
Ärendet.....	136
Utredning i ärendet .....	137
Utskottets ställningstagande.....	140
3.6 Utrikesministerns uttalanden om Turkiet .....	140
Ärendet.....	140
Utredning i ärendet .....	141
Utskottets ställningstagande.....	150
3.7 Dåvarande utrikesministerns uttalande om krigsmaterielexport till Ukraina.....	151
Ärendet.....	151
Utredning i ärendet .....	151
Utskottets ställningstagande.....	156
3.8 Vissa granskningar om uttalanden av statsråd.....	157
Anmälningarna.....	157
Utskottets ställningstagande.....	158

## Utskottets anmälan

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

Stockholm den 1 juni 2023

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 avsnitten 2.1, 2.2, 3.3 och 3.7. Patrik Björck (S) har deltagit i besluten i dessa avsnitt.

# 1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

## 1.1 Samråd med EU-nämnden om TEN-T-kartor

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1427-2022/23), *bilaga A1.1.1*, begärs en granskning av infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlsons underlåtenhet att samråda med EU-nämnden och trafikutskottet när det gäller strukna sträckor för stambanor i s.k. TEN-T-kartor.<sup>1</sup>

I anmälan framhålls följande. Den 29 november 2022 lämnade infrastruktur- och bostadsministern information till trafikutskottet inför rådsmötet med EU:s transportministrar den 5 december 2022. I handlingarna till utskottsmötet fanns ett utkast till en allmän ståndpunkt för TEN-T-förordningen. Utskottet informerades dock inte om regeringens intention att ändra bilagan med TEN-T-kartorna och ta bort sträckningen för nya stambanor. Detsamma gäller hanteringen i EU-nämnden. Inget nytt samråd aviserades med EU-nämnden och ingen information lämnades om den planerade ändringen av kartbilagan. Den svenska representanten ska i det förberedande organet Coreper I ha ändrat kartorna redan den 25 november.

Att regeringen plockat bort sträckorna från kartorna innebär att Sverige nu saknar möjlighet att söka upp till 30 procent medfinansiering från Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE) för utbyggnad av stambanor och ny järnväg på vissa sträckor. Regeringens beslut innebär att Sverige kan gå miste om medfinansiering i mångmiljardklassen.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet, *bilaga A1.1.2–3*, samt en utfrågning med infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson, *bilaga B2*.

### Utredning i ärendet

#### *Gällande ordning*

#### **Regeringens informations- och samrådsskyldighet**

Inför det svenska medlemskapet i EG konstaterade den s.k. Grundlagsutredningen inför EG att en viss försvagning av riksdagens ställning skulle

<sup>1</sup> TEN-T är en förkortning av det engelska uttrycket trans-European transport network.

komma att ske genom medlemskapet (SOU 1993:14 s. 103). Samtidigt borde dock enligt utredningen vissa andra förhållanden påpekas som inrymmer fortsatta möjligheter för riksdagen att spela en roll som ändå närmar sig den som förutsätts i regeringsformen. Utredningen ansåg att en särskild nämnd (EU-nämnden) borde inrättas för samråd mellan riksdagen och regeringen inför förhandlingar som ska inledas eller redan pågår i rådet samt att riksdagens utskott skulle ges goda möjligheter att följa och diskutera EU-samarbetet (SOU 1993:14, kap. 11). Det fanns enligt utredningen även anledning att räkna med att riksdagen på ett löpande sätt skulle komma att vara inkopplad, om så bara i en formellt rådgivande funktion, i många av de ärenden som den svenska regeringen är med om att besluta genom sina representanter i rådet.

I 10 kap. 10 § regeringsformen (RF) föreskrivs att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen (RO). Bestämmelsen ska markera den starka ställning som riksdagen har när det gäller dessa frågor (se Holmberg m.fl., Grundlagarna, [Juno version: 3A] kommentaren till 10 kap. 10 § RF).

### Överläggningar i utskotten

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

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 regeringen och riksdagen. Eftersom diskussioner förs på lägre nivåer innan frågorna kommer upp på själva rådsrådet 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.

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

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 genom samråd inför rådsmöten (2017/18:URF1 s. 130).

EU-kommittén betonade utskottens ansvar för 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. Enligt 10 kap. 10 § RF ska regeringen fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU. Närmare bestämmelser om denna informations-skyldighet meddelas i riksdagsordningen (2017/18:URF1 s. 134).

### **Samråd med EU-nämnden**

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 besluten i rådet.

I samband med beslutet 2006 att öka utskottens inflytande över EU-frågorna begränsades EU-nämndens uppgifter till de frågor på rådets dagordning där beslut ska fattas. Besluten kan avse en politisk överenskommelse eller antagandet av en rapport eller riktlinjer (framst. 2005/06:RS3 s. 50, bet. 2005/06:KU21 s. 30 f.).

Regeringen samråder med EU-nämnden för att få stöd för den ståndpunkt som ska föras fram i rådet. Innan detta samråd äger rum bör, som nämnts, frågorna vara förankrade i det berörda utskottet (framst. 2005/06:RS3 s. 49). Det mandat regeringen får av EU-nämnden är inte formellt bindande. Konstitutionsutskottet har emellertid uttalat att innebörden av regeringens informations- och samrådsskyldighet med riksdagen i EU-frågor är att riksdagen härigenom får ett reellt inflytande när det gäller de svenska ståndpunkterna vid beslut i rådet. Man bör nämligen enligt utskottet kunna utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden har gett uttryck för i samrådet.

### *Det aktuella ärendet*

#### **Kommissionens förslag**

Den 14 december 2021 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet (COM(2021) 812). Syftet med TEN-T-förordningen är att utveckla ett transeuropeiskt transportnät som är tillförlitligt och heltäckande och håller hög kvalitet. Det ska därigenom säkerställa hållbara förbindelser genom hela unionen utan fysiska luckor, flaskhalsar eller saknade länkar till 2050. Detta nätverk kommer enligt kommissionen att bidra till att den inre marknaden fungerar väl, till den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen i unionen och till uppfyllandet av målen för den europeiska gröna given. Nätet bör enligt kommissionen utvecklas stegvis, med mellanliggande etappmål 2030 och 2040.

I bilagor till förslaget till förordning finns detaljerade kartor över stomnätet, det utvidgade stomnätet och det övergripande nätet, förteckningar över transportknutpunkter och urbana knutpunkter som omfattas av förordningens tillämpningsområde samt en definition av anpassning till och kartor över de europeiska transportkorridorerna. De innehåller också vägledande kartor för grannländerna samt specifikationer för kraven på att utarbeta planer för hållbar rörlighet i städer.

#### **Information till trafikutskottet**

Den 29 november 2022 lämnade infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson information till trafikutskottet inför Europeiska unionens råd för transport, telekommunikation och energi (TTE-rådet) den 5 december 2022 (utskottets prot. 2022/23:7 § 2).

Inför informationen till utskottet översände Regeringskansliet den kommenterade dagordningen (daterad den 28 november 2022) inför rådsmötet och rådsdokumentet 14717/22 (daterat den 21 november 2022) med utkast till allmän riktlinje om förslaget till förordning.

Av den kommenterade dagordningen framgick under punkt 3 på dagordningen Revidering av regelverket för unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) att ett beslut om en allmän

riktlinje förväntades antas. Av den kommenterade dagordningen framgick att regeringen bedömde att Sverige skulle kunna godkänna den allmänna inriktningen.

Till rådsdokumentet med utkast till allmän riktlinje bifogades förslaget till förordning, dock inte några bilagor. När det gäller TEN-T är det i bilagorna som kartorna med sträckningen av de olika näten finns (se ovan).

### **Samråd med EU-nämnden**

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2022/23:14 framgår att statsrådet Andreas Carlson vid nämndens sammanträde den 2 december 2022 skulle lämna information och samråda med EU-nämnden inför möte i Europeiska unionens råd för transport, telekommunikation och energi (TTE-rådet) den 5–6 december 2022.

Inför samrådet översändes samma handlingar som hade översänts inför informationen till trafikutskottet, dvs. den kommenterade dagordningen från Regeringskansliet (daterad den 28 november 2022) och rådsdokumentet (daterat den 21 november 2022) med utkast till allmän riktlinje (se ovan).

Av uppteckningarna från EU-nämndens sammanträde (2022/23:14 § 12) framgår att statsrådet anförde följande (anf. 298):

Kommissionens förslag till ny förordning för TEN-T presenterades den 15 december 2021, och på rådsmötet förväntas vi besluta om allmän riktlinje. TEN-T är ett viktigt instrument för att underlätta den inre marknaden och utveckla den europeiska transportinfrastrukturen på ett effektivt och hållbart sätt.

Jag är positiv till att det även fortsättningsvis kommer att vara tydligt att det är medlemsstaterna som ansvarar för att ta fram nationella transport- och infrastrukturplaner utifrån nationella mål med prioriteringar och finansieringsmöjligheter samt med utgångspunkten att samtidigt bidra till utvecklingen av TEN-T. Det är samtidigt viktigt att vi underlättar för gränsöverskridande trafik genom att ha gemensamma standarder i infrastrukturen och harmoniserade regelverk.

Regeringen bedömer att Sverige kan godkänna förslaget till allmän riktlinje.

Statsrådet anförde vidare följande (anf. 303):

Jag vill upplysa EU-nämnden om att den information som jag har givit här är samma information som den jag gav i trafikutskottet och som har varit tillgänglig i trafikutskottet. Regeringen bedömer också att den går i linje med den redan överlagda ståndpunkten. Detta är någonting som har varit viktigt för Sverige utifrån vår geografi. Vi är ett glesbefolkat land med långa avstånd, och det är viktigt att ha den aspekten med sig när det kommer till frågan om standardkrav.

Ordföranden konstaterade att det fanns en avvikande ståndpunkt från Miljöpartiet eftersom man ansåg att den allmänna hållningen var för svag och ville ha en mer ambitiös inriktning. I övrigt konstaterade ordföranden att det fanns stöd för regeringens redovisade ståndpunkt.

## Åtterrappport från TTE-mötet

Den 12 december 2022 inkom till Riksdagsförvaltningen (EU-samordningen) en skriftlig åtterrappport från Infrastrukturdepartementet. Av åtterrapporten med rubriken Rapport från rådsmöte med EU:s transportministrar TTE (transport) den 5 december 2022 framgår följande under punkt 3 Översyn av förordningen om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet (TEN-T):

Kommissionen (kommissionär Adina Valean) tackade de franska och tjeckiska ordförandeskapen för deras arbete och menade att texten var en bra utgångspunkt inför diskussioner med Europaparlamentet. Hållbarhetsaspekterna, interoperabilitet, multimodalitet och pålitlig tillgänglighet lyftes särskilt. Kommissionen menade att man hade visat maximal flexibilitet och varnade för ytterligare urvattnande av texten.

Samtliga medlemsstater tog ordet. Många medlemsstater, däribland Sverige, framförde att texten var välbalanserad utifrån ambition, krav och flexibilitet. Flera tog upp vikten av finansiering och välkomnade särskilt att nätverket utökats till Ukraina och Moldavien. Några medlemsstater välkomnade texterna om synergier mellan hamnar och energihubbar. Ett antal medlemsstater framförde olika medskick inför de fortsatta förhandlingarna och flera lyfte särskilt önskemål kring kartorna eller kommenterade dessa.

Rådet antog förslag till allmän riktlinje.

### *Uppgifter i medierna*

I en artikel i Dagens Nyheter den 26 januari 2023 med rubriken Regeringen bad EU ändra tågkartor – missar chans till miljarder i stöd anføres att regeringen har bett EU att ändra i kartorna över var snabbtåg ska byggas.

Enligt Dagens Nyheter kommer EU under de närmaste åren att fördela 200 miljarder i stöd till moderniserade spår, men kartändringen innebär att Sverige mister möjligheter till tiotals miljarder i bidrag. Vilka planerade järnvägsspår som finns på de s.k. TEN-T-kartorna och vilka hastigheter som de planeras för är enligt Dagens Nyheter avgörande för möjligheterna att ta del av de omkring 200 miljarder kronor som EU är på väg att fördela för att stödja övergången till renare, miljövänligare och smartare rörlighet. EU:s TEN-T-nät uppdateras regelbundet och i de kartor som Sverige tog in i förhandlingarna 2021 låg de då tänka nya stambanorna med, anpassade för hastigheter över 250 kilometer i timmen.

Enligt Dagens Nyheter kom dock nya instruktioner till ett möte med Coreper den 25 november 2022. De enda spår som nu fanns på Sveriges kartor, utöver befintliga som inte är berättigade till stöd, var Ostlänken och Norrbotniabanan. Ostlänken är markerad för hastigheter från 200 kilometer i timmen och Norrbotniabanan för upp till 160 kilometer i timmen.

### *Planering av höghastighetståg i Sverige*

Våren 2021 beslutade riksdagen om en ekonomisk ram och en planeringsram med anledning av regeringens proposition Framtidens infrastruktur – hållbara



investeringar i hela Sverige (prop. 2020/21:151, bet. 2020/21:TU16, rskr. 2020/21:409). I propositionen gjorde regeringen bedömningen att utbyggnaden av nya stambanor för höghastighetståg skulle genomföras inom den ekonomiska ramen för utveckling av transportsystemet (s. 48).

I budgetpropositionen för 2023 anförde regeringen att den inte avsåg att fullfölja utbyggnaden av nya stambanor för höghastighetståg (prop. 2022/23:1 utg.omr. 22 s. 39).

### *Tidigare granskning*

Våren 2015 granskade utskottet om den dåvarande statsministern och regeringen brustit i sin samrådsskyldighet med EU-nämnden i fråga om ett icke-officiellt, s.k. non-paper (bet. 2014/15:KU20 s. 13 f.). I sitt ställnings-tagande anförde utskottet bl.a. följande:

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

Våren 2017 gällde en granskning justitie- och migrationsministerns samråd med EU-nämnden om ett meddelande från kommissionen (bet. 2016/17:KU20 s. 30 f.). Utskottet anförde då bl.a. följande:

Denna granskning belyser frågor om regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot riksdagen, särskilt EU-nämnden, i EU-frågor. Regeringen är skyldig att underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet.

Regeringen är således skyldig att samråda med EU-nämnden inför rådsmöten där beslut ska fattas. Det kan förekomma informella möten och diskussioner i samband med formella rådsmöten, t.ex. lunchdiskussioner med endast ministrarna närvarande. Inför dessa delar föreligger enligt riksdagsordningen ingen skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden. I sammanhanget ska dock erinras om att konstitutionsutskottet har anfört att det faktum att ståndpunkter i aktuella EU-frågor förs fram vid sidan av formella möten inte innebär att bestämmelser som syftar till att riksdagen ska få ett aktivt och reellt inflytande saknar tillämpning. Utskottet har också framhållit att ståndpunkter som inom EU förs fram av regeringen och som i och för sig inte omfattas av samrådsskyldighet ändå bör vara förenliga med vad som tidigare har förankrats i EU-nämnden.

Utöver informella möten och diskussioner i samband med formella rådsmöten brukar det land som är ordförande i rådet under sina sex månader som ordförande anordna ett antal s.k. informella ministermöten, där inga formella bindande beslut fattas. Det finns inget krav i riksdags-

ordningen på samråd inför informella ministermöten, och normalt är det inte heller någon information eller något samråd i EU-nämnden inför informella ministermöten. Vad utskottet ovan anfört om att ståndpunkter som inom EU förs fram av regeringen och som i och för sig inte omfattas av samrådsskyldighet ändå bör vara förenliga med vad som tidigare har förankrats i EU-nämnden gäller också beträffande dessa möten.

Den informella lunchdiskussionen som justitie- och migrationsministern deltog i omfattas inte av samrådsskyldigheten. Granskningen i det aktuella ärendet visar enligt utskottets mening att de ståndpunkter som statsrådet förde fram var inom ramen för vad som hade förankrats i EU-nämnden.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

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

- Har regeringen under hösten 2022 tagit initiativ till ändringar i kartbilagan till förslaget till TEN-T-förordning? Om ja, önskas en redogörelse för när och hur initiativet till ändringar vidtogs och varför de inte har varit föremål för information, överläggning eller samråd med trafikutskottet och EU-nämnden.
- Har kartbilagan till förslaget till TEN-T-förordning tidigare varit föremål för information, överläggning eller samråd med trafikutskottet och EU-nämnden?
- En redogörelse önskas för hur regeringsens agerande överensstämmer med regeringsens informations- och samrådsskyldighet enligt regeringsformen och riksdagsordningen.
- Har regeringen fattat beslut om att Trafikverket ska avbryta planeringen av nya stambanor? Om ja, önskar utskottet ta del av regeringsbeslutet/besluten.

Utskottet bad även om en redogörelse för hur processen med uppdateringar av TEN-T-kartorna går till och på vilket sätt frågor om ändringar av kartbilagorna kommer upp på rådets möten.

Som svar överlämnades den 28 februari 2023 och den 28 mars 2023 promemorior som har upprättats inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (bilaga A1.1.2–3). Av svarspromemoriorna framgår följande.

### **Processen för att uppdatera kartorna**

TEN-T-kartorna är en bilaga till förordningen om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet. Med utgångspunkt i kommissionens förordningsförslag har det förts informella dialoger mellan medlemsstaterna, kommissionen och ordförandeskapet om vilka sträckor och noder som varje medlemsstat vill inkludera i kartorna.

Kommissionen och ordförandeskapet bjöd vid två tillfällen under 2022 in medlemsstaterna till individuella möten. Vid dessa möten, som för Sveriges del skedde den 8 juni och den 21 september, framförde Sverige synpunkter på TEN-T-kartornas innehåll. Synpunkter lämnades också på Sveriges eget

initiativ senare under hösten 2022. Synpunkterna har speglat Sveriges nationella prioriteringar inom infrastrukturområdet, vilka i enlighet med den gällande ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen fastställs av regeringen.

Kommissionen och ordförandeskapet återkopplar till medlemsstaterna hur synpunkterna kommer att hanteras. Någon förhandling i meningen att medlemsstaterna kommenterar kommissionens och ordförandeskapets förslag samt reagerar på inspel från andra medlemsstater äger inte rum. I de fall en medlemsstat har önskat ta bort en sträcka eller nod från kartan har det, såvitt Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet kan överblicka, accepterats av kommissionen och ordförandeskapet utan närmare diskussion.

Eftersom kartorna är en del av förordningen har de formellt sett varit föremål för behandling inom ramen för rådsarbetsgruppen, Coreper och ministerrådet. Inte heller i dessa forum förhandlar man om kartorna. Som framgår av åiterrapporten från TTE-rådets möte den 5 december 2022 har det däremot förekommit att enskilda länder nämnt sträckningar och noder som är viktiga för dem. Processerna för att ta fram kartbilagan till den nya förordningen under våren och under hösten 2022 har i de avseenden som diskuterats ovan i stort inte skiljt sig från motsvarande process inför att 2013 års förordning beslutades.

### **Regeringens initiativ till ändringar av kartorna m.m.**

Riksdagen beslutar om den ekonomiska ramen för åtgärder i den statliga transportinfrastrukturen och fördelningen mellan åtgärder för att utveckla transportsystemet respektive åtgärder för drift, underhåll och reinvesteringar. Utifrån den ram som riksdagen beslutat om är det regeringen som beslutar vilka infrastrukturprojekt som ska genomföras. Det sker normalt en gång per mandatperiod genom den nationella planen för transportinfrastruktur (planbeslutet).

I budgetpropositionen för 2023 angav regeringen att den inte avser att fullfölja utbyggnaden av nya stambanor för höghastighetståg som den förra regeringen tagit in i planbeslutet. Den 22 december 2022 gav regeringen Trafikverket i uppdrag att fr.o.m. den dagen avbryta planeringen för de s.k. centrala systemdelarna av de nya stambanorna mellan Linköping och Borås respektive Hässleholm via Jönköping samt analysera och utreda vissa delsträckor. Trafikverkets redovisning av uppdragen kommer att utgöra en del av underlaget när regeringen, i enlighet med den nya inriktningen, överväger ändringar i det gällande planbeslutet.

Regeringen tog initiativ till ändringar i kartbilagan under våren och hösten 2022. Under våren 2022 gällde ändringarna att hamnarna i Skellefteå, Piteå och Norvik skulle markeras i bilagan och därmed ingå i TEN-T, att orterna Luleå, Växjö och Karlstad skulle markeras som urbana noder samt att sträckorna Stockholm–Oslo och Trelleborg–norra Tyskland skulle ingå i stamnätskorridoren Skandinavien–Medelhavet. Regeringen meddelade i juni 2022 kommissionen och det dåvarande ordförandeskapet om dessa önskemål.

Under hösten 2022 gällde ändringarna att fler svenska orter skulle markeras i kartbilagan som urbana noder, återigen att sträckan Stockholm–Oslo skulle komma in i stamnätsskorridoren Skandinavien–Medelhavet samt att de tidigare planerade nya stambanorna för höghastighetståg inte längre skulle ingå i TEN-T. Regeringen meddelade i november 2022 kommissionen och det dåvarande ordförandeskapet om dessa önskemål.

### **Information till eller samråd med riksdagen**

Inget av initiativen till ändringar av kartbilagan har varit föremål för information, överläggning eller samråd med trafikutskottet eller EU-nämnden. En viktig funktion som kartbilagan har är att peka ut infrastrukturprojekt som medlemsstaterna åtar sig att färdigställa. Kartbilagan behöver därför spegla medlemsstatens prioriteringar på infrastrukturområdet. Som nämns är det regeringen som beslutar om enskilda infrastrukturprojekt i Sverige. Det centrala instrumentet i detta sammanhang är planbeslutet.

Mot denna bakgrund har riksdagen inte informerats vare sig när det gäller borttagandet av de nya stambanorna från kartbilagan eller när Sverige tidigare har agerat för att föra sträckor eller noder till kartbilagan.

### *Utfrågning med infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson*

Utskottet höll den 13 april 2023 en utfrågning med infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson (bilaga B2). Vid utfrågningen framhöll ministern i huvudsak följande.

Regelverket om det transeuropeiska nätverket syftar till att fram till 2050 bygga upp ett tillförlitligt, sammanhängande och högkvalitativt europeiskt transportnät. Regelverket består av tre delar. För det första finns det tekniska krav och standardkrav på den infrastruktur som ingår i nätverket. För det andra finns bestämmelser som behandlar styrning och uppföljning av nätverket. För det tredje finns en bilaga med kartor och tabeller över vilka sträckor och noder som ingår i nätverket. Sammantaget innebär regelverket att de sträckor och noder som finns på kartorna ska vara utbyggda till en viss teknisk standard år 2030, 2040 eller 2050. Genom att en sträcka eller en nod finns med på kartan föreligger således en skyldighet för medlemsstaten att säkerställa att sträckan eller noden uppfyller de krav som ställs i TEN-T-förordningen.

I det aktuella fallet med TEN-T-kartorna bör informations- och samråds-skyldigheten tolkas i ljuset av några särskilda omständigheter. För det första sker det inte några förhandlingar i meningen att medlemsstaterna kommenterar kommissionens och ordförandeskapets förslag eller reagerar på inspel från andra medlemsstater. För det andra bör kartorna spegla de nationella prioriteringarna på infrastrukturområdet, och dessa är huvudsakligen en fråga för regeringen. För det tredje har den nuvarande regeringen hanterat uppdateringarna i kartorna på samma sätt som den tidigare regeringen har gjort.

När det gäller de tre omständigheterna framhölls följande.

Kartorna uppdateras inom ramen för revideringar av förordningen. Som utgångspunkt för den nu aktuella revideringen lämnade kommissionen förslag till en helt ny förordning. Med utgångspunkt från förslaget har det förts informella dialoger mellan medlemsländerna, kommissionen och ordförandeskapet om vilka sträckor och noder som varje medlemsland vill inkludera i kartorna. Kommissionen och ordförandeskapet återkopplar till medlemsländerna hur deras synpunkter som har lämnats av dem kommer att hanteras. Någon förhandling i meningen att medlemsstaterna kommenterar kommissionens och ordförandeskapets förslag och reagerar på inspel från andra medlemsstater äger inte rum. I de fall en medlemsstat önskar ta bort en sträcka eller nod från kartan har det accepterats av kommissionen och ordförandeskapet utan närmare diskussion.

Kartorna bör spegla de nationella prioriteringarna på infrastrukturuområdet som framgår av den nationella övergripande planen för transportinfrastrukturen som regeringen beslutat om. Normalt fattar regeringen beslut om en nationell plan en gång per mandatperiod. Till grund för planbeslutet ligger riksdagens beslut om de ekonomiska ramarna för åtgärder i den nationella transportinfrastrukturen. Det är regeringens mandat att besluta om vilka åtgärder som ska vidtas inom de ekonomiska ramar som riksdagen beslutar. Ett utpekande av en sträcka på kartorna innebär att medlemslandet åtar sig att färdigställa sträckan. Det är därför angeläget att de sträckor som pekats ut på kartorna speglar de nationella prioriteringarna. Alltsedan den nuvarande regeringen tillträdde har den varit tydlig med att den tidigare regeringens planer på att bygga nya stambanor för höghastighetståg inte ska fullföljas. Som en följd av den nuvarande regeringens prioritering var det naturligt att regeringen vände sig till kommissionen och det dåvarande ordförandeskapet och meddelade att sträckorna för de nya stambanorna, som den tidigare regeringen hade planerat för, skulle tas bort från kartorna.

Redan under våren och hösten 2022 tog den dåvarande regeringen initiativ till ändringar i den karta som ingick i kommissionens förslag, vilket skedde utan att regeringen informerade riksdagen. I linje med detta har även den nuvarande regeringen tagit initiativ för att revidera kartförslaget. Bland annat tog regeringen bort sträckorna för höghastighetståg som regeringen inte avser att genomföra. Härigenom undviks att Sverige i förhållande till EU åtar sig att färdigställa sträckor som inte är prioriterade. Den nuvarande regeringen har hanterat uppdateringarna i kartorna i enlighet med hur tidigare regeringar har hanterat sådana uppdateringar.

Inför mötena i trafikutskottet och EU-nämnden skickade regeringen utkastet till allmän riktlinje till dem. Som en bilaga till det utkastet fanns också ett utkast till förordningen. I artikel 2 i det utkastet nämns att det finns kartor bilagda till förordningen. Dessa kartor var dock inte med i det material som skickades till utskottet och EU-nämnden.

Vid TTE-rådets möte den 5 december 2022 förde enskilda medlemsstater fram för dem viktiga sträckningar och noder som de antingen ville ha inkluderade eller som de var tacksamma för att ha fått inkluderade. Det var

ensidig kommunikation från medlemsstaterna. Dessa inlägg ledde inte till några ändringar av den allmänna riktlinjen. Vid rådsmötet uttryckte ministern fullt stöd för den allmänna riktlinjen och meddelade att Sverige i sin roll som inkommande ordförandeland var redo att starta förhandlingarna med Europaparlamentet så snart parlamentet var redo.

Under utfrågningen framhöll ministern också att frågan kan ställas hur det skulle bli om riksdagen genom att ha synpunkter på TEN-T-kartorna bakvägen kan styra regeringens infrastrukturplanering. Detta ansåg han är en fråga för utskottet att överväga.

### **Utskottets ställningstagande**

Inför informationen till trafikutskottet den 29 november 2022 och samrådet med EU-nämnden den 2 december 2022 överlämnade regeringen ett rådsdokument med utkast till allmän riktlinje om förslaget till förordning om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet. Till rådsdokumentet bifogades förslaget till förordning, däremot inte kartbilagan. Kartbilagan har därmed inte varit föremål för överläggning eller samråd med utskottet och EU-nämnden.

I granskningen har det framkommit att det har förts informella dialoger mellan medlemsstaterna, kommissionen och ordförandeskapet om vilka sträckor och noder som varje medlemsstat önskar inkludera i kartorna. Regeringen framförde synpunkter om Sveriges nationella prioriteringar bl.a. vid möten i juni och september 2022. Eftersom kartbilagan är en del av förslaget till förordning har den även formellt sett varit föremål för behandling i rådsarbetsgruppen, Coreper och rådet. Någon regelrätt förhandling om kartbilagan, i meningen att medlemsstaterna kommenterar kommissionens och ordförandeskapets förslag eller reagerar på inspel från andra medlemsstater, har dock inte ägt rum i rådsstrukturen.

Utskottet konstaterar inledningsvis att det är riksdagen som beslutar om den ekonomiska ramen för åtgärder i den statliga transportinfrastrukturen, medan det är regeringen som utifrån den av riksdagen beslutade ramen beslutar vilka infrastrukturprojekt som ska genomföras. Frågan om utbyggnad av stambanan, t.ex. för höghastighetståg, är således inte föremål för beslut av riksdagen. Utskottet kan också notera att regeringen vid tidpunkten för det aktuella samrådet hade aviserat för riksdagen i budgetpropositionen att den inte skulle fullfölja bygget av nya stambanor för höghastighetståg.

Av granskningen har vidare framkommit att inte heller tidigare uppdateringar av kartilagor har varit föremål för överläggning och samråd med utskottet och EU-nämnden utan frågor om vilka sträckor och noder som varje medlemsstat vill inkludera i kartorna har, som framgått, varit föremål för informella dialoger. Även om kartbilagan formellt är föremål för behandling i rådet sker det alltså inte någon förhandling om den i rådsstrukturen.

I situationer som den aktuella vill utskottet peka på möjligheten för statsråd och EU-nämnd att under samrådet gemensamt uppmärksamma och klargöra

varför delar av ett dokument som ska behandlas av rådet inte finns med i den version som översänds till nämnden. Därigenom skulle kunna undvikas att det i efterhand uppstår frågor om samrådets omfattning. Vad som framkommit i granskningen ger dock inte anledning till något uttalande av utskottet.

## 1.2 Samråd med EU-nämnden om plattformsdirektivet

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1112-2022/23), *bilaga A1.2.1*, begärs en granskning av jämställdhets- och biträdande arbetsmarknadsminister Paulina Brandbergs samråd med riksdagen om direktivet om bättre arbetsvillkor för plattformarbete.

I anmälan framhålls följande. När frågan om direktivet bereddes i arbetsmarknadsutskottet den 25 januari 2022 riktades kritik mot förslaget. Sedan dess har utskottet inte tagit del av några handlingar eller någon information i ärendet. Utskottet delgavs inte heller något underlag inför rådets beslut i december 2022 trots att det fanns nya positioner för utskottet att ta ställning till. Den 2 december 2022 behandlade EU-nämnden frågan om direktivet inför mötet med rådet för sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor (Epsco) den 8 december 2022. Det fanns inte någon uppdaterad ståndpunkt att tillgå. När EU-nämnden till slut fick del av rådets förslag till allmän inriktning den 1 december 2022 kl. 15.42 framgick det att dokumentet var daterat den 25 november, dvs. en vecka tidigare. För att EU-nämnden och arbetsmarknadsutskottet ska kunna ta ställning till den allmänna inriktningen är det angeläget att utskottet och EU-nämnden delges information och underlag i god tid. I anmälan begärs en granskning av när regeringen tog emot rådets förslag till allmän inriktning och vad fördröjningen i information till riksdagen berodde på.

#### *Underlag i granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet, *bilaga A1.2.2*, och en utfrågning med jämställdhets- och biträdande arbetsmarknadsminister Paulina Brandberg, *bilaga B3*.

## Utredning i ärendet

### *Gällande ordning*

#### **Regeringens informations- och samrådsskyldighet**

Regeringen ska enligt 10 kap. 10 § regeringsformen (RF) 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).

#### **Överläggningar i utskotten**

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

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 regeringen och riksdagen. Eftersom diskussioner förs på lägre nivåer innan frågorna kommer upp på själva rådsrådet 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.

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

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 är enligt kommittén att via regeringen försöka påverka kommissionen i dess beredning av nya initiativ. Om svenska intressen tillmötesgår 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 framhöll vidare att den svenska inriktning som riksdagen och regeringen diskuterar med varandra i ett tidigt skede kan behöva vara preliminär och allmänt hållen för att sedan utvecklas och preciseras allteftersom arbetet fortskrider. 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).

Kommittén påminde om och underströk konstitutionsutskottets uttalande om att det är en förutsättning för att utskotten ska kunna begära överläggning med regeringen att den noga beaktar behovet av att uppmärksamma utskotten på situationer när det kan finnas behov av att förankra ett politiskt viktigt nytt ställningstagande i riksdagen. Enligt kommittén måste detta förstås som ett krav på regeringen att uppmärksamma utskotten på de behov som regeringen ser för utskotten att begära överläggning. Regeringen måste också vara beredd att överlägga med utskotten när utskotten så bestämmer. Även om kommittén betonar beslutsprocessens tidiga skeden förtar detta inte kravet på regeringen att även uppmärksamma utskotten på överläggningsbehov i senare skeden av beslutsprocessen, t.ex. om nya ställningstaganden till följd av utvecklingen i rådsförhandlingarna eller i trepartsförhandlingar mellan rådet, Europa-parlamentet och kommissionen inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Det måste enligt kommittén anses ligga i regeringens eget intresse att alltid uppmärksamma utskotten på behov av överläggningar i så god tid att det fortfarande finns utrymme för regeringen att agera så att ståndpunkter baserade på de ställningstaganden som görs av utskotten kan få genomslag i rådsförhandlingarna (2017/18:URF1 s. 135).

### **Samråd med EU-nämnden**

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 besluten i rådet.

Regeringen samråder med EU-nämnden för att få stöd för den ståndpunkt som ska föras fram i rådet. Innan detta samråd äger rum bör, som nämnts, frågorna vara förankrade i det berörda utskottet (framst. 2005/06:RS3 s. 49). Det mandat regeringen får av EU-nämnden är inte formellt bindande. Konstitutionsutskottet har emellertid uttalat att innebörden av regeringens informations- och samråds skyldighet med riksdagen i EU-frågor är att riksdagen härigenom får ett reellt inflytande när det gäller de svenska ståndpunkterna vid beslut i rådet. Man bör nämligen enligt utskottet kunna utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden har gett uttryck för i samrådet.

När det gäller underlaget till EU-nämnden inför ett samråd i EU-nämnden uttalade den parlamentariska Riksdagskommittén bl.a. att det åligger regeringen att presentera ett så fullgott underlag för nämnden att samrådet blir meningsfullt och att kommittén förutsätter att regeringen överlämnar det material som ska gå till nämnden så fort som det är praktiskt möjligt. Kommittén ansåg det angeläget att det finns utrymme för partierna att internt diskutera och förankra frågorna (förs. 2000/01:RS1 s. 134, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273–276).

### **Regeringskansliets riktlinjer för samråd**

I Regeringskansliets riktlinjer för Beredning och riksdagsförankring av EU-frågor, EU-chefens riktlinjer 2022:1 (mars 2022), finns riktlinjer för samråd med EU-nämnden. Av riktlinjerna framgår bl.a. följande.

Muntligt samråd sker vid nämndens sammanträden som normalt äger rum på fredagar. Inför samråd har EU-nämnden fått skriftligt underlag och samrådet kan därför koncentreras till de avgörande frågeställningarna som ståndpunkter, förhandlingsläge och vad som har hänt i saken sedan det skriftliga materialet utformades.

Det skriftliga underlaget inför samråd sänds direkt från det ansvariga departementet till EU-nämndens kansli. Departementet ansvarar för att ett samlat underlag med en kommenterad dagordning anländer senast måndag kl. 12 i den vecka som nämnden sammanträder. Eventuellt kompletterande underlag överlämnas samlat onsdag respektive torsdag senast kl. 12. Om rådsdagordningen berör flera departement, sänds ett gemensamt underlag.

Det material som sänds till EU-nämnden består vanligen av en kommenterad dagordning som anger regeringens preliminära ståndpunkter inför samrådet, relevanta dokument från EU:s institutioner och i förekommande fall rådspromemorior. Materialet översänds så långt som möjligt i elektronisk form.

### *Det aktuella ärendet*

#### **Kommissionens förslag**

I december 2021 presenterade kommissionen ett direktiv som syftar till att förbättra arbetsvillkor för plattformarbete genom att säkerställa en korrekt bedömning av anställningsstatus. Detta ska uppnås genom att medlemsstaterna ska ha lämpliga förfaranden för att kontrollera och säkerställa ett korrekt fastställande av anställningsstatusen för personer som utför plattformarbete. Felklassificering ska undvikas genom en rättslig presumtion om att ett anställningsförhållande föreligger om plattformsföretag i viss utsträckning kontrollerar hur arbetet utförs. Den rättsliga presumtionen ska kunna omprövas i rättsliga eller administrativa processer.

Förslaget innehåller även förslag på rättigheter för personer som utför plattformarbete, som t.ex. rätt till insyn i användning och drift av automatiska övervaknings- och beslutssystem. Det föreslås även regler för att förtydliga

skyldigheten för sådana digitala arbetsplattformar som är arbetsgivare att anmäla plattformarbete till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där arbetet utförs.

### **Information, överläggningar och samråd**

#### *Överläggning den 25 januari 2022*

Den 25 januari 2022 överlade arbetsmarknadsutskottet med dåvarande arbetsmarknads- och jämställdhetsminister Eva Nordmark vid Arbetsmarknadsdepartementet om direktivet om bättre arbetsvillkor för plattformarbete (utskottets prot. 2021/22:17 § 5).

Underlaget till överläggningen utgjordes bl.a. av regeringens fakta-promemoria 2021/22:FPM36 Direktiv om bättre arbetsvillkor för plattformarbete. Ordföranden konstaterade att det fanns stöd för regeringens ståndpunkt i faktapromemorian.

Ledamöterna från Moderaterna, Sverigedemokraterna och Kristdemokraterna anmälde en gemensam avvikande ståndpunkt. Även ledamoten från Centerpartiet anmälde en avvikande ståndpunkt.

#### *Information den 31 maj 2022*

Arbetsmarknadsutskottet har fått information om direktivet om bättre arbetsvillkor för plattformarbete vid flera tillfällen. Den 31 maj 2022 lämnade dåvarande arbetsmarknads- och jämställdhetsminister Eva Nordmark och statssekreterare Rasmus Cruce Naeyé vid Arbetsmarknadsdepartementet information till utskottet om aktuella EU-frågor, däribland direktivet om bättre arbetsvillkor för plattformarbete (utskottets prot. 2021/22:33 § 4).

#### *Information den 25 oktober 2022*

Den 25 oktober 2022 lämnade arbetsmarknads- och integrationsminister Johan Pehrson information om aktuella EU-frågor, däribland direktivet (utskottets prot. 2022/23:3 § 4, se även under rubriken Datum för tidigare behandling i riksdagen i den kommenterade dagordningen (daterad 2022-12-01) inför mötet i Epsco den 8–9 december 2022).

#### *Samråd med EU-nämnden den 2 december 2022*

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2022/23:14 framgår att statsrådet Paulina Brandberg vid nämndens sammanträde den 2 december 2022 skulle lämna information och samråda inför möte i Europeiska unionens råd för sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor (Epsco) den 8–9 december 2022.

Till EU-nämndens sammanträde översände Regeringskansliet en kommenterad dagordning (daterad den 28 november 2022) inför rådsmötet. Regeringskansliet översände sedermera även ett dokument (14990/22) från rådssekretariatet till Coreper daterat den 25 november 2022 och en reviderad kommenterad dagordning (daterad den 1 december 2022) inför rådsmötet.

Av Coreperdokumentet och den kommenterade dagordningen (under punkt 3 Direktivet om bättre arbetsvillkor för plattformarbete) framgår att rådet föreslogs anta en allmän inriktning vid mötet. Av Coreperdokumentet framgår bl.a. att en kompromisstext hade diskuterats vid Corepers möte den 23 november 2022, men att det inte hade varit möjligt att uppnå kvalificerad majoritet till stöd för ordförandeskapets kompromissförslag.

Av den reviderade kommenterade dagordningen framgår att förslaget till svensk ståndpunkt var följande:

Under förutsättning att förslaget inte ändras i negativ riktning för svenskt vidkommande, föreslår regeringen att Sverige ställer sig bakom förslag till allmän riktlinje.

Enligt uppteckningarna från EU-nämndens sammanträde (2022/23:14 § 5) anförde statsrådet följande (anf. 125):

När det gäller direktivet om bättre arbetsvillkor för plattformarbete har vi faktiskt nu på morgonen reviderat förslaget till svensk ståndpunkt. Vi har gjort ett litet tillägg. Förslaget till svensk ståndpunkt lyder nu som följer:

Under förutsättning att förslaget inte ändras i negativ riktning för svenskt vidkommande föreslår regeringen att Sverige ställer sig bakom förslaget till allmän riktlinje – och sedan kommer tillägget – förutsatt att det inte ändrar på majoritetsförhållandena. Det sista är alltså ett tillägg i förhållande till det som ni tidigare har fått inför EU-nämndsmötet.

Låt mig dra bakgrunden till detta. Den 9 december 2021 presenterade kommissionen sitt förslag till direktiv om bättre arbetsvillkor på digitala plattformar. Det är den nya tekniska utvecklingen som gör det möjligt att skapa tjänster och jobb via digitala plattformar, vilket i grunden är positivt.

Regeringen överlade med arbetsmarknadsutskottet om Sveriges ståndpunkt till direktivförslaget den 25 januari 2022. Arbetet i rådsarbetsgruppen inleddes under det slovenska ordförandeskapet, och därefter tog det franska ordförandeskapet vid. Under hösten har det tjeckiska ordförandeskapet fortsatt arbetet med direktivet.

— — —

Utifrån en helhetsbedömning av innehållet, och för att kunna behålla de förbättringar som vi faktiskt har kunnat få igenom, är vår hållning att det är viktigt att Sverige kan ge stöd åt den allmänna riktlinje som ligger på bordet i rådet. När arbetet med direktivet fortsätter i förhandlingar med Europaparlamentet under det svenska ordförandeskapet är det angeläget att Sverige kan stå bakom rådets mandat. Det ger oss en starkare position gentemot parlamentet men även ett starkare förtroende i rådet.

Slutligen vill jag bara säga att den version av direktivförslaget som vi har framför oss kanske inte är den sista före Epscomötet den 8 december. Det tjeckiska ordförandeskapet har flaggat för en eventuell ytterligare behandling i Coreper. Under förutsättning att förslaget inte ändras i negativ riktning för svenskt vidkommande föreslår dock regeringen att Sverige ställer sig bakom förslaget till allmän riktlinje.

Det tillägg som har gjorts på slutet utgår helt enkelt ifrån att vi fortfarande inte vet vilka samtliga andra länders ståndpunkter är i frågan. Vi har tagit ställning för att vi inte ska vara tungan på vägen när detta ska beslutas. Sannolikheten för det är väldigt liten med tanke på att vår röst väger lätt, men vi har ändå fört in en sådan skrivning.

Flera av nämndens ledamöter ifrågasatte processen och hanteringen av ärendet i arbetsmarknadsutskottet och EU-nämnden och ställde även frågor om ståndpunkten. Mot denna bakgrund anförde statsrådet följande (anf. 131):

När det gäller hanteringen vill jag bara säga att vi hela tiden har agerat utifrån den ståndpunkt som överlades med AU. Tidsplanen beror på hur det tjeckiska ordförandeskapet har drivit frågan. Det har varit väldigt små tidsmarginaler. Därför har det blivit så hetsigt på slutet. Utifrån det har vi agerat så som vi har kunnat agera.

Men utifrån vårt sätt att se på detta har Sverige i förhandlingarna ändå lyckats få viktiga framgångar. Dessa framgångar vill vi inte tappa nu, och det är därför det är en sådan här avvägning. Vi från regeringens sida gör oss inga illusioner kring detta. Vi vill ju inte ha det här direktivet. Men så som landet ligger försöker vi förhandla det så att vi värnar den svenska modellen så långt som det är möjligt utifrån processen.

Efter en kort ajournering samlades EU-nämnden åter. Vid det återupptagna samrådet anförde ordföranden följande (anf. 134):

Förhandlingarna återupptas. Då tänkte jag på följande sätt: Detta är ju, som samtalet och redovisningen från ministern visar, rörlig materia. Vi vet inte ens om det tjeckiska ordförandeskapet kommer att gradera ned detta till en informationspunkt eller om det blir en beslutspunkt.

Mitt förslag är därför att vi ajournerar ärendet. Därmed ges också möjlighet för regeringen att träffa arbetsmarknadsutskottet, förslagsvis på tisdag. Om det blir ett beslutsärende skulle vi då kunna ha ett digitalt möte på torsdag morgon. Blir det ett informationsärende så blir det ett informationsärende, i så fall från det tjeckiska ordförandeskapet. Det är så jag tänkte gå till väga.

Ordföranden förklarade punkten vilande och meddelade att ärendet återupptas vid ett kommande EU-sammanträde (anf. 136).

#### *Information den 6 december 2022*

Den 6 december 2022 lämnade jämställdhets- och biträdande arbetsmarknadsminister Paulina Brandberg information till arbetsmarknadsutskottet om förhandlingsläget för direktivförslaget om bättre arbetsvillkor för plattformarbete (utskottets prot. 2022/23:10 § 5). Underlaget till denna information utgjordes bl.a. av en promemoria från Arbetsmarknadsdepartementet (daterad 2022-12-05). Av promemorian framgår bl.a. följande under rubriken Viktiga ändringar under förhandlingsarbetet:

Regeringen har framfört att det är av största vikt att värna den svenska arbetsmarknadsmodellen och parternas autonomi. Regeringen har betonat att en EU-gemensam lagstadgad presumtion är problematisk för den svenska modellen. Det har dock funnits stort stöd bland övriga medlemsländer för en presumtionsbestämmelse.

Sverige har därför verkat för att begränsa presumtionens tillämpningsområde och effekt genom att förtydliga att presumtionen inte ska användas i processer inom skatte-, straffrätts- och socialförsäkringsområdet och att medlemsländerna ska ges utrymme att själva avgöra vilka processrättsliga regler som ska gälla när presumtionens tillämpas.

I denna del har Sverige fått gehör eftersom det nu i förslaget till allmän riktlinje inte finns några skrivningar som kräver att medlemsstaterna ska

tillämpa presumtionen inom skatte-, straffrätts- och socialförsäkringsområdet samt att processrättsliga regleringar i direktivet har utgått.

I promemorian framhålls även att Sverige har arbetat hårt för att inkludera en bestämmelse som möjliggör för medlemsländerna att låta arbetsmarknadens parter besluta om kollektivavtal som avviker från direktivets bestämmelser så länge det övergripande skyddet för arbetstagare respekteras. Vidare framhålls att en bestämmelse som möjliggör avvikelse från vissa delar av direktivet finns med i förslaget till allmän riktlinje.

#### *Samråd med EU-nämnden den 7 och den 8 december 2022*

Ytterligare samråd om direktivet ägde rum med EU-nämnden den 7 och den 8 december 2022. Av EU-nämndens kallelse (2022/23:17) till och protokoll (2022/23:17 § 1) från sammanträdet den 7 december 2023 framgår att statsrådet Paulina Brandberg lämnade information och samrådde med EU-nämnden om direktivet inför mötet i rådet den 8–9 december 2022. Statsrådet lämnade även information och samrådde med EU-nämnden vid två tillfällen den 8 december 2022 (se EU-nämndens kallelser 2022/23:18–19 och prot. 2022/23:18 § 2 och 2022/23:19 § 2).

#### **Återrapport från Epscomötet**

Den 16 december 2022 kom det till Riksdagsförvaltningen (EU-samordningen) in en skriftlig återrapport från Arbetsmarknadsdepartementet med rubriken Rapport från rådets möte (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) den 8–9 december 2022.

Av återrapporten framgår att mötet inleddes med en diskussion om förslaget till allmän riktlinje i fråga om plattformsdirektivet. Trots ansträngningar under rådsmötet för att utarbeta en text med tillräcklig majoritet kunde rådet dock inte anta en allmän riktlinje om plattformsdirektivet. Efter medlemsstaternas inlägg konstaterade ordförandeskapet att det saknades tillräckligt stöd för förslaget men att arbetet med att utarbeta en kompromiss skulle fortsätta under dagen. Mot slutet av mötet fick medlemsstaterna ta ställning till en reviderad text. Flera medlemsstater, däribland Sverige, kunde stödja det reviderade förslaget. Stödet var dock inte tillräckligt stort för att en allmän riktlinje skulle kunna antas.

#### *Tidigare granskning*

I en granskning våren 1997 av informationen och samrådet med EU-nämnden på tredje pelarens område, dvs. det straffrättsliga och polisiära samarbetet före Lissabonfördraget, anförde konstitutionsutskottet att EU-nämndens ledamöter bör förses med ett så fullständigt skriftligt underlag som möjligt inför sammanträdena. Detta ansåg konstitutionsutskottet var en självklar förutsättning för att EU-nämndens ledamöter ska kunna tillägna sig insikter inom EU:s alla samarbetsområden och diskutera också komplicerade sakfrågor. Framför allt bör underlaget ge förutsättningar för en diskussion om den ståndpunkt regeringen

ska inta vid det kommande ministerrådssammanträdet (bet. 1996/97:KU25 s. 129 f.).

Våren 2016 granskade utskottet om den dåvarande vice statsminister, klimat- och miljöminister Brustit i uppfyllandet av sina grundlagsstadgade informations- och samrådsskyldigheter gentemot riksdagen i sin hantering av ett skriftligt samråd med EU-nämnden (bet. 2015/16:KU20 s. 92 f.).

I sitt ställningstagande anförde utskottet att ändamålet med reglerna om samråd och information mellan regeringen och riksdagen är att riksdagen får ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige ska inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU samt även i övrigt insyn i och inflytande över den process som leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut. Det är därför av största vikt att samrådet med och informationen till EU-nämnden fungerar på ett bra sätt.

Av utredningen framgick att regeringen enligt gängse rutiner hade översänt de första officiella versionerna av dagordningarna till Coreper till EU-nämnden, vilka i detta fall var på franska. Utskottet konstaterade att besluts punkter som omfattades av det aktuella samrådet i förekommande fall endast redovisades på franska i det underlag i form av anoterade A-punktslistor utifrån Coreperdagordningarna som översändes till nämnden. Vidare noterade utskottet att de svenska anoteringsarna i ett par fall var mindre utförliga än de då gällande riktlinjerna krävde, samt att det i ett fall saknades anoterings för en beslutspunkt där en sådan borde ha tagits fram. Utskottet uttalade vidare följande:

Då hanteringen av A-punkter och skriftliga samråd är förhållandevis omfattande och tidsmarginalerna kan vara knappa förutsätter utskottet att regeringen överlämnar det material som ska gå till nämnden så fort som det praktiskt möjligt. Att den första officiella versionen av Coreperdagordningarna översänds till nämnden tillgodoser detta. Samtidigt bör regeringen presentera ett sådant underlag för nämnden att samrådet blir meningsfullt.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

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

- En redogörelse önskas för när (dag och tidpunkt) regeringen tog emot rådsdokumentet med rådets förslag till allmän inriktning samt när (dag och tidpunkt) dokumentet överlämnades till EU-nämnden och vilka överväganden som gjordes när det gäller tiden för överlämnande.
- Hur förhåller sig tidpunkten för överlämnande av underlaget till EU-nämnden till vad som anges i Regeringskansliets riktlinjer om samråd?
- En redogörelse önskas för hur regeringens ståndpunkt som förankrats i arbetsmarknadsutskottet vid överläggningen den 25 januari 2022 förhåller sig till den ståndpunkt som framfördes vid EU-nämnden den 2 december 2022. Av redogörelsen bör framgå vad som avsågs med ”negativ riktning”

i det förslag till ståndpunkt som lades fram vid samrådet den 2 december 2022.

- Förekom det några kontakter mellan Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) och arbetsmarknadsutskottet inför rådsmötet den 8–9 december 2022 i syfte att utröna eventuellt behov av information till eller överläggning med utskottet? Om ja, vilken bedömning framfördes till utskottet om behovet av information eller överläggning?

Som svar överlämnades den 14 februari 2023 en promemoria som har upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet (bilaga A1.2.2). Av svars-promemorian framgår i huvudsak följande.

Inför samrådet i EU-nämnden fredagen den 2 december 2022 överlämnade Arbetsmarknadsdepartementet måndagen den 28 november en kommenterad dagordning till EU-nämnden. Något dokument med förslag till allmän riktlinje till rådet från Coreper fanns vid den tidpunkten inte tillgängligt för departementet. Eftersom det fortfarande inte fanns något dokument tillgängligt med förslag till allmän riktlinje från Coreper till rådet torsdagen den 1 december överlämnade departementet kl. 11.59 i stället kompletterande information i form av ett förslag till Coreper från rådssekretariatet (dokument 14990/22, daterat och tillgängliggjort för Arbetsmarknadsdepartementet fredagen den 25 november). Förslaget till allmän riktlinje från Coreper till rådet blev tillgängligt för Arbetsmarknadsdepartementet den 3 december (dokument 15338/22). Dokumentet överlämnades till arbetsmarknadsutskottet den 5 december kl. 16.36 och till EU-nämnden den 6 december kl. 14.11.

Regeringens ståndpunkt från överläggningen med arbetsmarknadsutskottet den 25 januari 2022 gällde fortfarande inför samrådet i EU-nämnden den 2 december. Mot den bakgrunden förankrades med EU-nämnden att Sverige skulle ställa sig bakom förslaget till allmän riktlinje under förutsättning att förslaget inte ändrades i negativ riktning för svenskt vidkommande och att Sveriges röst inte ändrade på majoritetsförhållandena i rådet. Med negativ riktning avsågs att de väsentliga förändringar som Sverige hade fått igenom under förhandlingen inte skulle försämrats eller att förslaget skulle ändras på ett sätt som innebar att det inte längre låg inom ramen för den förankrade ståndpunkten från den 25 januari.

Statsrådet Johan Pehrson lämnade information om läget i förhandlingarna till arbetsmarknadsutskottet den 25 oktober 2022. Den 29 november 2022 överlämnade Arbetsmarknadsdepartementet skriftliga rapporter från rådsarbetsgruppens möten den 17 oktober och den 15 november 2022. Eftersom det enligt regeringen inte funnits anledning att ändra ståndpunkten som förankrats med utskottet den 25 januari kontaktade inte Arbetsmarknadsdepartementet utskottet inför samrådet i EU-nämnden den 2 december. Utskottet tog inte heller kontakt med departementet inför detta samråd. Den 6 december 2022 lämnade statssekreterare Martin Andreasson information till utskottet om förhandlingsläget när det gällde direktivet.



### *Utfrågning med jämställdhets- och biträdande arbetsmarknadsminister Paulina Brandberg*

Utskottet höll den 25 april 2023 en utfrågning med jämställdhets- och biträdande arbetsmarknadsminister Paulina Brandberg (bilaga B3). Vid utfrågningen framhöll ministern inledningsvis att hon självklart aldrig haft för avsikt att försena eller på något sätt undanhålla information och inte heller att vara otydlig. Vid utfrågningen framkom därutöver i huvudsak följande.

Fredagen den 2 december 2022 samrådde ministern med EU-nämnden inför rådets möte som skulle äga rum den 8 december. På dagordningen fanns bl.a. det s.k. plattformsdirektivet för första gången uppsatt som en beslutspunkt, och avsikten var att rådet skulle anta en allmän riktlinje. Under samrådet med EU-nämnden väcktes bl.a. frågan om varför ett visst centralt dokument hade skickats så sent till nämnden och huruvida tillräcklig information hade lämnats till arbetsmarknadsutskottet innan samrådet med EU-nämnden togs upp.

Enligt Regeringskansliets riktlinjer för samråd med EU-nämnden ska det skriftliga underlaget inför ett samråd lämnas senast kl. 12 på måndagen samma vecka som nämnden sammanträder. Vid denna tidpunkt, måndagen den 28 november, fanns det inte något rådsdokument till allmän riktlinje tillgängligt. Detta var anledningen till att det inte skickades något dokument till nämnden. Senast under torsdagen i samma vecka skulle kompletterande underlag överlämnas till nämnden. Men inte heller under torsdagen fanns det något rådsdokument att tillgå. I avsaknad av ett rådsdokument valde departementet i stället att överlämna det dokument som hade gått till Coreper veckan före, daterat den 25 november. Rådsdokumentet gjordes tillgängligt för departementet dagen efter sammanträdet, dvs. lördagen den 3 december, och det översändes senare till nämnden efter överenskommelse med nämndens kansli. EU-nämndens ledamöter fick således inte del av något dokument förrän dagen innan samrådet skulle äga rum. Om ministern från början hade vetat att rådsdokumentet skulle komma först efter sammanträdet i EU-nämnden, hade Coreperdokumentet delgetts EU-nämnden redan under måndagen.

Ministern trodde att rådsdokumentet skulle komma mycket snabbare eftersom det är otroligt ovanligt att rådsdokumentet kommer så sent som skedde i det här fallet. Det var bakgrunden till att departementet väntade och förväntade sig att rådsdokumentet skulle komma. Departementet fick löpande rapportering från Bryssel och det var väldigt oklart om det skulle finnas en majoritet i ministerrådet för direktivet eller inte. Departementet visste inte om det ens skulle bli en beslutspunkt vid ministerrådsmötet i Bryssel. Det diskuterades om det i stället skulle bli en informationspunkt.

I stället för att skicka över flera versioner gjorde ministern bedömningen att det var tydligast att skicka över just rådsdokumentet (inte Coreperdokumentet) eftersom det är förslaget till allmän riktlinje som rådet ska ta ställning till. Det här var ju en väldigt ovanlig situation i rådet, att rådsdokumentet kommer så sent. Den sista versionen kom vid sittande bord i Bryssel. Det var därför ministern fick ha ett ytterligare, kompletterande möte

med EU-nämnden på länk från Bryssel. Det är otroligt ovanligt att det pågår på det sättet och att det blir förhandlingar mellan ministrar vid sittande bord.

Själva ståndpunkten var överlagd i januari 2022, så det hade gått lång tid sedan dess, men under den tiden hade ministern varit i arbetsmarknadsutskottet och informerat om förhandlingarna och om hur arbetet fortskred. Eftersom det inte fanns någon ny ståndpunkt att överlägga om hade man inte haft en ny överläggning, men ministern hade informerat utskottet löpande i frågan.

Enligt ministern finns det ingen skriftlig rutin för Coreperdokumenten. Det normala är att man har rådsdokumentet på måndagen innan sammanträdet. Det här är ett ärende, ett förfarande, som skiljer sig från det normala genom att handlingarna kom in så sent. Det är ovanligt att man över huvud taget skickar över Coreperdokumentet till EU-nämnden utifrån att det är rådsdokumentet som är förslaget till allmän riktlinje.

När det gäller frågan om varför ministern inte informerade eller överlade med arbetsmarknadsutskottet innan hon samrådde med EU-nämnden berodde det på att regeringen inte hade ändrat den ståndpunkt som hade förankrats med arbetsmarknadsutskottet den 25 januari 2022. Ministern förtydligade att hon vid samrådet med EU-nämnden inte ändrade den ståndpunkt som det överlades om i arbetsmarknadsutskottet. Vid samrådet förankrades regeringens ståndpunkt inför det aktuella rådsmötet. Ett nytt samråd hölls med EU-nämnden på länk från Bryssel när regeringen fick ett nytt förslag att ta ställning till. Ministern ville försäkra sig om att det fanns fortsatt stöd i EU-nämnden för det förslag som det till sist var omröstning om.

Inför EU-nämnden den 2 december togs det fram en ståndpunkt som låg inom ramen för den ståndpunkt som det hade varit överläggning om i arbetsmarknadsutskottet i januari 2022. Formuleringen "inte ändras i negativ riktning för svenskt vidkommande" togs med i ståndpunkten för att inte regeringen skulle behöva gå till nämnden om det skulle ske någon liten förändring någonstans som inte har någon betydelse för svenskt vidkommande. Det som hände sedan var att texten mycket riktigt ändrades. Ministerns bedömning då var inte att den hade ändrats i negativ riktning för svenskt vidkommande, men hon ville ge EU-nämnden möjlighet att göra andra tolkningar av förändringarna som hade skett. Ministern överlade därför på nytt med EU-nämnden eftersom att hon ville säkerställa att hon agerade inom riksdagens mandat. Det är vanligt med en sådan formulering som gör att man inte behöver påkalla ett nytt nämndsammanträde om det är någon oväsentlig förändring. Det var därför ståndpunkten formulerades på det sättet. Det hade blivit större utrymme för missförstånd om man i ståndpunkten hade utvecklat olika eventualiteter, olika delar av direktivet och vad som kunde tolkas för och emot svenska intressen. Utifrån att ståndpunkten från arbetsmarknadsutskottet var så fyllig ansåg ministern att det var en väl formulerad ståndpunkt i EU-nämnden.

## Utskottets ställningstagande

Som följer av Regeringskansliets riktlinjer ska ett samlat skriftligt underlag med en kommenterad dagordning överlämnas till EU-nämndens kansli senast måndag kl. 12 och ett eventuellt kompletterande underlag ska överlämnas samlat onsdag respektive torsdag kl. 12 i den vecka som nämnden sammanträder. Genom att upprätthålla dessa tider ges EU-nämndens ledamöter rimlig tid att förbereda sig före ett samråd.

Inför samrådet i EU-nämnden fredagen den 2 december 2022 överlämnade regeringen under måndagen den 28 november en kommenterad dagordning till EU-nämnden. Den kommenterade dagordningen innehöll inte något förslag till regeringens ståndpunkt och något rådsdokument med förslag till allmän riktlinje fanns inte tillgängligt. Inte heller under torsdagen fanns det något rådsdokument tillgängligt hos Arbetsmarknadsdepartementet. Departementet överlämnade därför ett dokument från rådssekretariatet till Coreper (nedan Coreperdokumentet) som departementet hade fått tillgång till den 25 november samt en reviderad kommenterad dagordning som innehöll regeringens ståndpunkt.

Utskottet konstaterar att Coreperdokumentet och regeringens ståndpunkt inför samrådet med EU-nämnden överlämnades först dagen före samrådet med EU-nämnden, vilket medförde begränsade möjligheter för ledamöterna i EU-nämnden att analysera underlaget och att internt inom respektive parti förankra en välgrundad ståndpunkt.

Som utskottet tidigare har uttalat är syftet med reglerna om information och samråd att riksdagen får ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige ska inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU samt att riksdagen även i övrigt får insyn i och inflytande över den process som leder fram till beslut som är viktiga och bindande för Sverige. Det är därför av största vikt att information till och samrådet med EU-nämnden fungerar på ett bra sätt.

En förutsättning för att ett samråd mellan regeringen och EU-nämnden ska bli meningsfullt är att EU-nämnden får ett så fullständigt skriftligt underlag som möjligt och att regeringen överlämnar underlaget så fort som det är praktiskt möjligt. Det är angeläget att det finns utrymme för partierna att internt diskutera och förankra en välgrundad ståndpunkt. Samtidigt kan man inte bortse från att EU:s beslutsprocess sätter ramen för samrådet mellan regeringen och EU-nämnden. Regeringen råder inte över beslutsprocessen inom EU eller hur förhandlingarna förs. Att statsrådet i den uppkomna situationen avvaktade rådsdokumentet med förslag till allmän riktlinje måste bedömas mot denna bakgrund. Någon annan ambition än att förse EU-nämnden med ett så aktuellt underlag som möjligt inför samrådet den 2 december tycks inte ha funnits.

Utskottet konstaterar att det översända underlaget svårligen medgav ett meningsfullt samråd. Det bör framhållas att regeringen alltid har ett informationsövertag om vad som sker i förhandlingarna inom EU och därför har ett ansvar för att förse EU-nämnden med det underlag som krävs för att

riksdagen ska få insyn i och inflytande över den process som leder fram till viktiga beslut för Sverige. EU-nämnden måste kunna ha förtroende för att regeringen lever upp till detta ansvar. I situationer som den nu aktuella, med ett förestående samråd i en central politisk fråga i ett tidskritiskt läge, kan det finnas skäl för regeringen att uppdatera EU-nämnden med information om ärendets status. Utskottet vill i detta sammanhang understryka vikten av dialog mellan regeringen och EU-nämnden så att EU-nämndens behov av information så långt som möjligt kan tillgodoses.

### 1.3 Samråd med EU-nämnden om EU:s årsbudget för 2023

#### **Ärendet**

##### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1051-2022/23), *bilaga A1.3.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar finansminister Elisabeth Svantessons underlåtenhet att samråda med EU-nämnden om EU:s årsbudget för 2023.

I anmälan framhålls följande. Det slutliga förslaget om årsbudgeten behandlades vid allmänna rådet den 22 november 2022. Sverige och Ungern var de enda medlemsländer som avstod från att delta i beslutet. Beslutet att avstå från att delta i beslutet har varken varit föremål för samråd i finansutskottet eller i EU-nämnden. Regeringen har vid ett tidigare skriftligt samråd i augusti 2022 anfört att den avsåg att rösta ja till förslaget till rådposition om årsbudgeten. Regeringen har inte heller agerat i enlighet med de intentioner som statssekreteraren anförde vid regeringens samråd med EU-nämnden den 4 november 2022. Enligt statssekreteraren skulle beslutet koordineras med likasinnade länder.

##### *Underlag i granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Finansdepartementet, *bilaga A1.3.2–3*.

#### **Utredning i ärendet**

##### *Gällande ordning*

##### **Regeringens informations- och samrådsskyldighet**

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

bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen (RO).

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

Enligt Holmberg m.fl. har det ansetts vara av värde att det införs en bestämmelse i regeringsformen om regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor. Bestämmelsen ska markera den starka ställning som riksdagen har när det gäller dessa frågor (se Holmberg m.fl., Grundlagarna, [Juno version: 3A] kommentaren till 10 kap. 10 § RF). De besked som regeringen får av EU-nämnden är inte bindande. Regeringen företräder Sverige i ministerrådet och agerar där med fullt politiskt ansvar. Holmberg m.fl. pekar på att man enligt konstitutionsutskottet kan utgå från att regeringen inte ska företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden gett uttryck för (bet. 1994/95:KU22 s. 15) samt att praxis för samrådet har utvecklats på det sättet att regeringen agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter (förs. 2000/01:RS1 s. 138).

Konstitutionsutskottet har uttalat följande i fråga om innebörden av samverkan mellan riksdagen och regeringen i EU-frågor (bet. 1994/95:KU22 s. 15):

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

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

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

Den parlamentariska Riksdagskommittén har i Riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RS1 s. 138) uttalat bl.a. följande om EU-nämndens ställningstaganden:

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

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

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

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

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

### **Skriftligt samråd om A-punkter**

Rådets dagordning delas in i två delar: en del för lagstiftningsöverläggningar och en del för överläggningar om icke lagstiftande verksamhet.

Punkterna i varje del på dagordningen delas i sin tur in i A- och B-punkter. B-punkter kräver mer eller mindre omfattande överläggningar i rådet. A-punkterna däremot fattar rådet beslut om utan överläggning. Kriteriet för en A-punkt är att det konstaterats att ett tillräckligt antal medlemsstater står bakom beslutet och att inget ytterligare behöver sägas i frågan. Förhandlingarna har således avslutats och en överenskommelse nåtts i rådets förberedande organ, dvs. arbetsgrupper och Coreper.<sup>1</sup>

Ärenden som medlemsstaterna i Coreper godkänner för antagande som A-punkter förs fortlöpande upp på en lista. Dessa A-punktlistor innehåller vanligen frågor av vitt skild art inom en rad olika sakområden. Beslut om A-punkterna fattas normalt vid det närmast följande rådmötet, oavsett vilken rådskonstellation det är som sammanträder.

A-punkterna antas vanligen vid inledningen av respektive del av rådsdagordningen. Det sker som regel utan diskussion, men vid godkännandet av A-punkterna kan en rådsmedlem eller kommissionen uttrycka sin mening och låta uttalanden tas till protokollet.

<sup>1</sup> Coreper är den franska förkortningen för Comité des représentants permanents (de ständiga representanternas kommitté). Coreper har till uppgift att bistå rådet genom att förbereda dess möten och utföra de uppgifter som rådet ger den (artikel 240 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Kommittén består av EU-ländernas EU-ambassadörer.

I Regeringskansliets riktlinjer för Beredning och riksdagsförankring av EU-frågor, EU-chefens riktlinjer 2022:1 (mars 2022), finns riktlinjer för samråd med EU-nämnden. Av riktlinjerna framgår följande.

Samråd om A-punkter genomförs genom ett skriftligt förfarande. Skriftligt samråd om A-punkter sker normalt veckovis. Det omfattar en lista över ärenden som SB EU-kansliet (SB EUK) sammanställer och skickar till EU-nämndens kansli. Listan grundas på ansvariga departements annoteringar över ärenden som förutses gå vidare för beslut i rådet som A-punkter. Annoteringarna innehåller en kort beskrivning och ställningstagande i sakfrågan.

A-punkter som avser ärenden som nyligen har varit föremål för muntligt samråd som B-punkter behöver inte föras upp på listan om inga sakomständigheter av betydelse ändrats.

Svar från EU-nämndens kansli begärs normalt i tid för nästkommande rådsmöte då punkterna kan tas upp som A-punkter. Vid behov genomförs kompletterande skriftliga samråd om tillkommande troliga A-punkter. Om ledamöter efterfrågar kompletterande information när det gäller ärenden som omfattas av samrådet, skickar EU-nämndens kansli dessa frågor till SB EUK som vidarebefordrar till ansvariga departement. Dessa återkommer med svar till EU-nämndens kansli så snart som möjligt inom tidsfristen för det skriftliga samrådet samt informerar SB EUK.

När samrådet har avslutats skickas svar från EU-nämndens kansli till SB EUK som vidarebefordrar svaret till EU-representationen och EU-samordnare på departementen för kännedom. Om det inte finns stöd för regeringens föreslagna ståndpunkt avseende någon punkt, meddelar SB EUK ansvarigt departement som genomför förnyad beredning och samordning om detta är nödvändigt. Departementet informerar SB EUK om det slutgiltiga ställningstagandet. SB EUK förmedlar informationen till EU-representationen som meddelar rådets ordförandeskap.

### **Förfarandet för att anta EU:s årliga budget**

Enligt artikel 313 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska EU:s budgetår börja den 1 januari och sluta den 31 december.

I den årliga budgeten fastställs alla utgifter och inkomster inom EU för budgetåret. Genom budgeten finansieras EU:s politik och program i enlighet med EU:s politiska prioriteringar och rättsliga förpliktelser.

Budgeten är uppdelad i sju utgiftsrubriker som tillsammans ska rymmas under taket i den fleråriga budgetramen. Varje utgiftsrubrik är i sin tur indelad i olika politikområden. Budgeten är vidare uppdelad i åtagande- och betalningsanslag. Åtagandenslagen anger hur stora åtaganden som EU får ingå under året och betalningsanslagen anger betalningar från EU-budgeten under budgetåret med anledning av nya och redan gjorda åtaganden.

Tre institutioner inom EU är involverade i antagningsförfarandet av EU:s årliga budget: Europeiska kommissionen (kommissionen), Europeiska unionens råd (rådet) och Europaparlamentet. Förfarandet inleds i regel i

februari året före budgetåret, i och med att rådet och Europaparlamentet antar sina riktlinjer. Kommissionen lägger sedan fram ett utkast till förslag för rådet och Europaparlamentet. Detta sker vanligtvis i maj. Mellan juli och september fastställer och antar rådet sin ståndpunkt som Europaparlamentet antingen kan godkänna eller ändra (se nedan om det särskilda budgetförfarandet).

EU:s årliga budget fastställs av Europaparlamentet och rådet i enlighet med ett särskilt budgetförfarande som anges i artikel 314 i EUF-fördraget.

Som redan har nämnts lägger kommissionen fram ett budgetförslag. Sedan antar rådet sin ståndpunkt om budgetförslaget, varefter ståndpunkten skickas till Europaparlamentet. Europaparlamentet kan därefter antingen godkänna rådets ståndpunkt – varvid budgeten är antagen – eller anta ändringar av ståndpunkten. Om Europaparlamentet antar ändringar av rådets ståndpunkt, skickas det ändrade förslaget till rådet och kommissionen. Samtidigt ska en förlikningskommitté sammankallas. Förlikningskommittén ska dock inte sammankallas om rådet inom tio dagar efter översändandet meddelar Europaparlamentet att det godkänner samtliga ändringar. Förlikningskommittén, som ska bestå av rådets medlemmar eller företrädare för dessa och lika många företrädare för Europaparlamentet, ska på grundval av Europaparlamentets och rådets ståndpunkter med en kvalificerad majoritet uppnå enighet om ett gemensamt förslag inom 21 dagar efter det att den sammankallats.

Kommissionen ska delta i förlikningskommitténs arbete och ta alla nödvändiga initiativ för att närma Europaparlamentets och rådets ståndpunkter till varandra. Om förlikningskommittén uppnår enighet om ett gemensamt förslag inom 21 dagar, ska Europaparlamentet och rådet var för sig ha 14 dagar på sig efter det att denna enighet har uppnåtts för att godkänna det gemensamma förslaget. Om förlikningskommittén inte uppnår enighet om ett gemensamt förslag inom 21 dagar, ska ett nytt budgetförslag läggas fram av kommissionen.

### *Det aktuella ärendet*

#### **Förhandlingarna om EU:s budget för 2023 i korthet**

I mars 2022 antog rådet riktlinjer om prioriteringarna för EU-budgeten för 2023.

I juni 2022 presenterade kommissionen sitt förslag till EU:s årsbudget för 2023. Budgeten föreslogs uppgå till 185,6 miljarder euro i åtaganden och 166,3 miljarder euro i betalningar. Jämfört med budgeten för 2022 innebar kommissionens förslag ökningarna med 2,1 procent i åtagandanslag och minskningar med 2,6 procent i betalningsanslag.

I sin ståndpunkt i juli fastställde rådet de totala åtagandena till 183,9 miljarder euro och de totala betalningarna till 165,7 miljarder euro, dvs. lägre nivåer än vad kommissionen föreslagit. Rådets ståndpunkt fastställdes genom en skriftlig procedur den 6 september 2022.

Den 5 oktober presenterade kommissionen ett förslag till ändringskrivelse i fråga om budgeten för 2023.



Den 19 oktober 2022 antog Europaparlamentet sin ståndpunkt genom omröstning i plenum. Europaparlamentet föreslog högre nivåer när det gällde åtagandena och betalningar än vad både rådet och kommissionen hade föreslagit.

Därefter inleddes ett förlikningsförfarande under vilket rådet och Europaparlamentet skulle nå en överenskommelse om 2023 års budget.

Den 14 november 2022 nådde rådet och Europaparlamentet en överenskommelse om årsbudgeten för 2023. De totala åtagandena fastställdes till 186,6 miljarder euro, vilket var en ökning med 1,1 procent jämfört med 2022 års ändrade budget. De totala utbetalningarna fastställdes till 168,6 miljarder euro, vilket var en ökning med 1 procent jämfört med 2022 års budget.

Den 22 november 2022 godkände rådet – i konstellationen allmänna rådet (sammanhållning) – formellt överenskommelsen med Europaparlamentet. Det gemensamma förslaget behandlades som en A-punkt enligt dagordningen. I omröstningen röstade 25 medlemsstater för förslaget och två medlemsstater – Sverige och Ungern – avstod från att delta i beslutet.

Den 23 november 2022 godkände Europaparlamentet överenskommelsen. EU:s årsbudget var därmed antagen.

### **Överläggningar i finansutskottet**

Den 14 juni 2022 överlade finansutskottet med statssekreterare Elin Eliasson om EU:s årsbudget för 2023 (utskottets prot. 2021/22:72 § 2). Underlaget till överläggningen utgjordes av en promemoria från Regeringskansliet och en presentation av EU:s årsbudget för 2023 (dnr 2252-2021/22). Ordföranden konstaterade att det fanns stöd för regeringens ståndpunkt som i promemorian angavs vara följande:

Sverige verkar för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU, i enlighet med prop. 1994/95:40. Målet innebär att regeringen ska verka för en kostnadseffektiv användning av EU:s medel och att närhetsprincipen ska tillämpas på budgetområdet. Det innebär också strikt budgetdisciplin, d.v.s. att verka för en begränsning av EU:s utgifter inom budgetramen och därmed den svenska avgiften till EU. Det övergripande målet i arbetet med 2023 års EU-budget är därmed, liksom tidigare år, att nå en så restriktiv budget som möjligt som med god marginal ryms inom de beslutade taken i den fleråriga budgetramen för åren 2021–2027.

Regeringen kommer vid behandlingen av årsbudgetförslaget verka för budgetdisciplin och respekt för taken i den fleråriga budgetramen, att årsbudgeten beslutas med tillräckliga marginaler upp till taken för såväl åtaganden som betalningar. Otillräckliga marginaler riskerar att leda till krav på utnyttjande av särskilda instrument som leder till utgifter utöver budgetramen. Det lämnar heller inga möjligheter att omhänderta och finansiera oförutsedda händelser inom ram, vilket kan riskera att öka den svenska EU-avgiften.

Ytterligare en överläggning om EU:s årsbudget för 2023 hölls med statssekreterare Johanna Lybeck Lilja vid finansutskottets sammanträde den 27 oktober 2022 (utskottets prot. 2022/23:9 § 1).

Underlaget till överläggningen utgjordes av en promemoria från Regeringskansliet och en presentation av EU:s årsbudget för 2023 (dnr 718-2022/23). Av promemorian framgick regeringens ståndpunkt som angavs vara följande:

Regeringen verkar för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU. Målet innebär att regeringen ska verka för en kostnadseffektiv användning av EU:s medel och att närhetsprincipen ska tillämpas på budgetområdet. Det innebär också strikt budgetdisciplin, d.v.s. att verka för en begränsning av EU:s utgifter inom budgetramen och därmed den svenska avgiften till EU. Det övergripande målet i arbetet med 2023 års EU-budget är därmed, liksom tidigare år, att nå en så restriktiv budget som möjligt som med god marginal ryms inom de beslutade taken i den fleråriga budgetramen för åren 2021–2027.

Otillräckliga marginaler riskerar att leda till krav på utnyttjande av särskilda instrument som leder till utgifter utöver budgetramen. Det lämnar heller inga möjligheter att omhänderta och finansiera oförutsedda händelser inom givna ramar, vilket är problematiskt.

Åtaganden bör begränsas så att det finns utrymme för oförutsedda åtaganden under det löpande budgetåret. Det är också viktigt att åtaganden begränsas för att inte ytterligare underblåsa den stora mängden utstående åtaganden, reste à liquider (RAL) som kommer att påverka medlemsstaternas avgifter under kommande år. Åtagandenivån för 2023 bör därför skapa utrymme för att möjliggöra att betala redan ingångna åtaganden.

Betalningsanslagen ska baseras på realistiska och väl underbyggda och verifierade prognoser och spegla tidigare genomförande. Avbetalning av RAL måste alltid baseras på ett konstaterat behov. Utöver detta krävs ytterligare marginaler för att skapa beredskap för andra oförutsedda utgifter under det löpande budgetåret.

Ordföranden konstaterade att det fanns stöd för regeringens ståndpunkt.

### **Samråd i EU-nämnden**

#### *Skriftligt samråd den 24 augusti 2022*

Den 24 augusti 2022 genomfördes ett skriftligt samråd med EU-nämnden om rådets position om årsbudgeten för 2023. Av den annotering (daterad den 24 augusti 2022) som översändes till EU-nämnden framgår att ordförandeskapets förslag till rådposition bl.a. innebar en total utgiftsnivå på 183,9 miljarder euro i åtaganden och 165,7 miljarder euro i betalningar. Av annoteringen framgår att regeringen avsåg att rösta ja till förslaget till rådposition. Det skriftliga samrådet avslutades den 26 augusti 2022. Det fanns stöd för regeringens ståndpunkt. Ingen avvikande ståndpunkt anmäldes under det skriftliga samrådet.

#### *Samråd den 4 november 2022*

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2022/23:9 framgår att statssekreterare Johanna Lybeck Lilja vid nämndens sammanträde den 4 november 2022 skulle lämna information och samråda inför ett möte i Europeiska unionens råd för ekonomiska och finansiella frågor den 11 november 2022. Till EU-nämndens sammanträde översände Regeringskansliet en promemoria (daterad den 27 oktober 2022) som hade upprättats inom Finansdepartementet samt en presentation av EU:s årsbudget för 2023.

Enligt uppteckningarna från EU-nämndens sammanträde (2022/23:9 § 2) anförde statssekreteraren bl.a. följande (anf. 50):

Det är alltså EU:s årsbudget som ska antas innan året är slut. Det är precis som det brukar gå till. I dag ska vi samråda om årsbudgeten för 2023 och förhandlingsläget. Vi börjar med tidslinjan för detta. Årsbudgeten för 2023 är det tredje året i den fleråriga budgetramperioden, MFF, 2021–2027. I rådet är det fråga om ett beslut med kvalificerad majoritet. Processen är lik den som har varit tidigare år.

Ni ser på bilden att det har gått till som tidigare år. Kommissionen antar sitt budgetförslag. Sedan har det kommit en ändringsskrivelse i början av oktober. Det brukar ske. Rådet fastställer sin position i början av september, och Europaparlamentet fastställer sin position den 19 oktober.

Nu står vi inför 11 november, det vill säga nästa fredag, där rådet och Europaparlamentet ska ha ett förlikningsmöte. Om vi når en överenskommelse ska Europaparlamentet fastställa den inom 14 dagar så att EU har en budget för 2023.

Jag ska börja med att säga att förslaget för årsbudgeten utgår från de budgettak och inriktningar för 2023 som har slagits fast i överenskommelsen om MFF:en. Det är där man börjar. Siffrorna som vi presenterar här inkluderar kommissionens ändringsskrivelse från början av oktober. Jag kan också konstatera att ändringsskrivelsen innebar en ökning både vad gällde åtagande och vad gällde betalningar.

Årsbudgeten består av två delar. Den ena är åtagandeanslagen, som blir ramen för den totala utgiften för legala åtaganden som man ingår under ett enskilt år. Sedan kan de utföras och betalas under flera följande år. Den andra delen är ett anslag för betalningar, som täcker de betalningar som kommer från åtaganden som har ingåtts antingen tidigare år eller under innevarande år men som ska betalas nu. Båda dessa delar ska vara med.

På åtagandesidan föreslår kommissionen en höjning med 2,2 procent jämfört med årsbudgeten för 2022, och på betalningssidan föreslår man en liten neddragning. Det som är mycket viktigt är marginalen som EU-kommissionen föreslår – jag kommer att återkomma till detta. Marginalen är 445 miljoner euro på åtagandesidan och 3,3 miljarder euro på betalningssidan.

---

Jag går vidare till förslaget till svensk ståndpunkt. Jag tror inte att det kommer några stora överraskningar för nämnden här.

Den svenska regeringen vill se budgetdisciplin och, naturligtvis, respekt för taken i de fleråriga budgetramarna. Regeringen vill ha tillräckliga marginaler vad gäller både åtaganden och betalningar – annars finns det risk för en mobilisering av de så kallade särskilda instrumenten, vilket i slutändan riskerar att spilla över på den svenska EU-avgiften. Marginalerna är alltså mycket viktiga i det här.

En budget ska vara baserad på realistiska prognoser, och om man ska ha nya utgifter ska dessa finansieras via omprioritering. Jag misstänker att nämnden känner igen de här förslagen till ståndpunkt från den svenska regeringen.

Vi bedömer att fokus i förhandlingarna – och en viktig förhandlingsfråga – kommer att vara åtagandenivån. Detta beror helt enkelt på att dagens åtaganden är morgondagens betalningar. Den svenska linjen och det svenska förhandlingsupplägget kommer att koordineras med likasinnade medlemsstater för att vi ska kunna få så bra genomslag och så bra slutresultat som möjligt.

Ordföranden anförde följande (anf. 54):

Vi har budgetdisciplin, tillräckliga marginaler, realistiska prognoser och finansiering via omprioritering som de svenska ståndpunkterna. Jag kan som ordförande konstatera att det finns stöd för regeringens här redovisade ståndpunkt.

#### *Samråd inför rådsmötet den 22 november 2022*

Som tidigare nämnts godkände rådet det gemensamma förslaget till EU:s årsbudget för 2023 vid mötet i allmänna rådet (sammanhållning) den 22 november 2022. Förslaget behandlades som en A-punkt enligt dagordningen.

Till EU-nämndens sammanträde den 18 november 2022 (EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2022/23:12) översände Regeringskansliet en kommenterad dagordning inför allmänna rådets (sammanhållning) möte den 22 november 2022. Som dagordningspunkt 2 på mötet angavs Godkännande av A-punkter. Den kommenterade dagordningen till rådsmötet innehöll inte någon ytterligare information om de A-punkter som skulle behandlas vid rådsmötet.

Av bilaga 2 till EU-nämndens protokoll (2022/23:12) från sammanträdet den 18 november 2022 framgår att ett skriftligt samråd ägde rum om troliga A-punkter vecka 46. Något samråd om EU:s årsbudget ägde dock inte rum (se vidare nedan).

### **Åtterrappporter**

#### *Rapport från möte i Ekofin budget den 11 och den 14 november 2022*

Den 1 december 2022 kom det till EU-samordningen vid Riksdagsförvaltningen in en återrappport med rubriken Rapport från Ekofin budget den 11 och 14 november 2022. I rapporten som är upprättad vid Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen i Bryssel anförs följande (s. 1):

På mötena i Ekofin-budget och förlikningskommittén den 11 och 14 november nåddes en överenskommelse mellan rådet och Europaparlamentet (EP) om EU:s årsbudget för 2023. Åtagandenivån för 2023 uppgår till 186,6 miljarder euro och betalningarna till 168,6 miljarder euro. Marginalerna ligger på 0,4 miljarder (åtaganden) respektive 3,6 miljarder (betalningar).

ORDF har utifrån det mandat som getts av rådets medlemsstater sökt att förhandla en överenskommelse med EP. ORDF har eftersträvat utgiftsminskningar i riktning mot rådets läsning av årsbudgeten. EP drev istället stora utgiftsökningar kopplade till prioriteringar inom Ukraina, energi, ungdomar och samhälle. Förutom de övergripande nivåerna för åtaganden och betalningar handlade diskussionen även om den föreslagna aktiveringen av artikel 15(3) i budgetförordningen som skulle innebära att förfallna forskningsmedel återanvändes samt de administrativa utgifterna, däribland EP personaläskande och ett uttalande om cybersäkerhet.

Mot bakgrund av att det slutgiltiga förslaget till EU:s budget för 2023 vida överstiger rådets position och kommissionens ursprungliga förslag meddelade en MS att de skulle lägga ned sin röst till kompromissförslaget om EU:s årsbudget för 2023. En annan MS avstod med anledning av att budgetposter för förslagen relaterade till Ukraina-stödet (MFA+) fördes in i nomenklaturen för 2023. En kvalificerad majoritet i rådet och EP gav dock stöd till förslaget.

I rapporten anges vidare bl.a. följande (s. 3):

**En MS** meddelade att marginalerna som lämnades samt en användning av specialinstrumenten i den utsträckningen inte kunde godkännas, därmed skulle avstå i omröstningen. **En MS** önskade att rådet skulle återkomma till gentlemannaöverenskommelsen så snart som möjligt eftersom det var andra året i rad EP hade utökat sin personal. Ville även återkomma till löneindexeringsfrågan. Två **MS** gav stöd till NL. **En MS** framförde att det inte var ett bra resultat med så höga nivåer, låg för nära EP position jämfört med stort avstånd från rådets position. **En MS** kunde godta nivåerna för åtaganden och betalningar men skulle avstå i omröstningen eftersom budgetposterna relaterade till stödet till Ukraina (MFA+) som inkluderades i nomenklaturen är prematurt.

#### *Rapport från möte med allmänna rådet den 22 november 2022*

Den 28 november 2022 inkom till EU-samordningen vid Riksdagsförvaltningen en åiterrapport från mötet i allmänna rådet den 22 november 2022. I rapporten från Infrastrukturdepartementet anför under dagordningspunkt 2 Godkännande av A-punkter att två medlemsstater – Ungern och Sverige – lade ned sina röster i fråga om beslut om EU:s allmänna budget för 2023.

#### **Uppgifter i medierna**

Enligt en artikel publicerad i Dagens Nyheter den 6 december 2022 med rubriken Svantesson: ”Vi följde riksdagens mandat om EU-budgeten” anser finansminister Elisabeth Svantesson att regeringen har följt riksdagens mandat. Finansministern säger att hon uppfattade det som att regeringen fått ett tydligt mandat från riksdagen om vad man kunde acceptera från svenskt håll, och att den färdiga budgeten inte levde upp till det.

#### *Tidigare granskning*

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

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

Konstitutionsutskottet anförde vidare följande (bet. 1997/98:KU25 s. 39):

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

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

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

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

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

Hösten 2020 granskade utskottet regeringens agerande i samband med slutförhandlingen av EU:s årsbudget för 2020 (bet. 2020/21:KU10 s. 75 f.). Bakgrunden i ärendet var i korthet följande. Den 6 november 2019 hade regeringen samråd med EU-nämnden om EU:s årsbudget för 2020 inför rådets möte i Ekofin den 15 november 2019. Vid samrådet redovisade statssekreteraren regeringens ståndpunkt som innebar att den slutligt antagna budgeten skulle vara så restriktiv som möjligt. Statssekreteraren uppgav också

att det var hans absoluta förutsägelse att man skulle kunna ställa sig bakom ett sådant förslag som innebar en besparing i förhållande till det som låg på bordet. Den 18 november 2019 nådde Europaparlamentet och rådet en överenskommelse om EU:s årsbudget. Den 25 november 2019 godkände rådet överenskommelsen med Europaparlamentet om EU:s årsbudget. Det gemensamma förslaget behandlades som en A-punkt vid utrikesrådets möte. Något skriftligt samråd om A-punkten inför utrikesrådets möte ägde inte rum. Som skäl för det hänvisade Regeringskansliet i granskningen till att det inte hade skett någon förändring av ståndpunkten i förhållande till det som tidigare varit föremål för samråd. I omröstningen i rådet röstade Sverige emot förslaget eftersom överenskommelsen innebar en ökning jämfört med kommissionens förslag. Av granskningen framgick också att det även tidigare förekommit att regeringen röstat nej till ett förslag till årsbudget utan ytterligare samråd om årsbudgeten som A-punkt (bet. 2020/21:KU10 s. 90 f.).

I sitt ställningstagande hänvisade utskottet inledningsvis till att det tidigare uttalat att det är möjligt att betrakta resultatet av samrådet i EU-nämnden som ett slags mandat för regeringen, och att man kan utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med det som nämnden gett uttryck för i samrådet. Utskottet ansåg det naturligt att ett mandat bl.a. rör ställningstagandet i sakfrågan, dvs. om Sverige bör stödja ett förslag eller inte.

Utskottet anförde att det säregna i det aktuella ärendet var att statssekreteraren vid samrådet med EU-nämnden den 6 november 2019, på en fråga från EU-nämndens ordförande, med säkerhet uttalade att Sverige skulle kunna komma att ställa sig bakom ett förslag som innebär en besparing i förhållande till det förslag som kommissionen lämnat. Det förslag som rådet och Europaparlamentet nådde en överenskommelse om innebär dock en ökning jämfört med kommissionens förslag. Följden blev att regeringen ansåg att Sverige inte kunde ställa sig bakom förslaget och att man således röstade emot det i rådet.

Utskottet ansåg att även om Sverige inte kunde ställa sig bakom det slutliga förslaget fick regeringens agerande sägas ligga i linje med det som den hade anfört i EU-nämnden, nämligen att den slutligt antagna budgeten skulle vara så restriktiv som möjligt. Vad som framkommit i ärendet gav därför enligt utskottets mening inte grund för någon annan bedömning än att regeringen agerat inom ramarna för mandatet.

Mot bakgrund av det som anfördes av statssekreteraren under samrådet om att man skulle kunna komma att ställa sig bakom ett förslag ville utskottet ändå framhålla att regeringen hade varit oförhindrad att förankra sitt beslut att rösta emot budgetförslaget genom ett skriftligt samråd med EU-nämnden. Förslaget till EU:s årsbudget var uppsatt som en A-punkt på dagordningen vid utrikesrådets möte den 25 november 2019. Utskottet framhöll att samråd inför beslut i rådet om A-punkter görs genom ett skriftligt förfarande. Enligt utskottet hade ett skriftligt samråd i den uppkomna situationen legat i linje med det som kännetecknar ett väl fungerande samråd mellan riksdag och regering.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

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

- Vilken ståndpunkt framfördes av Sverige om förslaget till överenskommelse om EU:s årsbudget för 2023 vid mötena i Ekofin budget och förlikningskommittén den 11 och den 14 november 2022?
- En redogörelse önskas för hur förslaget till överenskommelse om EU:s årsbudget för 2023 som godkändes av rådet den 22 november 2022 förhåller sig till den ståndpunkt som förankrades i EU-nämnden.
- Vid allmänna rådets möte den 22 november 2022 avstod Sverige från att delta i beslutet. Vilka överväganden låg bakom beslutet? Hur förhåller sig regeringens agerande till vad som anfördes vid samrådet i EU-nämnden den 4 november 2022?
- Det gemensamma förslaget till EU:s årsbudget för 2023 var uppsatt som en A-punkt på dagordningen för allmänna rådet den 22 november 2022. Något skriftligt samråd om förslaget inför det rådsmötet genomfördes dock inte. Vad var skälet till att något skriftligt samråd inte ägde rum?

Som svar överlämnades den 8 februari 2023 och den 7 mars 2023 promemorior som har upprättats inom Finansdepartementet (bilaga A1.3.2–3). Av svarspromemoriorna framgår i huvudsak följande.

Vid EU-nämndens sammanträde den 4 november 2022 förankrade regeringen sin ståndpunkt inför mötena i Ekofin budget och förlikningskommittén den 11 och 14 november 2022. Ståndpunkten innebar bl.a. att regeringen skulle verka för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU. Det övergripande målet var därmed, liksom tidigare år, att nå en så restriktiv budget som möjligt som med god marginal rymdes inom den beslutade budgetramen för 2023. I ståndpunkten angavs inte om regeringen vid omröstningen skulle rösta ja eller nej, eller lägga ned sin röst. Det var underförstått att Sverige inte skulle rösta ja till ett förslag som inte låg i linje med ståndpunkten.

EU-nämnden fick vid sammanträdet information om att regeringen fortsatt avsåg att driva en restriktiv linje samt koordinera den svenska linjen och förhandlingsupplägget med likasinnade medlemsstater för att få ett så bra genomslag som möjligt.

Vid mötet i Ekofin och vid förlikningskommitténs möte i november 2022 framförde Sverige att marginalerna och användningen av specialinstrumenten i den utsträckning som presenterades i förslaget till överenskommelse inte kunde godtas. Vidare framfördes att Sverige, mot bakgrund av att det slutgiltiga förslaget till budget vida översteg kommissionens ursprungliga förslag och vad rådet hade föreslagit, avsåg att lägga ned sin röst vid omröstningen.

Rådet och Europaparlamentet nådde den 11 och den 14 november 2022 en överenskommelse om EU:s årsbudget för 2023. Överenskommelsen innebar en åtagandenivå på 186,6 miljarder euro och en betalningsnivå på 168,6



miljarder euro. Den överenskomna åtagandenivån var 267 miljarder euro högre än den åtagandenivå som föreslagits av Europeiska kommissionen. Vidare skulle specialinstrument utanför ram behöva aktiveras eftersom förslaget överskred budgetramen för 2023.

Överenskommelsen bedömdes inte vara sådan att den kunde godtas av Sverige. I mandatet från EU-nämnden den 4 november 2022 låg att om Sverige inte fick gehör för sin ståndpunkt skulle Sverige inte rösta ja. Med hänsyn till det kommande ordförandeskapet lade Sverige ned sin röst.

Någon ytterligare förankring i form av skriftligt samråd inför rådets möte den 22 november 2022 var inte nödvändig eftersom agerandet ansågs förenligt med den förankrade ståndpunkten. Den förankrade ståndpunkten innebar, som nämnts, att regeringen skulle verka för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU. Några sakomständigheter av betydelse för denna ståndpunkt ändrades inte. Det bedömdes därför att det inte behövdes något skriftligt samråd och att hanteringen sammantaget uppfyllde informations- och samrådsskyldigheten enligt 7 kap. 14 § RO.

### **Utskottets ställningstagande**

Som utskottet tidigare har uttalat är det möjligt att betrakta resultatet av ett samråd med EU-nämnden som ett slags mandat för regeringen. Ett mandat kan bl.a. röra ställningstagandet i sakfrågan, dvs. om Sverige bör stödja ett förslag eller inte. Utskottet har också uttalat att mandaten kan vara mer eller mindre uttryckligt uttalade och att vissa delar av ett mandat kan bygga på underförstådda förutsättningar.

I det aktuella ärendet var regeringens ståndpunkt att regeringen skulle verka för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU, och att det övergripande målet var att nå en så restriktiv budget som möjligt. Den överenskommelse som rådet och Europaparlamentet nådde om EU:s årsbudget för 2023 innebar en ökning jämfört med det ursprungliga förslaget, med följden att Sverige lade ned sin röst vid omröstningen i rådet den 22 december 2022.

Utskottet noterar att frågan om hur regeringen skulle ställa sig vid en omröstning i rådet inte uttryckligen angavs i ståndpunkten eller kom till uttryck vid samrådet med EU-nämnden den 4 november 2022. Som tidigare uttalats av utskottet är det en förutsättning för ett väl fungerande samråd mellan riksdagen och regeringen att eventuella oklarheter klaras ut, och att så sker är en angelägenhet för både EU-nämnden och regeringen.

Sett till läget i förhandlingarna och Sveriges agerande i rådet vid tidigare beslut om årsbudgeten hade det tätt sig naturligt om regeringen och EU-nämnden gemensamt vid samrådet sett till att även ta upp hur Sverige skulle lägga sin röst i rådet utifrån hur förhandlingarna föll ut, alternativt kommit överens om att regeringen skulle återkomma i frågan i samband med det skriftliga samrådet före rådsmötet. Från formell synpunkt ger dock inte granskningen anledning till något uttalande.

## 1.4 Skolministerns agerande vid riksdagens frågestund

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 701-2022/23), *bilaga A1.4.1*, begärs att utskottet granskar skolminister Lotta Edholms agerande vid riksdagens frågestund den 27 oktober 2022. I anmälan anförs att Lotta Edholm vid frågestunden uppgav att hon inte kunde svara på vissa frågor eftersom det fanns en anmälan till konstitutionsutskottet.

#### *Underlag för granskningen*

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

### Utredning i ärendet

#### *Bakgrund*

I en annan anmälan till konstitutionsutskottet har begärts att utskottet granskar skolminister Lotta Edholms agerande i samband med hennes tillträde som statsråd, se avsnitt 3.1. Enligt den anmälan, som kom in till utskottet den 21 oktober 2022, borde utskottet bl.a. granska om Lotta Edholm hade kunnat lämna ett styrelseuppdrag och sälja sina aktier i en skolkoncern innan hon tillträdde som statsråd.

Den 27 oktober 2022 fick Lotta Edholm vid en frågestund en fråga om väljarna kan lita på att hon kommer att följa folkets röst om att avskaffa marknadsskolan och inte företräda marknadens intressen (prot. 2022/23:15 § 6). Lotta Edholm svarade följande:

Herr talman! Det känns väldigt spännande att stå här för första gången. Jag tackar också för frågan. Dock är jag KU-anmäld i denna fråga och får därför nu inte svara på några frågor kring detta. Men det kommer senare.

Därefter anförde en ledamot följande:

Herr talman! Även om skolministern numera är KU-anmäld för detta – med rätta – kan hon ju ändå svara på frågan om vilken politik hon tänker föra när det kommer till marknadiseringen av skolan. Som världens enda land slänger vi bort våra skattemedel, på bekostnad av barn och elever, för att vissa privata företag ska kunna berika sig. Majoriteten av dessa har inte ens sina konton i Sverige utan i Luxemburg och andra länder.

Lotta Edholm svarade följande:

Herr talman! Jag väljer att inte svara på denna fråga nu, av hänsyn till den behandling som kommer att ske i konstitutionsutskottet så småningom.

Vid samma frågestund fick Lotta Edholm en fråga om vilket mandat hon tycker sig ha för att driva de stora friskolornas intressen när svenska folket tydligt har gett uttryck för att vinst som drivkraft i skolan är fel. Lotta Edholm svarade följande:

Herr talman! Liksom jag sa till den tidigare frågeställaren kommer jag inte att kommentera de här frågorna så länge det finns en anmälan i konstitutionsutskottet som inte är behandlad.

Därefter anförde en ledamot följande:

Herr talman! Med all respekt, men så här kan vi inte ha det. Ett av riksdagens kontrollverktyg, det vill säga KU-anmälan, kan inte användas som argument för att inte respektera ett annat av riksdagens kontrollverktyg, nämligen möjligheten att varje torsdag ställa frågor till ministrar.

Finns det någonting när det gäller Liberalernas och regeringens skolpolitik som vi kommer att kunna fråga om fram till juni nästa år, när KU är färdigt med sin handläggning?

Lotta Edholm svarade följande:

Herr talman! Jag har väldigt stor respekt för riksdagens konstitutionsutskott. Jag väljer därför att inte kommentera detta så länge jag har fått det rådet.

### *Svar på skriftlig fråga*

Den 9 november 2022 svarade statsrådet Lotta Edholm på en skriftlig fråga om riksdagens kontrollmakt (fr. 2022/23:31). I svaret anfördes bl.a. följande:

En av riksdagens viktigaste uppgifter är att i enlighet med regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser kontrollera hur regeringen sköter sitt arbete. Riksdagens granskning av regeringen sker med olika medel och metoder, däribland genom konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendens handläggning samt genom möjligheten att pröva förtroendet för ett statsråd vid en misstroendeomröstning.

Interpellationer och frågor, de s.k. frågeinstituten, är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt och fyller en viktig funktion för att ge riksdagen information och underlag till initiativ och kritisk debatt i politiska frågor.

Jag uppfattar att Åsa Westlunds fråga är föranledd av att jag vid riksdagens frågestund den 27 oktober 2022 inte besvarade alla frågor från riksdagsledamöter. Åsa Westlund hade några dagar dessförinnan anmält att hon vill att konstitutionsutskottet granskar om mitt sammantagna agerande vid tillträdet som statsråd är förenligt med regeringsformen.

Vid frågestunder ska svar lämnas omedelbart utan betänketid. Vid frågestunden blev jag osäker på vilka frågor jag kunde svara på med anledning av anmälan till konstitutionsutskottet.

Jag har ansvar för och vill svara på riksdagens frågor om regeringens skolpolitik. Sådana frågor ska alltså riktas till mig och jag kommer att svara.

### *Gällande ordning*

En riksdagsledamot får enligt 13 kap. 5 § regeringsformen framställa interpellationer och frågor till ett statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen.

I en kommentar (Eka m.fl., Regeringsformen – med kommentarer, 2 uppl., 2018, s. 645) anges bl.a. följande om 13 kap. 5 § regeringsformen. De s.k. spörsmålsinstituten, dvs. interpellationer och frågor, är en del av kontrollmakten men de fyller även en ren upplysningsfunktion. Gränsen mellan funktionerna är flytande. Att interpellationer och frågor får avse statsrådets 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).

Av 8 kap. 8 § riksdagsordningen framgår att en muntlig fråga till ett statsråd ställs vid en frågestund som anordnas i kammaren. Frågan ska ha ett bestämt innehåll. Frågan besvaras omedelbart av ett statsråd.

### *Tidigare granskning*

Hösten 2009 genomförde utskottet en brett upplagd granskning av frågeinstituten (bet. 2009/10:KU10 s. 148 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att frågeinstituten är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt och att genom regleringen av dem förankrades den enskilda riksdagsledamotens rätt att fråga ett statsråd om sådant som rör hans eller hennes tjänsteutövning (s. 162 f.). Vidare påpekade utskottet att instituten fyller en viktig funktion inom det parlamentariska systemet genom de möjligheter som de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen. Vikten av att dessa institut fungerar tillfredsställande var enligt utskottet mot denna bakgrund uppenbar.

Hösten 2020 granskade utskottet svar på skriftliga frågor om medicinska åldersbedömningar (bet. 2020/21:KU10 s. 123 f.). Utskottet anförde att frågeinstituten är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt och instituten fyllde en viktig funktion inom det parlamentariska systemet genom de möjligheter som de gav riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen. Utskottet påminde om vikten av att statsråd när de lämnar svar på frågor från riksdagsledamöter gjorde det inom den reglerade tidsramen och att svaren i den utsträckning det var möjligt innehöll den information som riksdagsledamoten efterfrågat.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Utskottet har genom en skrivelse som har sänts till Regeringskansliet begärt svar på ett antal frågor. Som svar har utskottet den 17 januari 2023 fått en promemoria som har upprättats inom Utbildningsdepartementet (bilaga A1.4.2).

Utskottet frågade om vilken rättslig bedömning som låg bakom statsrådet Lotta Edholms svar ”jag är KU-anmäld i den här frågan och får därför inte svara på några frågor nu.”

I promemorian anförs att svar ska lämnas omedelbart utan betänketid vid frågestunder. Vidare anförs att statsrådet Lotta Edholm inledningsvis blev osäker på vilka frågor hon kunde svara på med anledning av anmälan till konstitutionsutskottet. Senare under frågestunden svarade hon dock på frågor från riksdagens ledamöter, bl.a. om vinstuttag och en ny friskolelag. I promemorian anförs också att således låg ingen rättslig bedömning till grund för det aktuella uttalandet.

### **Utskottets ställningstagande**

Frågeinstituten är ett viktigt led i riksdagens grundlagsstadgade kontrollmakt och genom regleringen av dem förankras den enskilda riksdagsledamotens rätt att fråga ett statsråd om sådant som rör dennes tjänsteutövning. Institutet fyller en viktig funktion inom det parlamentariska systemet genom de möjligheter som de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen. Vikten av att dessa institut fungerar tillfredsställande är mot denna bakgrund uppenbar.

I granskningen har framkommit att det inte låg någon rättslig bedömning bakom skolministerns svar vid frågestunden om att hon inte fick svara på vissa frågor på grund av att hon var anmäld till konstitutionsutskottet. Hon har i ett svar på en skriftlig fråga anfört att hon vid frågestunden blev osäker på vilka frågor hon då kunde svara på med anledning av anmälan till konstitutionsutskottet men att hon framöver kommer att svara på frågor om regeringens skolpolitik. Senare under frågestunden svarade hon också på frågor från riksdagens ledamöter om bl.a. vinstuttag och en ny friskolelag.

Utskottet vill framhålla att en anmälan till konstitutionsutskottet inte kan anses innebära att statsråd är förhindrade att svara på frågor om regeringens politik.

Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

## 2 Handläggning av vissa regeringsärenden

### 2.1 Avräkningar på det internationella biståndet

#### Ärendet

##### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet den 9 juni 2022 (dnr 2198-2021/22), *bilaga A2.1.1*, begärs att utskottet granskar dåvarande biståndsminister Matilda Ernkrans agerande i fråga om avräkningar på det internationella biståndet.

I anmälan framhålls att regeringen gjorde stora avräkningar på biståndet i mars 2022 med anledning av det förväntat stora flyktmottagandet från Ukraina. Migrationsverket justerade senare sin prognos till ett väsentligt lägre antal asylsökande, varefter delar av de tidigare avräknade medlen återfördes till biståndet. Anmälaren menar dock att storleken på dessa justeringar inte motsvarar de uppdaterade prognoserna och att regeringen behåller stora nedskärningar på biståndet med motiveringen att den vill ha handlingsfrihet. Enligt anmälaren framstår det som märkligt att regeringen endast följer sin egen expertmyndighets prognoser när dessa ökar, men inte när de minskar.

Vidare framhåller anmälaren att utrikesutskottet (yttr. 2021/22:UU5y) uttryckt att utskottet utgår från att regeringen har en beredskap att snabbt se över avräkningarna när prognoserna blir säkrare. Enligt anmälaren har biståndsministern inte agerat i enlighet med detta.

##### *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*

Med anledning av Rysslands invasion av Ukraina våren 2022 fattade Europeiska unionens råd den 4 mars beslut om att aktivera rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (massflyktsdirektivet). Direktivet innebar att ett stort antal personer förväntades söka skydd i Sverige.

Migrationsverket skulle enligt regleringsbrevet för budgetåret 2022 redovisa prognoser för 2022–2025 vid fyra prognostillfällen: den 7 februari, den 27 april, den 29 juli och den 23 november. Med anledning av det

aktiverade massflyktsdirektivet gav Justitiedepartementet den 9 mars 2022 Migrationsverket en beställning om tre scenarier för antal asylsökande och personer med tillfälligt skydd som inte var medräknade i februariprognosen 2022. Dessa överlämnades av Migrationsverket den 11 mars 2022. Scenarierna utgick från FN:s flyktingkommissariats (UNHCR) bedömning om antalet flyktingar som hade lämnat och väntades lämna Ukraina i närtid. I huvudscenariot förväntades 76 000 ukrainska medborgare söka skydd i Sverige fram till halvårsskiftet 2022. I aprilprognosen reviderade Migrationsverket denna beräkning till 80 000 skyddsökande under hela 2022. I slutet av maj sänkte Migrationsverket huvudscenariot ytterligare till 55 000 skyddsökande för 2022, då utvecklingen varit närmare aprilprognosens lägre scenario. Denna beräkning kvarstod i den ordinarie prognosen i juli, men sänktes sedan till 52 000 i november.

Baserat på det huvudscenario som presenterades i mars 2022 aviserade regeringen i vårändringsbudgeten för 2022 (prop. 2021/22:99) att utgifterna för ersättningar till kommuner och regioner och för Migrationsverkets boenden väntades bli högre än beräknat. Regeringen föreslog därför att anslaget 1:2 *Ersättningar och bostadskostnader* inom utgiftsområde 8 Migration skulle ökas med 9,8 miljarder kronor. Regeringen aviserade samtidigt en avräkning på biståndet på 9,2 miljarder kronor utöver de 1,2 miljarder kronor som aviserats i budgetpropositionen för 2022. Detta åstadkoms i form av utgiftsbegränsningar (s.k. limiter) för medel inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Dessa limiter minskades sedan i nya regleringsbrev till Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) den 7 juni 2022 med 1,3 miljarder kronor och den 18 augusti med omkring 2,9 miljarder kronor.<sup>1</sup>

Finansutskottet beslutade den 21 april 2022 att ge samtliga utskott tillfälle att yttra sig över vårändringsbudgeten för 2022 (prop. 2021/22:99) i de delar som berörde respektive utskotts beredningsområde. I utrikesutskottets yttrande den 2 juni 2022 (yttr. 2021/22:UU5y) anfördes bl.a. följande:

Utskottet noterar att regeringen i vårändringsbudgeten anger att avsevärda delar av de ökade kostnaderna för asylmottagande kommer att avräknas från biståndet under 2022. Utskottet konstaterar att om det ökade anslag som regeringen föreslår inom utgiftsområde 8 i sin helhet avräknas från biståndet motsvarar det en minskning av anslaget 1:1 Biståndsverksamhet med ca 18 procent.

Det framgick vid biståndsminister Matilda Ernkrans föredragning för utskottet den 12 maj att regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag om avräkningar i höständringsbudgeten när prognoserna för antalet asylsökande är säkrare.

Vidare anförde utskottet följande:

<sup>1</sup> Petterson m.fl. (2022). Avräkningar från biståndet för migrationskostnader i Sverige: Vad vet vi? Underlagsrapport, december 2022, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Sverige. Av rapporten framgår även att det i höständringsbudgeten för 2022 gjordes överföringar som ger ett utfall på avräkningar på totalt 6 miljarder kronor 2022.

Utskottet har inga invändningar mot regeringens prioriteringar men noterar att utbetalningstaken innebär att vissa, redan planerade, insatser måste minskas med över 40 procent, framför allt inom det bilaterala biståndet. Detta får stora såväl substantiella som administrativa konsekvenser.

Utskottet vill understryka vikten av transparens och långsiktighet när det gäller avräkningar från biståndsramen. Utskottet noterar att enligt Migrationsverkets prognos från den 27 april 2022 beräknas antalet skyddsökande från Ukraina bli väsentligt lägre än tidigare prognoser. Utskottet utgår från att regeringen har en beredskap att snabbt se över utbetalningstaken när prognoserna blir säkrare.

### *Gällande ordning*

#### **Statens budget och indelningen i utgiftsområden och anslag**

Regeringsformens (RF) bestämmelser om finansmakten finns i nionde kapitlet. Riksdagen beslutar om statens budget på förslag av regeringen i budgetpropositionen (1 och 2 §§). Riksdagen beslutar därvid om en fördelning av statens utgifter på anslag för bestämda ändamål (3 §). Anslag och inkomster får inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt (7 §). Regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar (8 §).

Inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd finns anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet*. Anslaget får användas för internationellt bistånd. Anslaget får även användas för bl.a. viss metodutveckling, studier, utvärderingar och erfarenhetsredovisningar, revisioner samt temporär verksamhet inom avgränsade projekt. Anslaget får även användas för förvaltningsutgifter vid myndigheter som genomför internationellt bistånd (prop. 2021/22:1 utg.omr. 7 s. 48).

#### **Biståndsramen och avräkningar**

Biståndsramen fastställs årligen av riksdagen till en viss procent av vid budgeteringstillfället beräknad bruttonationalinkomst (BNI) beräknat enligt EU-förordningen för nationalräkenskaperna ENS 2010.<sup>1</sup> För 2022 var biståndsramen 1 procent av BNI, motsvarande ca 57,4 miljarder kronor (prop. 2021/22:1, bet. 2021/22:UU2, rskr. 2021/22:90). Huvuddelen av kostnaderna återfinns under olika anslag inom utgiftsområde 7, men även vissa kostnader inom andra delar av statsbudgeten ingår i biståndsramen. Själva biståndsramen är således inte ett anslag. En kostnad kan därför belasta ett anslag inom ett annat utgiftsområde, men avräknas mot biståndsramen och därmed ingå i det totala belopp som ska motsvara 1 procent av BNI. ”Avräkningar” är därmed ett begrepp som används för att beskriva kostnader som inte måste ingå i utgiftsområde 7 men som ska anses ingå i biståndsramen.

Sverige har avräknat migrationskostnader sedan 1991/92. Beräkningarna av kostnaderna görs av Justitiedepartementet baserat på uppgifter från Migrationsverket. Regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2020 en

<sup>1</sup> I budgetpropositionen för 2023 föreslog regeringen att biståndsbudgeten skulle frikopplas från BNI och istället uppgår till 56 miljarder kronor per år 2023–2025. Samtidigt begränsas avräkningar för flyktinkostnader till maximalt 8 procent av biståndsbudgeten (prop. 2022/23:1, bet. 2022/23:UU2, rskr. 2022/23:94).



ny modell för beräkning av dessa kostnader (prop. 2019/20:1 utg.omr. 7 s. 11–12). I den nya modellen ingår kostnader inom dels utgiftsområde 8 Migration, dels utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Modellen utgår från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utvecklings biståndskommittés (OECD-Dac) förtydligade direktiv som beslutades vid Dacs högnivåmöte i oktober 2017.<sup>1</sup> När riksdagen behandlade budgetpropositionen anförde utrikesutskottet bl.a. följande (bet. 2019/20:UU2 s. 16):

Utskottet har inga invändningar mot beräkningsmodellen men vill påminna om sitt yttrande till finansutskottet om vårändringsbudgeten för 2019 (ytr. 2018/19:UU4y) där utskottet underströk vikten av transparens och långsiktighet när det gäller avräkningar från biståndsramen. Utskottet vill, liksom vid det tillfället, betona att om regeringen föreslår avräkningar som avviker från det utrymme som ges av OECD/Dacs regelverk enligt den beslutade modellen, bör detta tydligt framgå och motiveras.

### *Svar på skriftliga frågor*

Biståndsminister Matilda Ernkrans besvarade den 1 april 2022 två skriftliga frågor om avräkning på biståndet med anledning av situationen i Ukraina (fr. 2021/22:1415 och fr. 2021/22:1436). I det samlade svaret på de två frågorna anfördes bl.a. följande:

Regeringen anser att det är rimligt att Sverige finansierar flyktingmottagandet enligt OECD-DAC:s regelverk i sedvanlig ordning. Precis som 2015, då antalet flyktingar var stort, är detta en exceptionell situation. Under 2015 användes 22 procent av biståndsramen för kostnader i samband med flyktingmottagande. De senaste åren har motsvarande andel varit avsevärt lägre. Hur stora kostnaderna för flyktingmottagande blir 2022 vet vi ännu inte. Därför vet vi inte heller hur mycket som kan räknas som bistånd. Vilka kostnader som kan räknas in bestäms av den modell som presenteras i budgetpropositionen och som är godkänd av OECD-DAC.

### *Interpellationsdebatter*

Frågan om avräkning på biståndet var under 2022 föremål för två interpellationer (ip. 2021/22:451 och ip. 2021/22:511). I debatten som följde den senare interpellationen framhöll biståndsministern att regeringen den 7 juni hade beslutat att revidera ned limiterna med anledning av den senaste prognosen från Migrationsverket. Vidare framhöll biståndsministern att avräkningarna ska användas så restriktivt som möjligt och att den slutliga nivån på avräkningar 2022 skulle komma att utgå från Migrationsverkets prognoser senare under året (prot. 2021/22:136 § 26 den 22 juni 2022).

<sup>1</sup> Dac samordnar internationella biståndsgivares rapportering om biståndet och tar fram riktlinjer. Dac har slagit fast kriterier för vilken typ av kostnader som får räknas som bistånd. Sådana kostnader benämns offentligt utvecklingsbistånd (official development assistance, ODA).

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 7 februari 2023 en svarspromemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet (bilaga A2.1.2).

I promemorian redogörs för de beslut regeringen fattade under våren och sommaren 2022 om utbetalningstak för anslag som räknas in i biståndsramen. Den 13 april 2022 beslutade regeringen (UD2022/05869 och UD2022/06298) att sätta tak på utbetalningar för vissa av anslagsposterna på anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet*. Beslutet innebar utgiftsbegränsningar på vissa anslag som disponeras av Sida, Utrikesdepartementet och i mindre utsträckning Folke Bernadotteakademien. Utgiftsbegränsningarna uppgick totalt till 9,2 miljarder kronor. Den 7 juni 2022 beslutade regeringen (UD2022/08930), efter en prognos från Migrationsverket, att minska utgiftsbegränsningarna till totalt 7,9 miljarder kronor. Den 18 augusti 2022 beslutade regeringen (UD2022/10145 och UD2022/11999), efter en prognos från Migrationsverket, att minska utgiftsbegränsningarna ytterligare, så att de därefter uppgick till totalt 4,9 miljarder kronor.

Av promemorian framgår även hur besluten om utbetalningstak förhåller sig till de vid beslutstillfället aktuella prognoserna från Migrationsverket över antalet skyddsökande från Ukraina. Från och med mars 2022 lämnade Migrationsverket flera prognoser med olika scenarier över antalet asylsökande och skyddsbehövande. Det är dessa regeringen haft som underlag för de aktuella besluten. I budgetpropositionen för 2022 hade knappt 1,2 miljarder kronor avräknats för kostnader för asylsökande och skyddsbehövande. Detta byggde på Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens prognoser från juli föregående år, dvs. före den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina och aktiveringen av massflyktsdirektivet. Med utgångspunkt i uppgifter lämnade av Migrationsverket den 17 mars 2022 beräknades de avräkningsbara kostnaderna för asylsökande och skyddsbehövande uppgå till 10,3 miljarder kronor. Detta ledde till att regeringen den 13 april 2022 beslutade om utgiftsbegränsningar om totalt 9,2 miljarder kronor.

Migrationsverket och Arbetsförmedlingen lämnade den 27 april 2022 nya prognoser. Dessa innebar att de avräkningsbara kostnaderna för asylsökande och skyddsbehövande under 2022 beräknades till 6,8 miljarder kronor. Eftersom det var relativt tidigt på året och det fanns betydande osäkerhet kring utvecklingen ansåg regeringen att det fanns anledning att behålla ett handlingsutrymme för ökade kostnader längre fram. Regeringen avvaktade därför till den 7 juni 2022 med att sänka utgiftsbegränsningarna och då med 1,3 miljarder kronor. Därmed reserverades totalt 7,9 miljarder kronor för möjliga avräkningar. Efter Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens prognoser den 29 juli 2022 beräknades de avräkningsbara kostnaderna för 2022 till 6,1 miljarder kronor. Det ledde till att regeringen den 18 augusti 2022 beslutade att sänka utgiftsbegränsningarna till totalt 4,9 miljarder kronor.

Slutligen redogörs i promemorian för hur de beslut om utgifter inom biståndsramen som regeringen fattade t.o.m. sommaren 2022 förhöll sig till

vad utrikesutskottet anfört i frågan om transparens och långsiktighet i avräkningar från biståndsramen och beredskap att se över utbetalningstaken när prognoserna blir säkrare (bet. 2019/20:UU2, yttr. 2021/22:UU5y). I sitt betänkande betonade utrikesutskottet att om regeringen föreslår avräkning som avviker från det utrymme som ges av OECD-Dacs regelverk bör detta tydligt framgå och motiveras. I promemorian anförs att det i samband med de aktuella besluten inte har gjorts några avsteg från OECD-Dacs regelverk eller den svenska beräkningsmodell som är godkänd av OECD-Dac och som sedan 2020 framgår av budgetpropositionerna. Regeringen beslutade i juni och augusti 2022 att justera utgiftsbegränsningarna med utgångspunkt i prognoser från Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Detta var i enlighet med utrikesutskottets uttalande om beredskap att se över utbetalningstaken när prognoserna blir säkrare.

### Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att avräkningarna på biståndet har gjorts i enlighet med gällande regelverk och att de har justerats när nya prognoser inkommit. Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

## 2.2 Avvecklingen av investeringsstödet för hyres- och studentbostäder

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1442-2022/23), *bilaga A2.2.1*, begärs att utskottet granskar bostadsminister Andreas Carlsons hantering av det statliga investeringsstödet för hyres- och studentbostäder.

Enligt anmälan gällde innan den nuvarande regeringen tillträdde att de som lämnat in en ansökan om investeringsstöd senast den 31 december 2021 och uppfyllde kriterierna skulle beviljas stöd. Som en följd av detta kom det in en ökad mängd ansökningar i slutet av 2021.

I juni 2022 uppmärksammades finansutskottet på att behovet av medel hade ökat. Med anledning av detta tog finansutskottet ett utskottsinitiativ för att tillföra ytterligare medel (bet. 2021/22:FiU48). I anmälan pekas på att Moderaterna, Sverigedemokraterna, Kristdemokraterna och Liberalerna i ett särskilt yttrande i finansutskottets betänkande anförde att ambitionen hela tiden hade varit att det skulle finnas tillräckligt med medel för att betala ut stöd för ansökningar som kommit in före den 1 januari 2022.

Vidare anförs i anmälan att förutsättningarna ändrades genom budgetpropositionen för 2023 så att endast de ansökningar som hunnit bli beviljade under 2022 kunde få stöd. Enligt anmälan har beslutet en retroaktiv effekt och det har inte gjorts någon konsekvensanalys.

## *Underlag för granskningen*

Som underlag för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, *bilaga A2.2.2*.

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

#### **Riksdagsbeslut om investeringsstödet**

##### *Budgeten för 2022*

I december 2021 anförde civilutskottet att syftet med investeringsstödet var att det skulle byggas fler hyresrätter och bostäder för studerande (bet. 2021/22:CU1). Eftersom stödet är dåligt utformat och i första hand går till projekt som ändå skulle ha genomförts bidrog enligt civilutskottet stödet dock inte nämnvärt till ett ökat bostadsbyggande. Vidare anförde civilutskottet att stödet inte heller löste de grundläggande problem som var orsaken till bostadsbristen och köerna på hyresrättsmarknaden. Sammanfattningsvis bedömde civilutskottet att stödet, även med de förändringar som gjorts av stödets utformning, fortfarande var en dyr och ineffektiv subvention.

Mot denna bakgrund ansåg civilutskottet att investeringsstödet för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande (anslag 1:8 inom utgiftsområde 18) skulle avvecklas. De medel som civilutskottet föreslog att riksdagen skulle anvisa för 2022 skulle endast få användas för att betala ut stöd som redan hade beviljats samt för ansökningar som inkommit till behörig länsstyrelse före årsskiftet 2021/22 men då inte hunnit beviljas. Däremot skulle inga ansökningar som kom in efter den 31 december 2021 beviljas.

Riksdagen beslutade i enlighet med civilutskottets förslag (rskr. 2021/22:79–80).

##### *Ändringsbudget för 2022*

Finansutskottet lade i juni 2022 med stöd av sin initiativrätt fram förslag om ändringar i statens budget för 2022 som gällde utgiftsområde 18 (bet. 2021/22:FiU48). Utskottets förslag innebar bl.a. att ytterligare medel skulle tillföras anslaget 1:8 *Investeringsstöd* för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande.

Finansutskottet anförde att riksdagen i december 2021 stoppade nya beslut om att bevilja stöd för investeringar för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande. Riksdagen anslog dock medel för 2022 för att kunna betala ut stöd som redan hade beviljats och för ansökningar som inkommit till behörig länsstyrelse före årsskiftet 2021/22 men som ännu inte hunnit beviljas. Anslagsnivåerna fastställdes baserat på underlag från Boverket och Finansdepartementet. Stoppet för nya ansökningar efter årsskiftet fick dock till följd att många nya ansökningar lämnades in under slutet av 2021, och behovet av anslag för att betala ut stöd för ansökningar som inkommit före 31 december 2021 blev större än förväntat.

Något förslag med anledning av detta fanns dock inte i vårändringsbudgeten för 2022 som lämnades till riksdagen den 19 april 2022. Den 9 juni 2022 uppmärksammades finansutskottet på det ökade behovet av medel vid en genomgång av Boverket. För att hantera detta föreslog finansutskottet att anslaget skulle höjas i enlighet med Boverkets bedömningar. Finansutskottet anförde vidare att ambitionen från utskottets och riksdagens sida hela tiden hade varit att det skulle finnas tillräckligt med medel för att Boverket ska kunna betala ut stöd för ansökningar som kommit in före den 1 januari 2022.

I ett särskilt yttrande i betänkandet anförde ledamöterna från Moderaterna, Sverigedemokraterna, Kristdemokraterna och Liberalerna att deras partier fortfarande ansåg att det var rätt att stoppa beviljandet av nya investeringsstöd men att ambitionen hela tiden har varit att det ska finnas tillräckligt med medel för att Boverket ska kunna betala ut stöd för ansökningar som kommit in före den 1 januari 2022. Ledamöterna ansåg därför att det var lämpligt att tillföra Boverket medel under innevarande år.

Riksdagen beslutade i enlighet med finansutskottets förslag (rskr. 2021/22:436-439).

### *Budgeten för 2023*

I budgetpropositionen för 2023 angavs att investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande var under avveckling (prop. 2022/23:1 utg.omr. 18 s 36). I propositionen föreslog regeringen att medel skulle tillföras för att kunna betala ut stöd till alla som beviljats stöd före den 31 december 2022. Därefter kommer enligt propositionen inga ansökningar att beviljas.

Civilutskottet anförde bl.a. följande vid behandlingen av budgetpropositionen för 2023 (bet. 2022/23:CU1 s. 29):

När det gäller anslagen 1:7 och 1:8 konstaterar utskottet att regeringen i årets budgetproposition går vidare med den nya inriktning för bostadspolitiken som riksdagen fattade beslut om hösten 2021. Då avskaffades det ineffektiva och kostsamma statliga investeringsstödet för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande (anslaget 1:8). Vidare avskaffades det kontraproduktiva stödet för energieffektivisering av flerbostadshus (anslaget 1:7). (Se bet. 2021/22:CU1, rskr. 2021/22:79.)

Utskottet välkomnar att regeringen nu fullföljer den kursändring för bostadspolitiken som riksdagen beslutade om i december 2021. Enligt regeringens förslag tillförs anslagen 1:7 och 1:8 medel för att genomföra utbetalningar till de aktörer som har beviljats stöd före den 31 december 2022, men därefter kommer inga ansökningar att beviljas. Utskottet anser att det är positivt att regeringen nu har satt ett sista datum för när stöd kan beviljas. Detta påskyndar den avveckling av stöden som riksdagen har beslutat om, och medel frigörs till andra områden där pengarna kan göra större nytta.

I betänkandet avgavs särskilda yttranden av ledamöterna från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Centerpartiet respektive Miljöpartiet.

Socialdemokraterna anförde i sitt yttrande att beslutet att avskaffa investeringsstödet möttes av kritik från både kommuner och byggföretag eftersom det skapade ryckighet och osäkerhet för en bransch som behöver

stabila förutsättningar. Det anfördes också att villkoren för avvecklingen av stödet ändrats. Enligt beslutet från december 2021 skulle de ansökningar som hade kommit in före årsskiftet 2021/22 beviljas stöd om förutsättningarna var uppfyllda. Att ansökningar som kommit in före detta årsskifte skulle beviljas stöd upprepades i juni 2022, när riksdagen höjde anslaget på initiativ av finansutskottet. Vidare anfördes i yttrandet att regeringen i budgetpropositionen gav ett helt annat besked; inga ansökningar kommer att beviljas efter den 31 december 2022. I yttrandet anfördes också att det enda rimliga är att de bostadsföretag som har lämnat in sina ansökningar i tid ska beviljas investeringsstöd om de uppfyller kraven.

### *Gällande ordning*

#### **Beredning**

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

#### **Finansmakten**

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

Av regeringsformens bestämmelser om statens budget framgår att riksdagen beslutar om statens budget och om anslag för bestämda ändamål (9 kap. 1 och 3 §§ regeringsformen). Anslagen får inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt (9 kap. 7 § regeringsformen).

#### **Bemyndiganden att besluta om föreskrifter**

Enligt 8 kap. 3–5 §§ regeringsformen kan riksdagen bemyndiga regeringen att besluta om olika föreskrifter.

I 8 kap. 7 § första stycket regeringsformen anges att regeringen utöver vad som följer av 3–5 §§ får meddela

1. föreskrifter om verkställighet av lag
2. föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen.

Verkställighetsföreskrifter är dels tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär, dels föreskrifter som i och för sig kompletterar en lag i materiellt hänseende men inte tillför något väsentligt nytt (prop. 1973:90 s. 211).

I 8 kap. 7 § första stycket 2 avses regeringens s.k. restkompetens. Till restkompetensen hör sådana offentligrättsliga föreskrifter som inte rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna utan avser de statliga myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhetsformer. Till restkompetensen hör också sådana föreskrifter som visserligen rör

förhållandet mellan enskilda och det allmänna men som ur den enskildes synpunkt inte är betungande utan gynnande eller neutrala.

### **Kungörande av föreskrifter**

Enligt 4 § kungörandelagen ska lagar och förordningar kungöras i Svensk författningssamling. I 5 § anges att regeringen ska se till att Svensk författningssamling publiceras elektroniskt på en särskild webbplats. En författning ska anses kungjord när den har publicerats i Svensk författningssamling på webbplatsen.

Enligt förarbetena till kungörandelagen (prop. 1975/76:112 s. 32 och 33) kan kungörandet definieras som en åtgärd som vidtas dels för att sprida kännedom om en författning och därigenom rent faktiskt möjliggöra för medborgarna att tillämpa och följa den, dels för att göra författningen offentlig. Författningen kan sägas bli en del av gällande lagstiftning först när kungörandet har skett. För att det ska vara möjligt att inrätta sig efter ändringar i rättsreglerna ska en författning träda i kraft först efter det att en viss tid har hunnit förflyta från kungörandet.

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat författning-utgivningen, ofta inom ramen för granskningen av regeringsprotokollen. I dessa ärenden har utskottet 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 vad utskottet uttalat bör tiden mellan kungörelse och ikraftträdande vara minst fyra veckor och endast i speciella undantagsfall mindre än två veckor.

### **Retroaktivitet**

Av 2 kap. 10 § regeringsformen framgår att retroaktiv strafflagstiftning och skattelagstiftning inte är tillåten. I andra stycket anges bl.a. att en lag dock får innebära att skatt eller statlig avgift tas ut trots att lagen inte hade trätt i kraft när omständigheterna som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten inträffade, om regeringen eller ett riksdagsutskott då hade lämnat ett förslag om det till riksdagen. Med förslag jämställs ett meddelande i en skrivelse från regeringen till riksdagen om att ett sådant förslag är att vänta.

När det gäller förvaltningsrätten anses det följa av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser att bestämmande för vilka förvaltningsrättsliga föreskrifter – som avser både förfarandet och prövningen i sak – som ska tillämpas i ett mål eller ärende som regel är vilka föreskrifter som är i kraft när prövningen sker (se RÅ 1988 ref. 132). Undantag från dessa grundsatser kan dock vara uttryckligen föreskrivna i övergångsbestämmelser eller följa av uttalanden i motiven till lagstiftningen. Fall kan också tänkas där det av omständigheterna framgår att lagstiftaren inte avsett att de nya bestämmelserna ska tillämpas helt enligt de angivna grundsatserna i ett övergångsskede.

I ett annat rättsfall, RÅ 1996 ref. 57, anfördes, med hänvisning till RÅ 1988 ref. 132, att en allmän utgångspunkt måste vara att till grund för prövningen av ett mål eller ärende ska ligga de föreskrifter som är i kraft vid tidpunkten för denna prövning. Det bedömdes dock inte rimligt att till den enskildes nackdel tillämpa en lagstiftning av det i målet aktuella slaget retroaktivt, "i vart fall inte om inte detta är föreskrivet i särskilda övergångsbestämmelser eller det av regelsystemet i övrigt tydligt kan utläsas att en sådan tillämpning är åsyftad".

### **Användningen av anslag**

Frågan om regeringen måste använda anslag som riksdagen bestämt berörs i ett motivuttalande i 1973 års grundlagsproposition (prop. 1973:90). I propositionen anfördes att frågan om regeringens rätt att helt eller delvis lämna anslag som anvisats av riksdagen obegagnade inte är av någon stor betydelse i ett parlamentariskt statsskick. Det är inte aktuellt att tänka sig att regeringen skulle vägra bedriva verksamheter som riksdagen beslutat därför att den gör en annan avvägning om resursanvändningen än riksdagen. Justitieministern ansåg emellertid att regeringsformen borde inta den principiella ståndpunkten att det får ankomma på regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra i vad mån de utgifter som anslagen möjliggör ska verkställas. Regeringen har alltså en prövningsrätt. En sådan har, menade justitieministern, sin främsta praktiska betydelse i ett läge då det från stabiliseringspolitisk synpunkt blir önskvärt att utan dröjsmål begränsa de statliga utgifterna.

I förarbetena anfördes att regeringen givetvis alltid måste respektera att vissa utgifter måste göras på grund av lag eller för staten föreliggande förpliktelser. Av betydelse är vidare att regeringen är bunden av riksdagens anslagsvillkor. Av dessa kan följa att ett visst anslag inte isolerat kan lämnas obegagnat med hänvisning till att det ingår som ett led i en större utgiftsplan (prop. 1973:90 s. 224).

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

Riksdagens budgetbeslut innebär alltså inte någon absolut skyldighet för regeringen att ta givna anslag i anspråk.

Riksdagen kan inte heller direkt ställa medel till förfogande för en myndighet under riksdagen. Myndigheterna behöver i stället beslut från regeringen för att få sina anslag.

Detta sker genom regleringsbrev. Efter det att riksdagen har beslutat om statens budget för det närmast följande budgetåret ska regeringen besluta om regleringsbrev för de statliga myndigheterna. I ett regleringsbrev finns bl.a. uppgifter om mål, återrporteringskrav och uppdrag. Regleringsbrevet innehåller även uppgifter om myndighetens anslag, om villkor för t.ex. anslagskredit och låneram och om myndighetens avgiftsbelagda verksamhet. En regering kan även besluta om ändringar i regleringsbrev för det



innevarande budgetåret. Genom regleringsbrev kan regeringen också precisera sin styrning i form av mål och särskilda uppdrag för myndigheterna.

Författningar som tydligt ger enskilda rättigheter bör emellertid gälla oavsett anvisningen av medel i regleringsbrev. Även om t.ex. Försäkringskassan i regleringsbrev tilldelas otillräckliga anslag ska inte enskilda personer få stå utan sjukpenning (se Vilhelm Persson, Regleringsbrev ur rättslig synvinkel, Förvaltningsrättslig tidskrift nr 4 2011, s. 663 f.). Däremot finns författningar som uttryckligen ställer upp tillgången på medel som villkor för enskildas rätt till prestationer (t.ex. förordningen [2016:881] om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande, se vidare nedan). I sådana fall blir anslagen i regleringsbrev avgörande för möjligheterna att få ta del av bidragen.

### **Förordning om statligt investeringsstöd**

Enligt 1 § förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande får, i mån av tillgång på medel, stöd lämnas för att anordna hyresbostäder och bostäder för studerande. En ansökan om stöd ska enligt 15 § vara skriftlig och lämnas in till länsstyrelsen i det län där fastigheten ligger. Av 16 § framgår att länsstyrelsen prövar frågor om stöd. Av 17 § framgår att länsstyrelsen ska, när ett byggnadsprojekt är färdigställt, efter särskild ansökan, fatta ett utbetalningsbeslut i vilket stödets storlek slutligt bestäms. Enligt 19 § betalar Boverket ut stödet.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Utskottet har genom en skrivelse som har sänts till Regeringskansliet begärt svar på ett antal frågor. Som svar har utskottet den 28 februari 2023 fått en promemoria som har upprättats inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (bilaga A2.2.2).

Som svar på en fråga om vilka överväganden som gjorts om behovet av att ändra eller upphäva förordningen om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande med anledning av riksdagens beslut om budget för 2022 respektive 2023 anføres i promemorian att enligt 1 § förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande ska stöd lämnas i mån av tillgång till medel. Stödet är alltså inte utformat som ett s.k. rättighetsstöd.

Vidare anføres att riksdagen den 1 december 2021 beslutade, på initiativ av civilutskottet, att i budgeten för 2022 anvisa anslag med villkor som innebar att medel för investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande endast skulle få användas för att betala ut stöd som redan beviljats samt för ansökningar som kommit in till länsstyrelsen senast den 31 december 2021. Bedömningen gjordes att riksdagens beslut kunde verkställas genom anslagsvillkor i Boverkets regleringsbrev och att det inte krävdes någon ändring av förordningen.

Det anføres också att riksdagens beslut att i budgeten för 2023 endast tillföra medel till de aktörer som beviljats stöd före den 31 december 2022 riktar sig

endast till de handläggande myndigheterna och inte till enskilda. Av Finansdepartementets cirkulär Anvisning för arbetet med regleringsbrev (Fi 2021:3) framgår att villkor som gäller hur myndigheten ska utbetala bidragen bör anges i regleringsbrev. Beslutet verkställdes därför genom anslagsvillkor i Boverkets regleringsbrev och det bedömdes inte krävas någon ändring av förordningen.

Regeringskansliet har också haft löpande kontakt med länsstyrelserna om de delar av stödhanteringen som dessa myndigheter ansvarar för.

Den information som begärdes in från myndigheterna var en del i underlaget för förslaget i budgetpropositionen för 2023.

Budgetpropositionen för 2023 gemensambereddes och delades i enlighet med promemorior i Samrådsformer i Regeringskansliet. Ärendet var också föremål för politisk samordning.

### **Utskottets ställningstagande**

Inledningsvis noterar utskottet att investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande inte är reglerat i en författning som tydligt ger enskilda rättigheter. Stödet är reglerat i en förordning som är beslutad av regeringen. I förordningen anges uttryckligen att stöd lämnas i mån av tillgång på medel. En förutsättning för att stödet ska kunna betalas ut är därför att riksdagen anvisar medel för ändamålet.

På förslag av civilutskottet anvisade riksdagen medel 2022 för investeringsstöd som redan hade beviljats samt för ansökningar som hade kommit in till behörig länsstyrelse före årsskiftet 2021/22. Därefter anvisade riksdagen på förslag av finansutskottet i juni 2022 ytterligare medel för detta ändamål. När det gäller 2023 anvisade riksdagen medel enligt förslaget i budgetpropositionen för att stöd skulle kunna delas ut till alla som beviljats sådant före den 31 december 2022.

Under denna tid har den aktuella förordningen inte ändrats. I svaren på utskottets frågor har anförts att bedömningen gjordes att riksdagens beslut om budgeten för 2022 kunde verkställas genom anslagsvillkor i Boverkets regleringsbrev och att det inte krävdes någon ändring av förordningen. Beslutet riktade sig endast till de handläggande myndigheterna.

Utskottet noterar att initiativet för att avveckla investeringsstödet har tagits av civilutskottet. Riksdagen har därefter genom budgetbeslut fortsatt avveckla investeringsstödet. Utskottet granskar statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning och gör således ingen bedömning av dessa beslut.

En iakttagelse i granskningen är att den aktuella förordningen är oförändrad trots att investeringsstödet är avskaffat. Utskottet avser att framöver inom ramen för en mer övergripande granskning se över hanteringen av denna typ av förordningar.

## 2.3 Avvecklingen av klimatbonusen

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1135-2022/23), *bilaga A2.3.1*, begärs att utskottet granskar regeringens och klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtaris agerande i samband med att klimatbilsbonusen skulle avskaffas.

I anmälan anförs att det av ett pressmeddelande den 7 november 2022 på regeringens webbplats framgick att klimatbonusen för vissa bilar skulle avskaffas och att det skulle innebära att den som köpte eller beställde en klimatbonusbil efter den 8 november 2022 inte kunde få klimatbonus (se vidare *bilaga A2.3.2*).

Vidare anförs i anmälan att regeringen inte fattat något beslut i frågan och att regeringen avsåg att besluta om ändringar i förordningen (2017:1334) om klimatbonusbilar senast i början av 2023.

I anmälan anförs också att branschen och kunderna var upprörda över att beslutet att avskaffa klimatbonusen kom så abrupt och det innebar en rusning till bilhandeln när många ville passa på att köpa bil så länge det var möjligt att få klimatbonus.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet, *bilaga A2.3.3–4*.

### Utredning i ärendet

#### *Bakgrund*

#### **Pressmeddelande**

Den 7 november 2022 publicerades på regeringens webbplats ett pressmeddelande med rubriken Klimatbonusen upphör den 8 november. Sedan den 8 november 2022 är det en ny version av pressmeddelandet som finns på regeringens webbplats (*bilaga A2.3.2*).

I pressmeddelandet angavs bl.a. att kostnaden för att äga och köra en klimatbonusbil började bli jämförbar med kostnaden för att äga och köra en bensin- eller dieselbil. Därför skulle klimatbonusen avskaffas. Vidare angavs att det innebar att den som köpte eller beställde en klimatbonusbil efter den 8 november 2022 inte skulle få klimatbonus.

Den 11 november 2022 publicerades på regeringens webbplats ytterligare information om vad avskaffandet av klimatbonusen innebar.

Vidare angavs följande på regeringens webbplats:

De ändringar som aviserats kommer att genomföras genom ändringar i förordning (2017:1334) om klimatbonusbilar. Regeringen avser att besluta om ändringar i förordningen senast i början på 2023.

### **Budgetpropositionen för 2022**

I budgetpropositionen för 2022 föreslog regeringen att 3 510 000 000 kronor anvisas under anslaget 1:8 *Klimatbonus* för 2022. För både 2023 och 2024 beräknades anslaget till 2 970 000 000 kronor (prop. 2021/22:1 utg. omr. 20 s. 93).

Miljö- och jordbruksutskottet föreslog att medel för klimatbonusen skulle anvisas enligt regeringens förslag (bet. 2021/22:MJU1). Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag (rskr. 2021/22:109–111).

### **Budgetpropositionen för 2023**

I budgetpropositionen för 2023, som beslutades av regeringen den 3 november 2022 och som lämnades till riksdagen den 8 november 2022, föreslog regeringen att klimatbonusen skulle avvecklas (prop. 2022/23:1 utg. omr. 20 bil. 20.1 s. 37).

När det gällde anslaget 1:8 *Klimatbonus* inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård anförde regeringen att klimatbonusen avvecklas och att anslaget därför beräknades minska med 2 970 miljoner kronor fr.o.m. 2024 (prop. 2022/23:1 utg. omr. 20 s. 91). För att omhänderta utestående utbetalningar och ta hänsyn till lagda beställningar föreslog regeringen att anslaget skulle ökas med 2 985 miljoner kronor 2023. För både 2024 och 2025 beräknades anslaget till 0 kronor.

När miljö- och jordbruksutskottet den 15 december 2022 behandlade förslagen delade utskottet regeringens ståndpunkt att det inte längre var motiverat med en klimatbonus och tillstyrkte regeringens förslag om anslaget för 2023 (bet. 2022/23:MJU1 s. 48).

Riksdagen beslutade den 21 december 2022 i enlighet med regeringens förslag till anslag (rskr. 2022/23:97).

## *Gällande ordning*

### **Finansmakten**

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

Av 9 kap. 1 och 3 §§ regeringsformen framgår att riksdagen beslutar om statens budget och om anslag för bestämda ändamål. Anslagen får enligt 9 kap. 7 § regeringsformen inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.

### **Beredning**

I 7 kap. 2 § regeringsformen anges att behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärenden.

Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

### **Bemyndiganden att besluta om föreskrifter**

Enligt 8 kap. 3–5 §§ regeringsformen kan riksdagen bemyndiga regeringen att besluta om olika föreskrifter.

I 8 kap. 7 § första stycket regeringsformen anges att regeringen utöver vad som följer av 3–5 §§ får meddela

1. föreskrifter om verkställighet av lag
2. föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen.

Verkställighetsföreskrifter är dels tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär, dels föreskrifter som i och för sig kompletterar en lag i materiellt hänseende men inte tillför något väsentligt nytt (prop. 1973:90 s. 211).

I 8 kap. 7 § första stycket 2 avses regeringens s.k. restkompetens. Till restkompetensen hör sådana offentlighetsrättsliga föreskrifter som inte rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna utan avser de statliga myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhetsformer. Till restkompetensen hör också sådana föreskrifter som visserligen rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna men som ur den enskildes synpunkt inte är betungande utan gynnande eller neutrala.

### **Kungörande av föreskrifter**

Enligt 4 § kungörandelagen ska lagar och förordningar kungöras i Svensk författningssamling. I 5 § anges att regeringen ska se till att Svensk författningssamling publiceras elektroniskt på en särskild webbplats. En författning ska anses kungjord när den har publicerats i Svensk författningssamling på webbplatsen.

Enligt förarbetena till kungörandelagen (prop. 1975/76:112 s. 32 och 33) kan kungörandet definieras som en åtgärd som vidtas dels för att sprida kännedom om en författning och därigenom rent faktiskt möjliggöra för medborgarna att tillämpa och följa den, dels för att göra författningen offentlig. Författningen kan sägas bli en del av gällande lagstiftning först när kungörandet har skett. För att det ska vara möjligt att inrätta sig efter ändringar i rättsreglerna ska en författning träda i kraft först efter det att en viss tid har hunnit förflyta från kungörandet.

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat författning-utgivningen, ofta inom ramen för granskningen av regeringsprotokollen. I dessa ärenden har utskottet understrukt 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 vad utskottet uttalat bör tiden

mellan kungörelse och ikraftträdande vara minst fyra veckor och endast i speciella undantagsfall mindre än två veckor.

### **Retroaktivitet**

Av 2 kap. 10 § regeringsformen framgår att retroaktiv strafflagstiftning och skattelagstiftning inte är tillåten. I andra stycket anges bl.a. att om riksdagen finner 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 omständigheterna som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten inträffade, om regeringen eller ett riksdagsutskott då hade lämnat ett förslag om det till riksdagen. Med förslag jämställs ett meddelande i en skrivelse från regeringen till riksdagen om att ett sådant förslag är att vänta. I förarbetena anfördes att regeringen och riksdagen i flera lagstiftningsärenden hade ansett att en viss retroaktiv tillämpning av nya skatteregler var nödvändig (prop. 1978/79:195 s. 56). Det hade i dessa fall regelmässigt varit fråga om att sätta stopp för förfaranden som regeringen och riksdagen hade ansett innebära kringgående av gällande skattelag. För att få ett snabbt slut på dessa förfaranden och för att inte de gamla reglerna i slutskedet av sin giltighetstid skulle kunna utnyttjas i stegrad omfattning hade en viss retroaktiv tillämpning beslutats.

När det gäller förvaltningsrätten anses det följa av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatsar att bestämmande för vilka förvaltningsrättsliga föreskrifter – som avser både förfarandet och prövningen i sak – som ska tillämpas i ett mål eller ärende som regel är vilka föreskrifter som är i kraft när prövningen sker (se RÅ 1988 ref. 132). Undantag från dessa grundsatsar kan dock vara uttryckligen föreskrivna i övergångsbestämmelser eller följa av uttalanden i motiven till lagstiftningen. Fall kan också tänkas där det av omständigheterna framgår att lagstiftaren inte avsett att de nya bestämmelserna ska tillämpas helt enligt de angivna grundsatserna i ett övergångsskede. I ett annat rättsfall, RÅ 1996 ref. 57, anfördes, med hänvisning till RÅ 1988 ref. 132, att en allmän utgångspunkt måste vara att till grund för prövningen av ett mål eller ärende ska ligga de föreskrifter som är i kraft vid tidpunkten för denna prövning. Det bedömdes dock inte rimligt att till den enskildes nackdel tillämpa en lagstiftning av det i målet aktuella slaget retroaktivt, ”i vart fall inte om inte detta är föreskrivet i särskilda övergångsbestämmelser eller det av regelsystemet i övrigt tydligt kan utläsas att en sådan tillämpning är åsyftad”.

### **Användningen av anslag**

Frågan om regeringen måste använda anslag som riksdagen bestämt berörs i ett motivuttalande i 1973 års grundlagsproposition (prop. 1973:90). I propositionen anfördes att frågan om regeringens rätt att helt eller delvis lämna anslag som anvisats av riksdagen obegagnade inte är av någon stor betydelse i ett parlamentariskt statsskick. Det är inte aktuellt att tänka sig att regeringen skulle vägra bedriva verksamheter som riksdagen beslutat därför att den gör en annan avvägning om resursanvändningen än riksdagen. Justitieministern

ansåg emellertid att regeringsformen borde inta den principiella ståndpunkten att det får ankomma på regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra i vad mån de utgifter som anslagen möjliggör ska verkställas. Regeringen har alltså en prövningsrätt. En sådan har, menade justitieministern, sin främsta praktiska betydelse i ett läge då det från stabiliseringspolitisk synpunkt blir önskvärt att utan dröjsmål begränsa de statliga utgifterna.

I förarbetena anfördes att regeringen givetvis alltid måste respektera att vissa utgifter måste göras på grund av lag eller för staten föreliggande förpliktelser. Av betydelse är vidare att regeringen är bunden av riksdagens anslagsvillkor. Av dessa kan följa att ett visst anslag inte isolerat kan lämnas obegagnat med hänvisning till att det ingår som ett led i en större utgiftsplan (prop. 1973:90 s. 224).

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

Riksdagens budgetbeslut innebär alltså inte någon absolut skyldighet för regeringen att ta givna anslag i anspråk.

Riksdagen kan inte heller direkt ställa medel till förfogande för en myndighet under regeringen. Myndigheterna behöver i stället beslut från regeringen för att få sina anslag.

Detta sker genom regleringsbrev. Efter det att riksdagen har beslutat om statens budget för det närmast följande budgetåret ska regeringen besluta om regleringsbrev för de statliga myndigheterna. I ett regleringsbrev finns bl.a. uppgifter om mål, återrapporteringskrav och uppdrag. Regleringsbrevet innehåller även uppgifter om myndighetens anslag, om villkor för t.ex. anslagskredit och låneram och om myndighetens avgiftsbelagda verksamhet. En regering kan även besluta om ändringar i regleringsbrev för det innevarande budgetåret. Genom regleringsbreven kan regeringen också precisera sin styrning i form av mål och särskilda uppdrag för myndigheterna.

Författningar som tydligt ger enskilda rättigheter bör emellertid gälla oavsett anvisningen av medel i regleringsbrev. Även om t.ex. Försäkringskassan i regleringsbrev tilldelas otillräckliga anslag ska inte enskilda personer få stå utan sjukpenning (se Vilhelm Persson, Regleringsbrev ur rättslig synvinkel, Förvaltningsrättslig tidskrift nr 4 2011, s. 663 f.). Däremot finns författningar som uttryckligen ställer upp tillgången på medel som villkor för enskildas rätt till prestationer (t.ex. förordningen om klimatbonusbilar, se vidare nedan). I sådana fall blir anslagen i regleringsbreven avgörande för möjligheterna att få ta del av bidragen.

### **Förordningen om klimatbonusbilar**

I 1 § förordningen om klimatbonusbilar anges att det för att främja en ökad försäljning och användning av nya bilar med en låg klimatpåverkan får, om det finns medel, en bonus ges enligt förordningen till den som förvärvar sådana

bilar. Av 2 § framgår att förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Därefter regleras i förordningen bl.a. vad som är en klimatbonusbil och bonusens storlek.

I 11 § anges att Transportstyrelsen prövar frågor om bonus.

I 17 § anges att i den mån det finns medel ska bonusen betalas ut

3. till den som har
  - a. förvärvat en ny klimatbonusbil
  - b. ställt på bilen efter den 30 juni 2018 enligt förordningen (2001:650) om vägtrafikregister eller enligt förordningen (2019:383) om fordons registrering och användning,
4. tidigast sex månader efter den dag då bilen ställts på, och
  - a. om uppgifterna i vägtrafikregistret vid tidpunkten för utbetalningen visar att förvärvaren inte har överlåtit bilen till en ny ägare
  - b. att bilen är registrerad
  - c. är en klimatbonusbil.

Bonusen ska betalas ut så snart medel finns tillgängliga för utbetalningen och i turordning efter den dag då bilen ställts på.

Förordningen har ändrats från den 28 februari 2023 genom SFS 2023:25. I en ny bestämmelse, 17 a §, anges att en bonus får betalas ut enligt 17 § endast om klimatbonusbilen har förvärvats eller beställts senast den 8 november 2022.

Därefter har regeringen föreskrivit att förordningen ska upphöra att gälla den 1 april 2024 (SFS 2023:26).

### **Transportstyrelsen**

På Transportstyrelsens webbplats finns information om bonusen till klimatbilar. Om anslaget för utbetalning av bonus för ett visst år tar slut under året kan enligt informationen Transportstyrelsen inte längre besluta om några utbetalningar. Besluten återupptas så snart Transportstyrelsen beviljas utökade eller nya anslag. Utökade anslag för samma år beviljas normalt i samband med höständeringsbudgeten i slutet av året. Om utökade anslag för året inte beviljas kan utbetalningarna återupptas först efter årsskiftet när nästa års anslag finns tillgängliga.

På Transportstyrelsens webbplats finns även information om att regeringen har lämnat besked om att klimatbonusen upphör den 8 november 2022. Det anges att Transportstyrelsen analyserar vilka förändringar som behöver göras i och med att klimatbonusen ska upphöra.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Som svar har utskottet den 7 februari 2023 och den 7 mars 2023



fått promemorior upprättade inom Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A2.3.3–4).

Som svar på frågor om vilka beslut som låg till grund för informationen i pressmeddelandet som lades ut på regeringens webbplats den 7 november 2022 och hur besluten hade beretts anförs att beslutet att avskaffa klimatbonusen bygger på en överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna.

Vidare anförs att i budgetpropositionen för 2023, som beslutades av regeringen den 3 november 2022, aviserade regeringen klimatbonusens avveckling. Budgetpropositionen var föremål för sedvanliga beredningsrutiner i Regeringskansliet, dvs. gemensamberedning, delning och politisk samordning.

Som svar på en fråga om vad anledningen var till att allmänheten inte informerades tidigare än vad som nu gjordes om att klimatbonusen skulle upphöra anförs att under beredningen av budgetpropositionen bestämdes det att datumet för avvecklingen av bonusen, den s.k. brytpunkten, skulle sammanfalla med överlämnandet av budgetpropositionen till riksdagen. Om allmänheten hade informerats tidigare hade det kunnat leda till många beställningar av bilar, med följd att anslaget inte hade räckt till alla som förväntade sig att få klimatbonus eller att anslaget hade behövt höjas. För att realisera den politiska prioritering som avvecklingen av klimatbonusen innebar, var det angeläget att brytdatum inträffade så snabbt som möjligt. Av samma skäl var det angeläget att det endast gick en kort tid från offentliggörandet av brytdatum till dess att brytdatum inträffade.

Vidare anförs att genom pressmeddelandet och budgetpropositionen för 2023 aviserade regeringen sin avsikt att besluta om avveckling av klimatbonusen samt det brytdatum som skulle komma att gälla. Aviseringen i sig ändrade inte de rättsliga förutsättningarna för att förvärva en klimatbonusbil. Det bedömdes därför inte finnas behov av några beredningsåtgärder enligt 7 kap. 2 § regeringsformen i detta skede. Däremot bereddes pressmeddelandet inom Regeringskansliet.

Regeringen redogjorde i budgetpropositionen också för skälen för avvecklingen och för att hänsyn skulle tas till redan beställda klimatbonusbilar. Budgetpropositionen innehöll inga ytterligare detaljer om hur avvecklingen var tänkt att ske, eftersom det är regeringen som beslutar om klimatbonusen.

Vidare gjordes bedömningen att avvecklingen av klimatbonusen skulle kräva införande av ett ansökningsförfarande hos Transportstyrelsen samt regler om dokumentationsskyldighet när det gäller beställningstidpunkt för bilar som ställts på efter brytdatum. Framtagandet av ett förslag till nödvändiga förordningsändringar bedömdes kräva överväganden i fråga om utformning samt beredningsåtgärder enligt 7 kap. 2 § regeringsformen.

I svaren anförs också att det hela tiden har stått klart att förordningen skulle behöva ändras, bl.a. när det gäller vad som krävs för att hos Transportstyrelsen visa att bilen har köpts eller beställts senast den 8 november 2022.

Ändringarnas utformning behövde samrådas med Transportstyrelsen och det var inte önskvärt att detta samråd skedde innan informationen om avvecklingen blev offentlig. Klimatbonusen betalas ut tidigast sex månader efter den dag då bilen ställts på (17 § förordningen [2017:1334] om klimatbonusbilar). Ändringarna i förordningen måste därför träda i kraft senast sex månader från brytdatum.

Innehållet i pressmeddelandet tog sikte på den ändring som skulle göras av förordningen, dvs. att en klimatbonusbil skulle ha köpts eller beställts senast den 8 november 2022 och att detta skulle kunna visas för Transportstyrelsen. Förordningsändringarna beslutades den 26 januari 2023 och de trädde i kraft den 28 februari 2023.

Att brytdatum skulle komma att beslutas i en förordningsändring efter det att brytdatum inföll innebar att de nya reglerna för klimatbonusen skulle komma att få retroaktiv effekt för den som ställer på en bil efter brytdatum men innan förordningsändringarna beslutas. Detta bedömdes inte stå i strid med vad som gäller i fråga om retroaktivitet på förvaltningsområdet.

Mot den angivna bakgrunden valdes att offentliggöra brytdatum i pressmeddelandet den 7 november 2022 och att samtidigt inleda ett beredningsarbete i Regeringskansliet för att ta fram förslag på nödvändiga förordningsändringar.

Något regeringsbeslut om att brytpunkten skulle inträffa den 8 november 2022 fattades inte förrän den 26 januari 2023 när förordningen ändrades. Inför detta beslut vidtogs beredningsåtgärder enligt 7 kap. 2 § regeringsformen i form av flera möten med Transportstyrelsen. På mötena diskuterades bl.a. utformningen av förfarandet och dokumentationskravet. Ett möte hölls också med branschorganisationen Mobility Sweden som bl.a. informerade om leasingavtal som förekommer i branschen.

Som svar på en fråga om när Transportstyrelsen informerades om att klimatbonusen skulle avskaffas anfördes att Transportstyrelsen fick kännedom om att klimatbonusen skulle upphöra vid samma tidpunkt som allmänheten. Dessutom informerade Regeringskansliet Transportstyrelsen vid ett möte den 8 november 2022.

### **Utskottets ställningstagande**

Inledningsvis noterar utskottet att klimatbonusen inte är reglerad i en författning som tydligt ger enskilda rättigheter. Klimatbonusen är reglerad i en förordning som är beslutad av regeringen. I förordningen anges uttryckligen att enskilda kan få klimatbonus endast om det finns medel. En förutsättning för att klimatbonus ska kunna betalas ut är därför att riksdagen anvisar medel för ändamålet.

I budgetpropositionen för 2022 föreslog regeringen att medel skulle anvisas för klimatbonusen och angav också vilka belopp som beräknades för klimatbonusen under 2023 och 2024. Riksdagen beslutade att anvisa medel för

2022 i enlighet med regeringens förslag. Regeringen angav i budgetpropositionen för 2023 att klimatbonusen skulle avvecklas och beräknade att inga medel skulle anslås för denna under 2024 och 2025, men föreslog att medel skulle anvisas för 2023 för utestående utbetalningar och lagda beställningar. Propositionen beslutades av regeringen den 3 november 2022 och överlämnades till riksdagen den 8 november 2022. Riksdagen beslutade den 21 december 2022 i enlighet med regeringens förslag.

Inför överlämnandet av budgetpropositionen till riksdagen publicerade regeringen den 7 november 2022 pressmeddelandet om att klimatbonus inte skulle lämnas till de som köpte eller beställde en klimatbonusbil efter den 8 november 2022. Som svar på utskottets frågor har i granskningen anförts att det under beredningen av budgetpropositionen bestämdes att datumet för avvecklingen av klimatbonusen skulle sammanfalla med datumet för överlämnandet av budgetpropositionen, dvs. den 8 november 2022. Under granskningen har också anförts att om allmänheten hade informerats tidigare än vad som nu skedde hade det kunnat leda till många beställningar av bilar med följderna att anslaget inte räckt till alla som förväntade sig att få bonus.

Utskottet noterar att statens budget är ettårig. Riksdagen bestämmer således för ett år i taget om det bör anvisas medel för olika ändamål, t.ex. klimatbonusen. När budgetpropositionen för 2023 lämnades till riksdagen blev det offentligt att regeringen hade för avsikt att avveckla klimatbonusen. I granskningen har framkommit att det hela tiden stod klart att förordningen om klimatbonusbilar skulle behöva ändras. Regeringen beslutade den 26 januari 2023 att ändra förordningen. Att brytdatumet kom att beslutas genom en förordningsändring efter det att brytdatumet inföll innebar enligt vad som framkommit i granskningen att en retroaktiv effekt kunde uppstå.

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

Vidare har i granskningen framkommit att Transportstyrelsen fick kännedom om att klimatbonusen skulle upphöra vid samma tidpunkt som allmänheten. Som skäl för det har i granskningen anförts att det inte var önskvärt att detta samråd skedde innan informationen om avvecklingen blev offentlig. Utskottet noterar att det inför beslutet om ändring av förordningen vidtogs beredningsåtgärder i form av bl.a. möten med Transportstyrelsen.

Granskningen ger inte heller i denna del anledning till något uttalande av utskottet.

## 2.4 Tillsättandet av nationell säkerhetsrådgivare

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1441-2022/23), *bilaga A2.4.1*, begärs att utskottet granskar tillsättandet av den nationella säkerhetsrådgivaren.

I anmälan anförts att statsminister Ulf Kristersson i sin regeringsförklaring den 18 oktober 2022 meddelade att regeringen avsåg att inrätta ett nationellt säkerhetsråd och inom kort utse en nationell säkerhetsrådgivare som bl.a. ska leda säkerhetsrådets operativa arbete. Den 10 november 2022 utsåg regeringen Henrik Landerholm till nationell säkerhetsrådgivare.

Anmälaren påpekar att opolitiska tjänster ska utlysas om inte särskilda skäl föreligger, något som enligt en tidningsartikel inte verkar ha skett vid rekryteringen av den nationella säkerhetsrådgivaren. I anmälan framhålls också att det rör sig om en mycket central tjänst med stort inflytande över frågor som är avgörande för Sveriges säkerhet.

Enligt anmälaren är det väldokumenterat att statsministern och den nationella säkerhetsrådgivaren är vänner. Det är också viktigt att förtroendet för Regeringskansliet som myndighet upprätthålls. Även om det finns goda meriter hos den valda nationella säkerhetsrådgivaren är det inte nog för att frånga de processer som ska föregå tillsättandet av viktiga tjänster. Bara misstankar om att personer rekryteras på andra grunder än förtjänst och skicklighet kan enligt anmälaren vara förtroendeskadligt.

Med anledning av ovanstående anser anmälaren att konstitutionsutskottet bör granska inrättandet och tillsättningen av den nationella säkerhetsrådgivaren.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A2.4.2–3*, samt en utfrågning med statsminister Ulf Kristersson, *bilaga B6*.

### Utredning i ärendet

#### *Bakgrund*

I sin regeringsförklaring den 18 oktober 2022 anförde statsminister Ulf Kristersson följande:

För att samordna Sveriges säkerhetspolitiska agerande inrättas ett nationellt säkerhetsråd – under statsministerns ledning och efter internationell förebild. En ny nationell säkerhetsstrategi tas fram. Den utgör i sin tur grunden för det försvarsbeslut som regeringen planerar att förelägga riksdagen. Inom kort kommer regeringen att utse den första

nationella säkerhetsrådgivaren, som bl.a. ska leda säkerhetsrådets operativa arbete.

Den 10 november 2022 meddelade regeringen i ett pressmeddelande att den till rollen som nationell säkerhetsrådgivare utsåg den dåvarande generaldirektören för Myndigheten för psykologiskt försvar, Henrik Landerholm. Samma dag publicerade TT med anledning av utnämmandet en artikel med rubriken ”Landerholm blir Sveriges säkerhetsrådgivare”. I artikeln anges att Henrik Landerholm och statsministern är personliga vänner sedan barndomen och att de har talat om sin långa och nära vänskap. På frågan om vänskapen är en fördel eller nackdel i deras nya roller gav Landerholm följande svar: ”När man ska sätta upp en ny funktion och organisation, både rådgivaren och det nationella säkerhetsrådet, tror jag att det är en stor fördel. Vi kan jobba sömlöst på ett ännu enklare sätt, och integritet grundat på personlig kännedom gör att vi kan tala öppet i båda riktningarna utan att behöva oroa oss.”

Den 9 december 2022 publicerade Dagens Nyheter en artikel med rubriken ”Experter: Kristerssons rekrytering kan vara vänskapskorruption”. Av artikeln framgår att Henrik Landerholms anställning gäller tills vidare, dock längst till november 2028. Den spänner därmed över ett eventuellt maktskifte, och är till formen en opolitisk tjänst. Anställningsbeslutet undertecknades av Ulf Kristersson och Statsrådsberedningens HR-ansvariga. I artikeln noteras vidare att tjänsten som nationell säkerhetsrådgivare aldrig utannonserades, och att Landerholm heller inte skickade in ett cv inför tillsättningen.

På tidningens fråga om varför tjänsten inte hade utannonserats svarade Regeringskansliets presstjänst att regeringen såg ett skyndsamt behov, bl.a. givet omvärldsläget, av att inrätta ett nationellt säkerhetsråd. Av samma skäl ansågs det viktigt att få den nationella säkerhetsrådgivaren på plats skyndsamt. Presstjänsten uppgav att det framgår av anställningsförordningen (1994:373) att information om tjänsten inte behöver lämnas, dvs. att den inte behöver utannonseras, om särskilda skäl talar emot det. Vidare gav presstjänsten följande svar: ”Av ovan nämnda skäl valde regeringen att besluta om en tidsbegränsad anställning av Henrik Landerholm som nationell säkerhetsrådgivare utan att först informera om anställningen. Henrik Landerholm var tidigare chef för Myndigheten för psykologiskt försvar och var därmed känd av regeringen och Regeringskansliet.”

### *Gällande ordning*

#### **Bestämmelser om objektivitet och jäv**

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 saktlighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid

prövningen av ett ärende (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 21 uppl., 2001, s. 66). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138).

Regler om jäv är ett uttryck för objektivitetsprincipen. För statsråd finns bestämmelser i 6 kap. 2 § andra stycket RF om att statsråd inte får inneha någon anställning och inte heller inneha uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne. Bestämmelser om jäv finns också i förvaltningslagen (2017:900). I 16 § anges att den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är jävig bl.a. om han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller om det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas. Exempel på omständigheter som ges i förarbetena är att någon är uppenbar vän eller ovän med den som är part, är ekonomiskt beroende av en part eller intressent eller är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning (prop. 2016/17:180 s. 302 f.). Vidare framgår att det ställs relativt låga krav i fråga om graden av den påverkan som kan förutses och som alltså medför jäv. Det är tillräckligt att man kan antas i en inte oväsentlig utsträckning påverkas av utgången i ärendet för att jäv ska föreligga.

Enligt 17 § förvaltningslagen får den som är jävig inte ta del i handläggningen av ärendet och inte heller närvara när ärendet avgörs. Han eller hon får dock utföra sådana uppgifter som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt. I 18 § anges att den som känner till en omständighet som kan antas göra honom eller henne jävig omedelbart ska anmäla detta till myndigheten och att en myndighet ska pröva en jävsfråga så snart som möjligt. Av förarbetena framgår att det i första hand är handläggaren eller beslutsfattaren själv som ska uppmärksamma myndigheten på att han eller hon kan antas vara jävig (prop. 2016/17:180 s. 304).

Förvaltningslagen är formellt inte tillämplig på regeringsärenden. I praxis brukar regeringsärendena ändå i möjligaste mån handläggas enligt förvaltningslagens bestämmelser, vilket också förutsattes i förarbetena till lagen (prop. 2016/17:180 s. 27). I Statsrådsberedningens riktlinjer har angetts att om någon av de jävssituationer som beskrivs i förvaltningslagen gäller för ett statsråd bör ett sådant statsråd inte föredra ett ärende eller delta i avgörandet av ett regeringsärende (Ds 1998:52 Gula boken, s. 77). Vidare har angetts att det är ett statsråds skyldighet att förvissa sig om att det vid ett visst regeringssammanträde inte kommer upp ärenden som statsrådet i ett annat sammanhang befattat sig med eller i vilka statsrådet av andra orsaker är att anse som jävig (SB PM 1987:2, rev. 1998-06-30).

Av Regeringskansliets etiska riktlinjer framgår att den som är jävig i ett ärende inte ska delta i beredningen eller avgörandet av ärendet. Som klara fall

av jäv anges t.ex. om arbetstagaren själv eller någon närstående är sökande i ärendet eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för arbetstagaren eller någon som är närstående till arbetstagaren. Andra situationer som kan medföra att en arbetstagare är jävig är att det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för arbetstagarens opartiskhet i ärendet, t.ex. att arbetstagaren är vän eller ovän med den som är part eller intressent i ärendet eller är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning. Om det råder tvekan om vilka situationer som omfattas av reglerna ska de tillämpas med säkerhetsmarginal.

### **Bestämmelser om offentlig anställning**

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

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

Enligt 4 § anställningsförordningen (1994:373), som gäller myndigheter under regeringen, ska myndigheten utöver skickligheten och förtjänsten också beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål. I 6 § anges att en myndighet som avser att anställa en arbetstagare på något lämpligt sätt ska informera om detta så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid. När det gäller en anställning som regeringen ska besluta om efter förslag eller anmälan från en myndighet eller dess chef, ska myndigheten informera om den lediga anställningen. Någon information behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det.

### **Instruktion för Regeringskansliet**

Enligt 34 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet beslutar regeringen om vissa anställningar i Regeringskansliet, bl.a. statssekreterare, expediteschef, rättschef och departementsråd. Övriga

anställningar beslutas av Regeringskansliet. Sedan den 10 november 2022 gäller att regeringen även beslutar om anställning av nationell säkerhetsrådgivare.

I 9 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet anges att den nationella säkerhetsrådgivaren är chefstjänsteman i Statsrådsberedningen. Den som är nationell säkerhetsrådgivare anställs tills vidare. Anställningen får dock begränsas till att gälla till en viss tidpunkt (28 §). 11 a och b §§ anger 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. Av 11 c § framgår bl.a. att den nationella säkerhetsrådgivaren ansvarar för analys, samordning och inriktning av frågor som rör nationell säkerhet. Rådgivaren biträder det nationella säkerhetsrådet.

### *Tidigare granskning*

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

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

Utskottet har även behandlat ett antal granskningar som rör jäv (t.ex. bet. 2004/05:KU20 s. 118. f., bet. 2006/07:KU20 s. 58 f. och bet. 2016/17:KU20 s. 275 f.). Utskottet har i dessa sammanhang uttalat att det är mycket viktigt att bestämmelserna om jäv följs i Regeringskansliet. Våren 2009 granskade utskottet dåvarande kulturministerns ansvar för och handläggning av en uppkommen situation på Kulturdepartementet (bet. 2008/09:KU20 s. 298 f.). Situationen bestod enligt anmälan av jäv i presstödsfrågan för en statssekreterare genom att statssekreteraren var gift med en ledamot i styrelsen för en presstödsberättigad tidning. Bland annat hade föredragningar och avstämningar skett med den ifrågavarande statssekreteraren inför de informella mötena med Europeiska kommissionen, inför arbetet med och remitteringen av departementspromemorian Nya villkor för presstödet samt inför och under beredningen av de ställningstaganden till förslagen i promemorian som regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2009. Utskottet anförde då följande:

Förvaltningslagen är formellt inte tillämplig på regeringsärenden. Enligt utskottets mening är det emellertid mycket viktigt att bestämmelserna för



jäv följs i Regeringskansliet. Jävsreglerna gäller den person som ska ta sådan befattning med ärendet att han eller hon kan tänkas inverka på utgången genom att obehörigen gynna eller missgynna någon. Från jäv kan enligt förvaltningslagen bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Om risk föreligger att det finns någon omständighet som kan rubba förtroendet för att ett ärende handläggs på ett opartiskt sätt är det enligt utskottets mening angeläget att Regeringskansliet vidtar åtgärder för att motverka detta.

Utskottet konstaterade vidare att kulturministern i ett tidigt skede kände till den situation som kunde anses grunda jäv. Enligt utskottets mening borde åtgärder genast ha vidtagits när frågan om jäv uppkommit. Så skedde inte. Statsrådet bar enligt utskottet ansvaret för detta.

Våren 2019 granskade utskottet vilken kännedom dåvarande försvarsministern haft om sin pressekreterares bindningar till försvarsindustrin (bet. 2018/19:KU20 s. 90 f.). I utskottets ställningstagande uttalades att det för respekten och förtroendet för vår demokrati är angeläget att regeringen och dess myndigheter beaktar allas likhet inför lagen samt iakttar saklighet och opartiskhet. Enligt utskottet bör det därför inte finnas ens skäl att misstänka att någon i regeringen eller Regeringskansliet gynnar t.ex. sig själv eller någon närstående.

Vissa granskningar rör frågan om jäv för statsråd i samband med regeringsbeslut. Vid 2009/10 års granskning (bet. 2009/10:KU20 s. 117 f.) granskades dåvarande utrikesministerns deltagande i ett beslut om nåd för den f.d. presidenten i den serbiska delrepubliken Republika Srpska. Hon dömdes 2003 av FN:s internationella krigsförbrytartribunal i Haag till elva års fängelse för brott mot mänskligheten för sin medverkan i kriget på Balkan under 1990-talet. Vid rättegången vittnade bl.a. den dåvarande utrikesministern, som kommit i kontakt med presidenten i sin tidigare egenskap som FN:s sändebud i Bosnien. När regeringen 2007 prövade och avslog den f.d. presidentens ansökan om nåd deltog den dåvarande utrikesministern inte vid beslutet sedan han enligt vad som antecknats i regeringsprotokollet anmält jäv. När regeringen 2009 beslutade att villkorligt frige den f.d. presidenten deltog den dåvarande utrikesministern dock i beslutet. Granskningen visade enligt utskottets mening inte att det, vid något av de två regeringsbesluten, funnits någon omständighet som utgjort någon jävsgrund för dåvarande utrikesministern eller som på något annat sätt varit ägnad att rubba förtroendet för hans opartiskhet. Att han vid ett tidigare beslutstillfälle, för att som han själv uttryckte det hålla en klar rågång mot en eventuell jävsproblematik, anmälde hinder att delta på grund av jäv förändrade inte detta ställningstagande. Granskningen gav inte skäl till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

I granskningen våren 2015 (bet. 2014/15:KU20 s. 240 f.) aktualiserades frågan om jäv för den dåvarande finansmarknadsministern i samband med ett beslut om satsningar inom ramen för ett landsbygdspaket. Enligt anmälan ska den dåvarande finansmarknadsministern ha skickat ett sms till en lobbyist anställd vid Lantbrukarnas Riksförbund vars innehåll kunde uppfattas som om personen i fråga var skyldig statsrådet en gentjänst efter att regeringen beslutat

om den ekonomiska vårpropositionen. Utskottet förutsatte att de rutiner som finns för att förebygga risken för att jäv uppkommer vid regeringsbeslut följs.

Våren 2017 (bet. 2016/17:KU20 s. 275 f.) granskade utskottet den dåvarande försvarsministerns relation till en militär stiftelse. Enligt anmälan hade det framkommit att stiftelsen, som också var statsrådets hyresvärd, varit i kontakt med Regeringskansliet i syfte att regeringen skulle avgöra en markaffär till stiftelsens fördel. Utskottet förutsatte att de rutiner som finns för att förebygga risken för att jäv uppkommer vid regeringsbeslut följs, och utredningen i ärendet visade inte att det hade förekommit några brister i detta hänseende vad gällde försvarsministern.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom skrivelser till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Som svar fick utskottet den 2 mars 2023 och den 28 mars 2023 promemorior som upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A2.4.2–3). I promemoriorna redogörs för rekryteringsförfarandet när det gäller den nationella säkerhetsrådgivaren och hur detta förhåller sig till gällande regelverk. Vidare redogörs för statsministerns deltagande i beredningen och beslutet att utnämna Henrik Landerholm till nationell säkerhetsrådgivare mot bakgrund av regeringsformens objektivitetsprincip och de jävssituationer som beskrivs i förvaltningslagen.

I svaret anförs att statsministern i regeringsförklaringen redogjorde för sin avsikt att inrätta ett nationellt säkerhetsråd och att utse en nationell säkerhetsrådgivare. Behovet av att se över den centrala krisledningsorganisationen med inriktningen att inrätta ett nationellt säkerhetsråd i Statsrådsberedningen är också något som riksdagen gett uttryck för. Med hänsyn till de utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska utmaningar som Sverige står inför ansåg regeringen att det efter regeringsskiftet skyndsamt behövde inrättas ett nationellt säkerhetsråd. För att stödja det nationella säkerhetsrådet fanns ett behov av att även bygga upp en funktion för samordning, inriktning och analys av frågor som rör nationell säkerhet.

Genom en ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet den 3 november 2022 skapades förutsättningar för att utse en nationell säkerhetsrådgivare. Den 10 november anställde regeringen Henrik Landerholm som nationell säkerhetsrådgivare och gav honom samma dag i uppdrag att lämna förslag till hur en funktion för samordning, inriktning och analys av frågor som rör nationell säkerhet ska byggas upp. En första delredovisning av uppdraget skulle ske redan den 30 november 2022. När en myndighet under regeringen avser att anställa en arbetstagare ska den bl.a. iaktta reglerna i 6–8 §§ anställningsförordningen (1994:373). Dessa bestämmelser anses inte gälla när det är regeringen som beslutar om anställningen. I regel tillämpar dock regeringen ett anställningsförfarande med intresseannonsering när den anställer och lönesätter en arbetstagare. En bedömning av om annonsering ska ske måste dock göras i det enskilda fallet.

Vidare anförs i promemorian att Henrik Landerholm har bred erfarenhet av utrikes- och säkerhetspolitik och frågor om nationell säkerhet. Med sin bakgrund och sitt starka engagemang i frågorna hade det under lång tid varit naturligt för honom att fundera över hur ett stöd kring ett nationellt säkerhetsråd skulle kunna byggas upp. Han hade därför redan innan han gavs uppdraget ägnat tid åt hur en funktion i Statsrådsberedningen för samordning, inriktning och analys av frågor som rör nationell säkerhet skulle kunna byggas upp. Med hänsyn till detta och till hans bakgrund och kunskap ansågs han särskilt lämplig för uppdraget som nationell säkerhetsrådgivare. Mot den bakgrunden och då det var angeläget att snabbt komma i gång med arbetet genomfördes rekryteringen utan föregående intresseannonsering.

Ansvarig för rekryteringen av den nationella säkerhetsrådgivaren var statsministerns statssekreterare. Statsministern hölls löpande informerad om rekryteringen. Frågor om lön och andra anställningsvillkor gemensambereddes i sedvanlig ordning i enlighet med promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet. Statsministern var ordförande vid regeringssammanträdet den 10 november 2022. Han var föredragande statsråd för ärendena om anställning som nationell säkerhetsrådgivare i Regeringskansliet och uppdraget till den nationella säkerhetsrådgivaren. Statsministern gjorde bedömningen att hans relation till Henrik Landerholm inte var sådan att hans opartiskhet i ärendet kunde ifrågasättas.

I promemorian kommenteras också det som anförs i anmälan om att bara misstankar om att personer rekryteras på andra grunder än förtjänst och skicklighet kan vara förtroendeskadliga. I svaret anförs att Regeringskansliet delar utskottets uppfattning att det är angeläget att regeringen och Regeringskansliet beaktar allas likhet inför lagen samt iakttar saklighet och opartiskhet, och detta gäller naturligtvis vid alla rekryteringar. Det innebär att avseende endast ska fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Därutöver är det självfallet viktigt att rekryteringar genomförs på ett sådant sätt att det inte heller framstår som att rekryteringarna sker på andra grunder.

### *Utfrågning med statsminister Ulf Kristersson*

Utskottet höll den 28 april 2023 en utfrågning med statsminister Ulf Kristersson (bilaga B6). Vid utfrågningen framkom i huvudsak följande.

Med tanke på det aktuella säkerhetsläget ansåg regeringen att det var viktigt att snabbt få den nationella säkerhetsrådgivaren på plats. Regeringen använde sig därför av möjligheten att anställa tjänstemän utan att anställningen annonseras. Den möjligheten har använts regelmässigt vid rekrytering av bl.a. ambassadörer, landshövdingar, justitiekanslern, riksåklagaren, säkerhetspolischefen, överbefälhavaren och chefen för Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten. Förfarandet är inte det vanliga för regeringen, men det finns många förebilder när det gäller andra arbeten som har snarlik, angränsande betydelse inom svensk säkerhetspolitik. Statsministern bedömde att regeringen följde den praxis som är satt sedan tidigare.

Statsministern såg inget skäl att avstå från att delta i beslutet att anställa Henrik Landerholm och bedömde inte heller att hans opartiskhet skulle kunna ifrågasättas. Ett skäl till detta var att Henrik Landerholm tidigare har fått förtroendet att leda centrala myndigheter och uppgifter med stor betydelse för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik av flera olika regeringar. Statsministern gjorde därför bedömningen att Henrik Landerholm åtnjuter ett stort förtroende inom statsförvaltningen och att omständigheterna sammantaget gjorde det klart att tillsättningen var en fråga om skicklighet och erfarenhet. Vidare gjorde statsministern bedömningen att han och Henrik Landerholm under de senaste dryga tio åren haft en i allt väsentligt professionell relation. Han tyckte därför inte att det fanns någon anledning att ifrågasätta objektiviteten eller integriteten i det här beslutsfattandet.

Statsministern framhöll också att Henrik Landerholm inte haft något särskilt uppdrag relaterat till inrättandet av det nationella säkerhetsrådet innan han tillträdde som nationell säkerhetsrådgivare. Däremot var Henrik Landerholm en av flera personer i svensk statsförvaltning med vilka statsministern under en längre tid hade diskuterat frågan om ett nationellt säkerhetsråd. Efter att ha tagit upp frågan under Folk och Försvar 2018 diskuterade Kristersson den med många personer inom svensk säkerhetspolitik som kunde överblicka hur andra länder har jobbat med ungefär samma fråga.

Vidare anförde statsministern att regeringen övervägde att inrätta den nationella säkerhetsrådgivaren som en statssekreterartjänst istället för en opolitisk tjänst. Dock landade regeringen i slutsatsen att det vore olyckligt att göra partipolitik av den första nationella säkerhetsrådgivaren. Regeringen hade i stället för avsikt att inrätta en funktion som kan finnas under lång tid, under olika regeringar och fyllas med olika befattningshavare men som inte automatiskt ska avgå vid ett regeringsskifte.

## Utskottets ställningstagande

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

När det gäller det aktuella ärendet har utskottet granskat hur tillsättningen av den nationella säkerhetsrådgivaren har handlagts. Den aktuella tjänsten är ny och inrättades genom en ändring i förordningen med instruktion för Regeringskansliet i november 2022. Tjänsten är opolitisk. Av granskningen framgår att rekryteringen inte föregicks av någon intresseannonsering. Statsministern har i granskningen framhållit att direktrekryteringar av detta slag inte är det vanliga förfarandet inom Regeringskansliet men att

möjligheten har använts regelmässigt även av tidigare regeringar vid rekrytering till vissa opolitiska tjänster med liknande betydelse för svensk säkerhetspolitik. I det aktuella fallet gjorde regeringen bedömningen att en direktrekrytering var påkallad för att skyndsamt få den nationella säkerhetsrådgivaren på plats och att detta var i enlighet med rådande praxis. Granskningen i denna del föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

Frågan om jäv har väckts med anledning av statsministerns privata relation till säkerhetsrådgivaren. Utskottet har tidigare uttalat att även om förvaltningslagen inte är formellt tillämplig på regeringsärenden är det mycket viktigt att bestämmelserna för jäv följs i Regeringskansliet. Regeringskansliets etiska riktlinjer föreskriver att reglerna ska tillämpas med säkerhetsmarginal om det råder tvekan om vilka situationer de omfattar. Vidare har utskottet tidigare uttalat att det inte bör finnas ens skäl att misstänka att någon i regeringen eller Regeringskansliet gynnar t.ex. sig själv eller någon närstående. I sammanhanget bör även framhållas att jävsreglerna tar sikte på situationer där en handläggares eller beslutsfattarens opartiskhet skulle kunna ifrågasättas och att kvalifikationerna som ligger till grund för ett anställningsbeslut saknar betydelse vid bedömningen av om jäv föreligger. Av granskningen framgår att det var statsministerns statssekreterare som var ansvarig för rekryteringen av den nationella säkerhetsrådgivaren. Beslutet om anställning fattades vid ett regeringssammanträde där statsministern var ordförande och föredragande statsråd i ärendet. Statsministern har till utskottet anfört att han gjorde bedömningen att hans relation till den rekryterade inte var sådan att hans opartiskhet kunde ifrågasättas och att han därför inte såg något skäl att avstå från att delta i beslutet. Utskottet ser inte skäl att invända mot denna bedömning. Med det sagt kan alltid i situationer som den nu aktuella övervägas möjligheten att avstå från att delta i beslut för att därigenom hålla ett än större säkerhetsavstånd.

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

## 2.5 Anställningen av en statssekreterare

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1375-2022/23), *bilaga A2.5.1*, begärs att utskottet granskar statsministerns agerande i samband med att en statssekreterare anställdes vid Statsrådsberedningen. I anmälan anförs att det i medierna hade framkommit att statssekreteraren varit misstänkt för att olovligen ha fiskat ål i september 2021. När den blivande statssekreteraren konfronterades med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten ska han ha uppgett att de fiskeredskap han hade inte tillhörde honom.

Vidare anförs i anmälan att det framkommit att polisen kontaktade statssekreteraren i ärendet i december 2022. Statssekreteraren nekade då till att han olovligt hade fiskat ål. Efter julhelgerna kontaktade statssekreteraren polisen och ändrade sina uppgifter och erkände att han olovligt hade fiskat ål. Han fick böter som påföljd för det olovliga fisket.

I anmälan anförs också att statsministern i en intervju i SVT:s program Morgonstudion den 23 januari 2023 uppgav att statssekreteraren innan tillträdet hade redogjort för det inträffade. Detta fick inte statsministern att stoppa rekryteringen. Enligt anmälan reser detta frågor om statsministerns bedömning i anställningsärendet och om vad som framkom vid säkerhetsprövningen.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior upprättade inom Statsrådsberedningen, *bilaga A2.5.2–3*.

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

På regeringens webbplats anges att regeringen den 27 oktober 2022 utsåg PM Nilsson till statssekreterare hos statsministern och att han tillträdde den 21 november 2022.

I en artikel den 20 januari 2023 på SVT:s webbplats anges att PM Nilsson under hösten 2021 togs på bar gärning av personal från Havs- och vattenmyndigheten när han tjuvfiskade ål i Karlskronas skärgård. Vidare anges i artikeln att han fick dagsböter på 38 800 kronor.

I en artikel på SVT:s webbplats den 23 januari 2023 anges att statsminister Ulf Kristersson i en intervju uppgett att han var medveten om att PM Nilsson hade tjuvfiskat ål, men att han inte ansåg att brottet gjorde statssekreteraren olämplig för uppgifter inom svensk politik.

### *Gällande ordning*

#### **Regeringsformen**

Av 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen framgår att vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

#### **Instruktion för Regeringskansliet**

En statssekreterare är cheftjänsteman och politiskt anställd i Regeringskansliet.

I 9 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet anges att cheftjänstemän i departementen och Statsrådsberedningen är bl.a. statssekreterarna.

Av 23 § framgår att arbetet inom ett departement leds närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet av statssekreteraren. Statssekreteraren ansvarar främst för planering och samordning i departementet och i förhållande till andra samhällsorgan samt vakar över att arbetet bedrivs i överensstämmelse med planeringen. Om det i ett departement finns fler än en statssekreterare är en av dem samordnande statssekreterare. Den samordnande statssekreteraren har ett särskilt ansvar för organisatoriska och administrativa frågor i departementet.

I 27 § anges att chefstjänstemännen (och den administrativa chefen) ska biträda departementschefen och övriga statsråd i departementet med planering och andra arbetsuppgifter i departementet. De ska även biträda med att samordna verksamheten i departementet, inom Regeringskansliet och i förhållande till andra samhällsorgan. De ska vidare biträda med arbetsledningen.

Enligt 27 a § finns i varje departement en ledningsgrupp. Statssekreteraren eller, om det finns fler än en statssekreterare, den samordnande statssekreteraren leder gruppens möten. Ledningsgruppen har ett övergripande ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt med hög kvalitet och att departementets resurser används i överensstämmelse med övergripande prioriteringar.

Av 34 § framgår att regeringen beslutar om anställning i Regeringskansliet av bl.a. statssekreterare.

### **Säkerhetsskyddslagen**

Enligt 3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet säkerhetsprövas. I 3 kap. 2 § anges att säkerhetsprövningen syftar till att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i denna lag och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vid säkerhetsprövningen ska sådana omständigheter beaktas som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetskänslighet.

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

Enligt 3 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen ska en anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet placeras i säkerhetsklass. Av 3 kap. 12 § framgår att riksdagen och dess myndigheter beslutar om placering i säkerhetsklass när det gäller riksdagens förvaltningsområde. I övrigt beslutar regeringen om placering i säkerhetsklass. Regeringen får meddela föreskrifter om att myndigheter och andra får besluta om placering i säkerhetsklass.

I förarbetena anges att säkerhetsprövning ytterst handlar om att bedöma om en person har tillräckliga förutsättningar och personlig lämplighet att genom anställning eller på annat sätt delta i säkerhetskänslig verksamhet (prop.

2017/18:89 s. 143). En helhetsbedömning ska göras som baseras på ett allsidigt underlag och som tydligt relateras till verksamheten och anställningen.

### *Tidigare granskning*

Hösten 2010 uppmärksammade utskottet inom ramen för den administrativt inriktade granskningen regeringens utseende av statssekreterare i Statsrådsberedningen med ansvar för kommunikation (bet. 2010/11:KU10 s. 10 f.). Enligt ett pressmeddelande skulle statssekreteraren ansvara för statsministerns och regeringens samlade kommunikationsstrategi. Arbetet omfattade budskap och former för kommunikation av regeringens beslut och reformer. I uppdraget ingick hur kommunikationen kunde präglas av ett framtidsperspektiv samt hur regeringen i ännu högre grad kunde vara delaktig i samhällsdebatten och öka dialogen med allmänheten. Utskottet ställde genom en skrivelse vissa frågor med anledning av den nämnda statssekreterartjänsten.

I Statsrådsberedningens svar hänvisades bl.a. till att statssekreterarna är chefstjänstemän i departementen, att deras huvudsakliga uppgift är att närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet leda arbetet i departementet och att det vid det aktuella tillfället inte fanns några ytterligare generella tjänstebeskrivningar för statssekreterarna i instruktionen eller i arbetsordningen för Regeringskansliet. Det konstaterades i svaret att den aktuella statssekreteraren på denna punkt inte skilde sig från övriga statssekreterare och att det endast i några tidigare situationer hade närmare reglerats vilka arbetsuppgifter en viss statssekreterare skulle ha, t.ex. när det gällde statsministerns statssekreterare. I svaret framhölls vidare statsministerns och regeringens vidsträckta möjligheter att bestämma regeringens sammansättning och formerna för fördelningen av uppgifterna inom regeringskretsen.

I sitt ställningstagande konstaterade konstitutionsutskottet att det hade gått för kort tid för att utskottet skulle kunna bedöma innehållet i de arbetsuppgifter som tjänsten innefattade.

Utskottet har tidigare i olika granskningar även uppmärksammat förundersökningar och polisanmälningar mot nyutnämnda statsråd (bet. 2006/07:KU20 s. 217 f. och bet. 2021/22:KU20 s. 264 f.). Granskningarna har då avsett om uttalanden som gjorts av statsministern har riskerat att påverka myndigheternas självständighet.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Som svar har utskottet den 23 februari 2023 och den 28 mars 2023 fått promemorior upprättade inom Statsrådsberedningen (bilaga A2.5.2–3).



Av svaren framgår att statsministern hade ett samtal med PM Nilsson innan denne anställdes som statssekreterare. Vid samtalet uppgav PM Nilsson att han ett dygt år tidigare olovligen hade fiskat ål och att han i samband med detta lämnat oriktiga uppgifter till Havs- och vattenmyndigheten. Han uppgav vidare att han trodde att ärendet var nedlagt eftersom han inte hade hört något om detta sedan dess. Informationen beaktades vid bedömningen om PM Nilsson skulle anställas. Frågor om lön och andra anställningsvillkor gemensambereddes i enlighet med promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet. Någon information om händelsen lämnades inte till regeringen. Vidare framgår att det genomfördes en säkerhetsprövning inför anställningen.

I svaren anges att uppgifterna som PM Nilsson hade lämnat var en del av det underlag som låg till grund för statsministerns ställningstagande att anställa PM Nilsson. Statsministern bedömde att det inte fanns behov av några åtgärder eller någon ytterligare information med anledning av uppgifterna och att dessa inte utgjorde hinder mot anställningen.

### **Utskottets ställningstagande**

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

Statssekreterare är cheftjänstemän i Regeringskansliet. Arbetet inom ett departement leds närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet av statssekreteraren. Det är därför av stor vikt att de som anställs som statssekreterare har en personlig lämplighet för uppdraget. Det är också av betydelse att en sådan befattningshavare inger förtroende. Således bör inför anställningen av en statssekreterare en bedömning göras i dessa avseenden. I det nu aktuella fallet hade statsministern samtal med den tilltänkte statssekreteraren innan beslut om anställningen fattades. Det genomfördes även en säkerhetsprövning.

I granskningen, som avser den formella sidan av ärendets hantering, har inte framkommit något som utskottet finner skäl att anmärka på.

## 2.6 Beredningen av lagförslag om sekretess i ärenden om elstöd

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1321-2022/23), *bilaga A2.6.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens och energi- och näringsminister Ebba Buschs hantering av ett ärende om sekretess vid elstöd.

Anmälan anser att lagstiftningsärendet har hanterats slarvigt och med för små tidsmarginaler. Enligt anmälan är elkostnadskrisen akut för privatpersoner och företag, och den lagstiftning som måste på plats för att genomföra lättnader ska givetvis genomföras. Samtidigt framhåller anmälan att det aktuella lagförslaget om sekretess saknar en relevant motivering och att förslaget har mött förödande kritik från remissinstanser och Lagrådet.

Vidare framhåller anmälan att till skillnad från t.ex. sådan nödlagstiftning som tillkom under coronapandemin är den nuvarande elkostnadskrisen varken oväntad eller hastigt inträffad. Kostnadsökningarna har pågått i över ett års tid, och den brådska som uppstått på grund av vallöften som saknat förankring i verkligheten kan inte tillåtas vara skäl för att åsidosätta beredningskrav som stadgas i grundlag. Mot bakgrund av detta vill anmälan att konstitutionsutskottet granskar regeringens och energi- och näringsministers hantering av ärendet.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. tre promemorior som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet, *bilaga A2.6.2–4*, och en utfrågning med energi- och näringsminister Ebba Busch, *bilaga B5*.

### 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 regeringsförklaringen 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 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 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 Energimarknadsinspektionen 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.

### **Elstöd till konsumenter**

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 konsumenter 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 konsumenter. Förordningen trädde i kraft den 9 januari 2023. Enligt förordningen ska Försäkringskassan pröva frågor om elstöd.

### *Förslag om sekretess*

#### **Två promemorior från Regeringskansliet**

Måndagen den 5 december 2022 remitterade Infrastrukturdepartementet promemorian Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om högkostnadsskydd för elanvändare och slopad kontrolluppgiftsskyldighet till 38 remissinstanser, och remissvaren skulle ges in till departementet senast måndagen den 12 december 2022. I promemorian, som tagits fram inom Infrastrukturdepartementet, föreslogs att en ny sekretessbestämmelse skulle

införas i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till skydd för enskilds personliga förhållanden vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om högkostnadsskydd för elanvändare. För uppgifter om enskildas personliga förhållanden i sådana ärenden föreslogs att sekretess ska gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Vidare föreslogs ett undantag från kontrolluppgiftsskyldigheten i skatteförfarandelagen (2011:1244) för ersättning som avser utbetalning av högkostnadsskydd för elanvändare. Lagändringarna föreslogs träda i kraft den 1 februari 2023.

Fredagen den 16 december 2022 remitterade Infrastrukturdepartementet promemorian Sekretess i fråga om elektriska anläggningars identitet vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd till elanvändare till 33 remissinstanser, och remissvaren skulle ges in till departementet senast måndagen den 19 december 2022 kl. 12. Därutöver bjöd departementet in till ett remissmöte den 19 december 2022 kl. 11–12. De inbjudna kunde närvara vid mötet antingen på plats i departementets lokaler eller via Skype. I promemorian, som tagits fram inom Infrastrukturdepartementet, föreslogs att en ny sekretessbestämmelse skulle införas i offentlighets- och sekretesslagen till skydd för enskilds affärs- eller driftförhållanden vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd till elanvändare. För uppgifter som används för att identifiera elektriska anläggningar i sådana ärenden föreslogs att sekretess ska gälla, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att en enskild lider skada. Lagändringen föreslogs träda i kraft den 1 februari 2023.

### **Lagrådsremiss**

Torsdagen den 22 december 2022 beslutade regeringen att överlämna lagrådsremissen Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd och slopad kontrolluppgiftsskyldighet till Lagrådet. I lagrådsremissen föreslogs att sekretess ska gälla vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd till elanvändare. Vid handläggningen av sådana ärenden ska sekretess gälla till skydd för enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretess ska också gälla i sådana ärenden till skydd för en uppgift som används för att identifiera elektriska anläggningar, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att en enskild lider skada. Det föreslogs att de nya bestämmelserna skulle införas i offentlighets- och sekretesslagen. I lagrådsremissen föreslogs vidare en ny bestämmelse i skatteförfarandelagen om att kontrolluppgiftsskyldigheten ska slopas för ersättning som avser utbetalning av elstöd till elanvändare. Lagändringarna föreslogs träda i kraft den 1 februari 2023.

Påföljande dag föredrogs lagförslagen för Lagrådet vid ett sammanträde, och den 30 december 2022 expedierades Lagrådets yttrande över förslagen. Enligt yttrandet hade Lagrådet bl.a. granskat de remissförfaranden som föregått lagrådsremissen. Lagrådet konstaterade att lagrådsremissen byggde på två promemorior som båda hade utarbetats under tidspress. Enligt vad som

hade upplysts vid föredragningen remitterades den första promemorian måndagen den 5 december 2022 kl. 13 med en sista svarstid måndagen den 12 december, medan den andra promemorian remitterades fredagen den 16 december ca kl. 19 med en svarstid som löpte ut måndagen den 19 december kl. 12. Dessutom hölls den 19 december ett remissmöte vid vilket tio av remissinstanserna yttrade sig muntligt över den andra promemorian. Lagrådet konstaterade att remisstiden för den ena promemorian hade varit en vecka och för den andra i praktiken endast en halv dag om det inte förutsattes att arbete med remissen skulle utföras över helgen. Denna iakttagelse skulle enligt Lagrådet ställas i relation till att förslagen i promemoriorna, trots deras relativt begränsade omfång, var långt ifrån okomplicerade och gällde undantag från den grundläggande principen om allmänna handlingars offentlighet.

Vidare noterade Lagrådet att av remissinstanserna hade 27 svarat på den första promemorian medan elva antingen inte svarat eller förklarat att de avstått från att lämna synpunkter. Motsvarande uppgifter när det gällde den andra promemorian var 24 respektive nio. I denna del noterade Lagrådet att Justitiekanslern och Svenska Journalistförbundet hade ifrågasatt den korta remisstiden. Enligt Lagrådet måste det krävas mycket starka skäl för att det skulle vara försvarbart att avvika från gängse beredningsrutiner genom en mycket kort remisstid – när det gäller den andra promemorian en extremt kort remisstid – på det sätt som hade skett i det aktuella lagärendet. Lagrådet konstaterade att dessa skäl inte var närmare redovisade i ärendet. Även om Lagrådet insåg att det hade funnits anledning för regeringen att så snabbt som möjligt vidta åtgärder för att genomföra ett utlovat elstöd var de redovisade remisstiderna inte acceptabla.

Lagrrådet framhöll att det var anmärkningsvärt att regeringen, bl.a. mot bakgrund av vad Lagrådet uttalat tidigare, inte hade gett remissinstanserna mer tid för att ta ställning till förslagen och formulera sina yttranden. Det gällde enligt Lagrådet särskilt som det fanns anledning att anta att flera domstolar och andra myndigheter under de aktuella dagarna strax före julhelgen hade en hög belastning redan med sina ordinarie arbetsuppgifter. Lagrådet framhöll vidare att även arbetet med att utforma lagrådsremissen hade bedrivits med snäva tidsmarginaler.

Sammantaget ansåg Lagrådet att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen inte hade uppfyllts. Lagrådsremissen kunde av det skälet inte ligga till grund för lagstiftning. Därutöver framhölls att synpunkter från remissinstanserna inte sällan har stor betydelse även för Lagrådets granskning av de framlagda förslagen och att det gäller inte minst i fråga om invändningar, påpekanden och förslag från domstolar och andra instanser som normalt lägger stor vikt vid de rättsliga frågor som ett lagstiftningsförslag aktualiserar. Man kan alltså enligt Lagrådet inte räkna med att ett bristfälligt remissförfarande utan vidare ska kunna vägas upp av en granskning av Lagrådet.

### Proposition

Den 12 januari 2023 beslutade regeringen att överlämna proposition 2022/23:48 Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd samt slopad kontrolluppgiftsskyldighet till riksdagen. I propositionen föreslogs att sekretess ska gälla vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd till elanvändare. Vid handläggningen av sådana ärenden ska sekretess gälla till skydd för enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretess ska i sådana ärenden gälla också till skydd för en uppgift som används för att identifiera elektriska anläggningar, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att en enskild lider skada. Enligt förslaget skulle de nya bestämmelserna införas i offentlighets- och sekretesslagen.

Regeringen föreslog vidare att kontrolluppgiftsskyldigheten ska slopas för elstöd som betalats ut till elanvändare och att den nya bestämmelsen skulle införas i skatteförfarandelagen.

Lagändringarna föreslogs träda i kraft den 1 februari 2023.

I propositionen noterade regeringen att Lagrådet ansåg att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen inte var uppfyllt. Regeringen framhöll att det mot bakgrund av de exceptionella omständigheter som rådde på elmarknaden fanns anledning att snarast ge stöd till de elkunder som drabbats av höga eller mycket höga elkostnader under vintern 2022/2023. Systemet för hur utbetalningarna sköts borde enligt regeringen inte leda till att uppgifter blir offentliga på ett sätt som kan leda till men eller skada för enskilda. De föreslagna lagändringarna behövde därför träda i kraft så snart som möjligt. Mot denna bakgrund hade det varit angeläget med ett skyndsamt förfarande för beredning, utan att avstå från något av de centrala momenten. Detta innebar bl.a. att remisstiden för att inhämta synpunkter på förslagen hade behövt bli mycket kort eller, som Lagrådet påpekade, extremt kort.

När det gällde de två remitterade promemoriorna framhöll regeringen bl.a. att de var för sig var av relativt begränsad omfattning, även om förslagen inte var helt okomplicerade från en rättslig synvinkel, och gällde undantag från den grundläggande offentlighetsprincipen. Därtill kom att förslagen i den senare promemorian endast utgjorde mindre utvidgningar i förhållande till det som föreslogs i den första promemorian. Vidare framhölls att merparten av remissinstanserna hade haft möjlighet att i ett tidigare skede yttra sig över ett utkast till förordningen om elstöd till konsumenter med tillhörande promemoria. De hade därför förutsatts vara bekanta med den rättsliga kontexten. Merparten av remissinstanserna hade också kommit in med remissyttrande, varav de instanser som fick anses vara mest berörda i huvudsak hade lämnat välmotiverade yttranden.

Med hänsyn till ärendets mycket brådskande natur bedömde regeringen sammantaget att beredningskravet i regeringsformen var tillgodosett. I propositionen föreslogs förkortad motionstid.

## Riksdagsbehandling

Propositionen överlämnades till riksdagen torsdagen den 12 januari 2023 och bordlades fredagen den 13 januari 2023. Vid bordläggningen av propositionen beslutade riksdagen att förkorta motionstiden till tre dagar. Motionstiden löpte alltså ut måndagen den 16 januari 2023. Fyra följdmotioner lämnades in med anledning av propositionen. Tisdagen den 17 januari 2023 hänvisade kammaren propositionen och motionerna till konstitutionsutskottet.

Propositionen bereddes av konstitutionsutskottet, och utskottet justerade sitt betänkande (bet. 2022/23:KU16) tisdagen den 24 januari 2023. Utskottet föreslog att riksdagen skulle anta regeringens förslag till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen och skatteförfarandelagen. I betänkandet lämnades två reservationer (S, V, C, MP).

När det gällde regeringens beredning av propositionen konstaterade utskottet att den hade ifrågasatts av bl.a. Lagrådet. Utskottet såg dock inte skäl att vidta ytterligare beredningsåtgärder utan ansåg att det hade ett tillräckligt underlag för att kunna ta ställning till förslagen. Beredningskravet behandlades även i reservationerna. Reservanterna noterade att en granskningsanmälan om regeringens beredning av ärendet hade inkommit till utskottet den 17 januari 2023 och att den skulle behandlas under våren.

Ärendet debatterades i kammaren onsdagen den 25 januari 2023 och riksdagen beslutade samma dag att bifalla utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2022/23:110).

### *Gällande ordning m.m.*

#### **Beredningskravet**

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

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

Statsrådsberedningen har gett ut skriften Propositionshandboken (Ds 1997:1 [rev. SB PM 2019:4]). Handboken innehåller anvisningar för propositionsarbetet i Regeringskansliet.

I handboken fastslås att det är beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen som styr behovet av remissbehandling (s. 29). 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 man kan avstå från remissbehandling.

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 (s. 32). 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 förhandskontakter med tilltänkta remissinstanser och berörda departement kan behövas. Vidare anges att det i allmänhet finns en strävan i varje departement att begränsa antalet remissinstanser och att remisser ofta sänds endast till huvud- eller samarbetsorganisationer, som sedan i sin tur får begära in synpunkter från medlemsorganisationer eller motsvarande.

När det gäller remisstidens längd anges i Propositionshandboken att den som huvudregel inte bör vara kortare än tre månader (s. 34). 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 § 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 att ett yttrande från Lagrådet ska inhämtas innan riksdagen beslutar bl.a. en lag om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar.

Av tredje stycket följer att ett yttrande inte behöver inhämtas om Lagrådets granskning skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer.



Om regeringen föreslår att riksdagen ska meddela lag i något av de ämnen som anges i 8 kap. 21 § andra stycket regeringsformen men inte har inhämtat Lagrådets yttrande dessförinnan ska regeringen samtidigt redovisa skälen för detta för riksdagen.

Att Lagrådet inte har hörts över ett lagförslag utgör aldrig ett hinder mot att lagen tillämpas.

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 ansvarigt departement ta ställning till de synpunkter och förslag som Lagrådet har framfört i protokollet. Detta görs när propositionen utarbetas.

### **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.

Genom de samrådsförfaranden som behandlas i promemorian – gemensam beredning, allmän beredning och delning – får principen om kollektivt beslutsfattande ett reellt innehåll och alla statsråd möjligheter att utöva det inflytande i regeringsärendena som deras ansvar motiverar (s. 4).

Av promemorian framgår 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 (s. 4). 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 (s. 5).

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 (s. 13). Detta förfarande kallas delning.

### **Beredning av brådskande ärenden**

I Propositionshandboken 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 (s. 117). Detta får dock enligt handboken förekomma endast i rena undantags-situationer.

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 gransknings-enheten i Regeringskansliet 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 ges 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 delnings-tiden på minst fem arbetsdagar måste förkortas krävs det ett medgivande av departementets kontaktperson inom Statsrådsberedningen.

#### *Tidigare granskning m.m.*

### **Beredningskravet**

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

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. val av remissinstanser och hur kvalificerat lagärendet är. Kortare remisstid kan också förekomma. Det gäller både i brådskande ärenden, även om ärendet är av kvalificerad art, och i ärenden som har en liten omfattning eller annars är av enklare slag. Vidare förekommer det att lagförslag inte blir föremål för ett traditionellt remiss-förfarande. 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 remiss-förfarandet 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. väglett 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.). Utskottet har återkommande pekat på vikten av en god beredning. Frågor som har granskats är exempelvis remisstidens längd och valet av remissinstanser. Utskottet har också framhållit vikten av att remissinstanserna ges rimliga förutsättningar och att remisstiderna bör vara så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen.

Hösten 2021 granskade utskottet remissväsendets utveckling över tid (bet. 2021/22:KU10 s. 80 f.). I granskningsärendet hade remisser från tre departement under sex mandatperioder gått igenom. Utskottet framhöll på nytt i sitt ställningstagande att behovet av att remittera till en instans måste prövas i varje enskilt fall och att det är viktigt att genom urvalet av remissinstanser säkerställa att den fråga som är föremål för remiss blir belyst från

olika perspektiv, vilket som regel torde förutsätta att urvalet omfattar flera typer av myndigheter och kommuner samt intresseorganisationer av olika slag.

Vidare framhöll utskottet att det är viktigt att remissinstanserna ges goda förutsättningar att komma med synpunkter och att remisstiderna är så väl tilltagna att remissinstanserna ges reella möjligheter att överväga och lämna synpunkter på förslagen i behörig ordning. Enligt utskottet bör huvudregeln vara att remisstiden inte sätts kortare än tre månader, och i vissa fall kan det finnas skäl för ännu längre remisstid, som när kommuner eller regioner finns med på remisslistan. De speciella förutsättningarna för kommuner och regioner samt om remisstiden sammanfaller med större helger och semesterperioder måste också beaktas.

### **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 välavvägda 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.

Våren 2016 granskade utskottet beredningen av lagförslag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet (bet. 2015/16:KU20 s. 454 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att det svenska asylsystemet och andra centrala samhällsfunktioner vid den aktuella tidpunkten för beredningen av såväl lagrådsremissen som propositionen som var föremål för granskningen hade befunnit sig i en mycket ansträngd situation och att det därmed funnits omständigheter som kunde motivera en skyndsam beredning.

Utskottet noterade vidare att den svenska konstitutionen inte innehåller några möjligheter för regeringen att på egen hand vid undantagsliknande

tillstånd stifta lagar genom dekret, och att riksdagen är folkets främsta företrädare och har exklusiv lagstiftningsrätt (1 kap. 4 § regeringsformen). Det innebar enligt utskottet att brådskande lagstiftning kräver samma hantering som annan lagstiftning. Utskottet betonade vikten av att regeringen vid beredningen av brådskande ärenden ger riksdagen och dess ledamöter så goda förutsättningar som möjligt att fullgöra sin roll som lagstiftare. Bland annat ska departementen förankra det planerade förslaget hos partigrupperna. Informationen ska lämnas i så god tid att alla (talmannen, utskottskanslierna och partigrupperna) får skälig tid innan propositionen trycklovas. Utskottet underströk vikten av att så sker.

Därutöver anförde utskottet att riksdagen i varje enskilt ärende har att ta ställning till om regeringens motivering till den skyndsamma beredningen är tillräckligt stark och om beredningsunderlaget kan anses tillräckligt. Riksdagen har möjlighet att avslå såväl ett förslag från regeringen om förkortad motionstid som en proposition där riksdagen finner att beredningsunderlaget är otillräckligt. Utskottet noterade att justitieutskottet i det aktuella ärendet hade inhämtat synpunkter på lagförslaget från ett antal aktörer i samband med sin beredning av ärendet och beslutat att ge trafikutskottet tillfälle att yttra sig över lagförslaget samt att även trafikutskottet inhämtat synpunkter på lagförslaget från ett antal aktörer.

Den genomgång som gjorts i granskningen av de beredningsåtgärder som hade föregått besluten om lagrådsremiss och proposition gav, mot bakgrund av de omständigheter som rått, inte anledning till någon kommentar av utskottet i förhållande till de krav som följer av 7 kap. 2 § regeringsformen.

Våren 2019 granskade utskottet beredningen av ett förslag om en ny möjlighet till uppehållstillstånd (bet. 2018/19:KU20 s. 32 f.). Den 19 april 2018 hade regeringen beslutat att överlämna propositionen Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd till riksdagen. (Regeringen hade beslutat prop. 2017/18:100 2018 års ekonomiska vårproposition och prop. 2017/18:99 Vårändringsbudget för 2018 den 11 april 2018.)

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 slutänden riksdagen att i varje enskilt ärende ta ställning till om regeringens motivering till en skyndsam beredning är tillräckligt stark, om beredningsunderlaget kan anses tillräckligt och om det finns särskilda skäl för att lämna förslag till en ändringsbudget. Vad konstitutionsutskottet har uttalat om beredningskravet kunde tjäna som

vägledning i denna del. Utskottet uttalade vidare att det ankommer på regeringen att i propositionen tydligt redovisa skälen i sin motivering.

Utskottet noterade att finansutskottet i det aktuella ärendet hade inhämtat kompletterande synpunkter på delar av lagförslaget från Lagrådet och ett par myndigheter i samband med sin beredning av ärendet och att finansutskottet efter dessa kompletterande upplysningar ansett att beredningskravet enligt regeringsformen varit tillgodosett. Vidare noterades att finansutskottet inte hade några invändningar mot regeringens bedömning att det funnits särskilda skäl för att lämna det aktuella förslaget till ändringsbudget, att talmannen hade ställt proposition till beslut och att riksdagen beslutat i enlighet med finansutskottets förslag.

En annan fråga i granskningen var enligt utskottet om regeringen hade kunnat undvika behovet av brådskande beredning av den aktuella propositionen. I denna del hänvisade utskottet på nytt till att beredningen i vissa lägen kan behöva avvika från gängse rutiner, men behovet av brådskande beredningar bör åtminstone i viss utsträckning kunna undvikas genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap. Av granskningen framgick bl.a. att Migrationsverket redan på ett tidigt stadium hade framhållit att flera ensamkommande unga riskerade att hinna fylla 18 år före Migrationsverkets beslut. Även om asylprocessen under den aktuella perioden hade varit speciell underströk utskottet vikten av att regeringen och Regeringskansliet genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap är insatta i olika frågeställningar för att på så vis så långt det är möjligt kunna bereda ärendet i enlighet med de rutiner som normalt gäller. Granskningen gav i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

Att kravet på välavvägda tidsfrister och lämpligt antal remissinstanser även gäller när regeringen nödgas bereda ärenden av brådskande karaktär har understrukits av utskottet i flera granskningar (se t.ex. bet. 2009/10:KU10 s. 45 f., bet. 2009/10:KU20 s. 13 f. och bet. 2020/21:KU20 s. 195 och 322 f.). En central aspekt som lyftes fram under våren 2021, när utskottet granskade regeringens hantering av coronapandemin, avsåg förekomsten av avsteg från normala berednings- och beslutsprocesser. Utskottet anförde att det är en utgångspunkt att normala rutiner inte åsidosätts under längre tid och i större omfattning än nödvändigt (bet. 2020/21:KU20 s. 195). Särskilt viktigt har utskottet menat att det är att följa beredningskravet i regeringsformen när det gäller ärenden som kan komma att få stor betydelse för många människor, företag eller föreningar, som rör grundläggande fri- och rättigheter eller som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten (s. 358 f.). Genom att låta sådana förslag komma flera myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt som möjligt kända på förhand. Det ökar också förutsättningarna för att de åtgärder som vidtas blir så träffsäkra och effektiva som möjligt. Utskottet har i sammanhanget anfört att det förutsätter att regeringen ser till att vidta åtgärder för att

så långt som möjligt leva upp till det beredningskrav som anges i regeringsformen.

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 eventuellt 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.

### **Remisser till Lagrådet**

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen granskat regeringens remittering av lagförslag till Lagrådet (bet. KU 1975:12 s. 21 f., bet. KU 1982/83:30 s. 8 f., bet. KU 1983/84:30 s. 6 f., bet. KU 1984/85:35 s. 10 f., bet. KU 1985/86:25 s. 6 f., bet. KU 1986/87:33 s. 7 f., bet. 1988/89:KU30 s. 8 f., bet. 1991/92:KU30 s. 14 f., bet. 1993/94:KU30 s. 24 f., bet. 1999/2000:KU10 s. 24 f., bet. 2003/04:KU10 s. 36 f. och bet. 2013/14:KU10 s. 78 f.).

Senast utskottet granskade regeringens remisser till Lagrådet var hösten 2018 (bet. 2018/19:KU10 s. 23 f.). I ärendet gjorde utskottet en övergripande genomgång av de propositioner som regeringen hade överlämnat till riksdagen under riksmötena 2012/13, 2013/14, 2016/17 och 2017/18. Genomgången avsåg de propositioner med lagförslag som hade granskats av Lagrådet, och den var inriktad på Lagrådets synpunkter och förslag samt regeringens hantering av dessa.

I sitt ställningstagande underströk utskottet inledningsvis att från konstitutionell synpunkt fyller Lagrådet en viktig funktion i förhandsgranskningen av regeringens lagförslag innan de läggs fram för riksdagen.

När det gällde de lagärenden där Lagrådet hade lämnat synpunkter och förslag underströk utskottet att Lagrådets verksamhet är värdefull som ett led i arbetet med att få fram fullgoda lagförslag. Samtidigt var det enligt utskottet givetvis av betydelse att redan det förslag som underställs Lagrådets granskning är av så god kvalitet som möjligt för att granskningskapaciteten i Lagrådet ska kunna utnyttjas på bästa sätt i lagstiftningsarbetet. Det innebär dessutom en misshushållning med resurserna i Lagrådet om det ska behöva ägna en större del av sin verksamhet åt frågor som borde ha klarats av under det beredande arbetet i Regeringskansliet. Vidare framhöll utskottet vikten av att regeringen i en proposition argumenterar för sitt ställningstagande i de fall regeringen inte följer Lagrådets synpunkter och förslag.

I några fall hade Lagrådets synpunkter rört själva remissförfarandet. I denna del framhöll utskottet att mot bakgrund av det remissförfarande som traditionellt tillämpas i svensk lagstiftningsprocess får beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen anses innebära att regeringen som huvudregel bör genomföra en sedvanlig remissbehandling. Remissbehandlingen utgör enligt utskottet ett väsentligt inslag i arbetet med att upprätthålla en god kvalitet i lagstiftningen. Att underlåta remissbehandling medför risk för att lagförslag inte uppnår tillräcklig kvalitet och att den fortsatta beredningsprocessen försvåras. Utskottet påpekade på nytt att ett skriftligt remissförfarande alltid bör vara det normala sättet att inhämta synpunkter från utomstående under beredningen av ett lagförslag och att remissmöten främst kan fylla en funktion som komplement. Ett förenklat beredningsförfarande i form av kontakter under hand med berörda myndigheter borde enligt utskottet endast komma i fråga i undantagsfall. Det är vidare enligt utskottet viktigt att myndigheters sakkunskap inhämtas och att remisstiden är så väl tilltagen att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen.

Samtidigt konstaterade utskottet att beredningskravet inte är lika för alla fall, att beredningsrutinerna endast i liten utsträckning är reglerade i regeringsformen och att det därför finns ett utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa rutinerna för allvarliga och brådskande fall.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 28 februari 2023 och den 28 mars 2023 svarspromemorior som är upprättade inom Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A2.6.2–3). Av svarspromemoriorna framgår i huvudsak följande.

I nära anslutning till att regeringen tillträdde den 18 oktober 2022 blev den huvudsakliga inriktningen att Försäkringskassan skulle betala ut elstödet. Under hösten hade Regeringskansliet fortlöpande kontakt med Försäkringskassan om elstödet.

Behovet av sekretess diskuterades löpande i samband med att olika alternativ för hanteringen av elstödet övervägdes. De första utkasterna till en



förordning med inriktningen att Försäkringskassan skulle betala ut elstödet togs fram i slutet av oktober 2022. Under arbetet med förordningen lämnade Försäkringskassan vid flera tillfällen synpunkter under hand. Utkastet till förordningen om elstöd till konsumenter remitterades den 30 november 2022.

Den 3 november 2022 gav regeringen Försäkringskassan och Svenska kraftnät i uppdrag att vidta förberedande åtgärder i syfte att möjliggöra utbetalningar av högstkostnadsskydd till elkunder i Sverige.

Den 25 november 2022 inledde Infrastrukturdepartementet arbetet med att ta fram promemorian Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om högstkostnadsskydd för elanvändare och slopad kontrolluppgiftsskyldighet (promemoria 1). Arbetet påbörjades i nära anslutning till att gemensambereidningen av utkastet till förordningen om elstöd till konsumenter inleddes. Vid denna tidpunkt gjordes bedömningen att de uppgifter om enskilda som elnätsföretagen enligt förordningen skulle lämna till Försäkringskassan var så skyddsvärda att de skulle omfattas av sekretess.

Promemoria 1 remitterades den 5 december 2022 till merparten av de instanser som tidigare mottagit utkastet till förordningen om elstöd till konsumenter. Eftersom promemorian innehöll sekretessbestämmelser remitterades den även till kammarrätter, Justitiekanslern, universitet med juridisk fakultet och företrädare för medierna. Därutöver var det viktigt att få synpunkter från elnätsföretagen, och därför remitterades promemorian också till privata, statliga och kommunala bolag.

Eftersom det var angeläget att mildra effekterna av de höga elpriserna behövde stödet till elkunderna betalas ut så fort som möjligt. Den korta remisstiden bedömdes i ljuset av detta vara acceptabel för att en sekretessbestämmelse skulle kunna komma på plats inför hanteringen av stödet. För att riksdagen skulle kunna behandla en proposition omedelbart efter trettonhelgen behövde lagförslagen föredras inför Lagrådet före julhelgen. Promemoria 1 remitterades därför den 5 december 2022 med sista svarsdatum den 12 december 2022.

Den 7 december 2022 inkom Försäkringskassan med sitt remissvar över utkastet till förordningen om elstöd till konsumenter. I svaret framhöll myndigheten att bestämmelsen om elnätsföretagens uppgiftsskyldighet borde kompletteras så att elnätsföretagen även skulle förse Försäkringskassan med uppgifter om anläggningsidentitet. Remissvaret föranledde kompletterande frågor till Försäkringskassan.

Den 15 december 2022 meddelade Försäkringskassan att det var omöjligt för myndigheten att besluta om utbetalning av elstöd utan att ha tillgång till uppgifter om anläggningsidentitet. Med anledning av detta påbörjade Infrastrukturdepartementet samma dag ett arbete med att ta fram promemorian Sekretess i fråga om elektriska anläggningars identitet vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd till elanvändare (promemoria 2). Regeringskansliet bedömde att dessa uppgifter behövde omfattas av sekretess.

Även när det gällde promemoria 2 gjordes bedömningen att det var angeläget att skyndsamt genomföra åtgärderna för att mildra effekterna av de höga elpriserna. Förslagen i promemorian bedömdes nödvändiga.

När det gällde remitteringen av promemoria 2 gjordes bedömningen att det inte fanns någon anledning att frångå ordningen med ett skriftligt remissförfarande. Med hänsyn till den korta remisstiden framstod det dock som lämpligt att komplettera det skriftliga förfarandet med ett remissmöte. En utgångspunkt vid val av remissinstanser var att de i huvudsak borde vara desamma som vid remitteringen av promemoria 1 med undantag av några remissinstanser som inte bedömdes vara närmare berörda av förslagen.

För att kunna bibehålla den ursprungliga tidsplanen behövde regeringen besluta en lagrådsremiss den 22 december 2022. Remisstiden sattes därför till den 19 december 2022 kl. 12. Under fredagen den 16 december 2022 kontaktade Infrastrukturdepartementet merparten av remissinstanserna och informerade dem om den kommande remissen. Med anledning av den korta remisstiden informerades remissinstanserna om möjligheten att också lämna synpunkter antingen på plats eller digitalt vid ett remissmöte den 19 december 2022.

Departementet kontaktade följande remissinstanser: Svenska kraftnät, Domstolsverket, Ellevio AB, Energiföretagen Sverige, Energimarknadsinspektionen, Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Konsumentverket, Lunds universitet, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Statens energimyndighet, Svenska Journalistförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Konsumenter, Tidningsutgivarna, Utgivarna, Vattenfall Eldistribution AB och Villaägarnas Riksförbund. Skälet till att dessa remissinstanser kontaktades var, med något undantag, att de hade besvarat remissen av promemoria 1.

Regeringen beslutade den 22 december 2022 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen. Föredragningen inför Lagrådet ägde rum den 23 december 2022 och Lagrådets protokoll expedierades den 30 december 2022.

Lagrådets synpunkter behandlas i propositionen Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd samt slopad kontrolluppgiftsskyldighet (prop. 2022/23:48). Svenska kraftnät, Energimarknadsinspektionen och Försäkringskassan gavs möjlighet att lämna synpunkter på ett utkast till propositionen. Ärendet gemensambereddes och delades också i Regeringskansliet enligt gängse rutiner. Dessutom var ärendet föremål för politisk samordning.

Energi- och näringsminister Ebba Busch ansvarade för lagstiftningsärendet på Infrastrukturdepartementet och fr.o.m. den 1 januari 2023 på Klimat- och näringslivsdepartementet. Infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson ersatte Ebba Busch som föredragande statsråd vid det regeringssammanträde där propositionen beslutades.

### *Utfrågning med energi- och näringsminister Ebba Busch*

Utskottet höll den 27 april 2023 en utfrågning med energi- och näringsminister Ebba Busch (bilaga B5). I sin inledning anförde Ebba Busch bl.a. följande. När regeringen tillträdde i mitten av oktober förra året var det angeläget att snarast få ett elstöd till konsumenter på plats. Rysslands invasion av Ukraina medförde bl.a. höga kostnader för elkonsumenter i Sverige vintern 2022/2023. För att kunna stötta hushållen gjordes bedömningen att elstödet behövde betalas ut senast i februari 2023. I samband med att Svenska kraftnät lämnade in en ansökan till Energimarknadsinspektionen om att få använda flaskhals-intäkter framhöll myndigheten att den saknade system för att hantera kundrelationer och att någon annan myndighet behövde hantera utbetalningen av elstödet. Enligt regeringen borde Försäkringskassan få i uppdrag att betala ut elstödet. Anledningen till detta var Försäkringskassans erfarenhet av och kunskap om utbetalningar till medborgarna. De första utkasterna till förordningen om elstöd till konsumenter togs fram i slutet av oktober 2022. Behovet av sekretess diskuterades löpande i samband med att olika alternativ för hanteringen av elstödet övervägdes. De uppgifter om enskilda som enligt förordningen skulle lämnas till Försäkringskassan bedömdes vara så skyddsvärda att de behövde omfattas av sekretess. Det var nödvändigt att dessa sekretessbestämmelser var på plats så att elstödet kunde betalas ut i februari 2023. Det innebar att lagärendet behövde hanteras så fort som möjligt och med en kort remisstid. Samtidigt var det viktigt att alla centrala moment i beredningsprocessen fullföljdes eftersom förslagen innebar en inskränkning i principen om rätten att ta del av allmänna handlingar. Merparten av remissinstanserna inkom med svar och de instanser som var mest berörda lämnade välmotiverade remissvar. Dessutom fick berörda myndigheter ta del av förslagen underhand och eventuella synpunkter hanterades löpande. Lagstiftningsärendet var en konsekvens av en exceptionell situation som behövde hanteras under stor tidspress. Det fanns alltså sådana starka skäl som krävs för att i undantagsfall kunna avvika från gängse rutiner när det gällde framför allt remisstiden. Tidsramarna var redan i utgångsläget extremt pressade och det fanns inte utrymme för ytterligare framförhållning och beredskap för att därigenom undvika en brådskande beredning.

På frågan varför det dröjde en månad från det att departementet påbörjade arbetet med förordningen om elstöd till konsumenter till det att lagstiftningsarbetet om sekretess inleddes uppgav Ebba Busch att det först behövde ”riggas” ett system för utbetalning av elstödet. Därefter stod det klart vilka uppgifter om enskildas personliga förhållanden som Försäkringskassan skulle behöva få ta del av. I ett inledningsskede rörde det sig om hushållens elkonsumention och senare även anläggningsidentitet. Dessa uppgifter skulle överlämnas automatiskt, dvs. utan konsumenternas medgivande. När det stod klart vilka uppgifter Försäkringskassan behövde få del av påbörjade Infrastrukturdepartementet och Regeringskansliet arbetet kring sekretess av uppgifterna.

Vidare fick Ebba Busch en fråga om det i Regeringskansliet, vid sidan av den tekniska analysen av ett system för utbetalning av elstödet, gjordes några juridiska överväganden kring uppgifter om elanvändningen som Försäkringskassan kunde behöva hämta in från annat håll. Hon uppgav att detta var aspekter som beaktades både i Infrastrukturdepartementet och Regeringskansliet. Det var dock inte förrän Försäkringskassans förslag till upplägg för utbetalning av elstödet blev känt som departementet visste vad det hade att förhålla sig till och därmed kunde gå vidare med arbetet.

På frågan om Försäkringskassans behov av uppgifter om anläggningsidentitet hade kunnat upptäckas tidigare framhöll Ebba Busch att Infrastrukturdepartementet gjorde inledningsvis bedömningen att denna uppgift inte var central för myndighetens möjlighet att kunna betala ut elstödet. Behovet av uppgifter om anläggningsidentitet stod inte klart förrän den 15 december 2022. I Försäkringskassans remissvar över utkastet till förordningen om elstöd till konsumenter, som inkom till departementet den 7 december 2022, framhölls att elnätsföretagens uppgiftsskyldighet borde kompletteras med uppgifter om anläggningsidentitet. Ebba Busch uppgav vidare att hon inte kände till varför Försäkringskassan först den 7 december 2022 förstod att myndigheten behövde få del av denna uppgift för att kunna betala ut elstödet. Beskedet från Försäkringskassan den 7 december 2022 föranledde diskussioner mellan Infrastrukturdepartementet och myndigheten om uppgiften om anläggningsidentitet var nödvändig för utbetalningen av elstödet.

Vidare fick Ebba Busch frågan om Infrastrukturdepartementet hade kunnat inleda en beredningsprocess om anläggningsidentitet redan den 7 december 2022. Hon framhöll att det i departementet fanns beredskap för olika scenarier eller lösningar utifrån den snäva tidsramen. Det gällde även anläggningsidentitet. Departementet vidtog så långt det var möjligt förberedande åtgärder. När det den 15 december 2022 stod klart att uppgiften om anläggningsidentitet var nödvändig för att Försäkringskassan skulle kunna betala ut elstödet och att denna uppgift behövde omfattas av sekretess påbörjades samma dag arbetet med att ta fram den promemoria som remitterades påföljande dag. Enligt Ebba Busch var det inte möjligt att remittera promemorian förrän det stod klart att Försäkringskassan behövde få del av anläggningsidentitet. Hon uppgav vidare att det inte gick att senarelägga beredningsprocessen utan att samtidigt skjuta på tidpunkten för utbetalningen av elstödet.

Ebba Busch bad att få återkomma med skriftligt svar på frågan om det var regeringen eller Försäkringskassan som först väckte frågan om behovet av sekretess vid utbetalning av elstöd till konsumenter. Utskottet fick den 8 maj 2023 ett skriftligt svar som är upprättat inom Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A2.6.4). Av svaret framgår att överväganden om sekretess ingår i den rättsliga analys som Regeringskansliet gör när en skyldighet att lämna uppgifter till en myndighet om enskildas personliga förhållanden aktualiseras. Som framgår av en tidigare ingiven svars-promemoria diskuterades behovet av sekretess löpande i samband med att olika alternativ för hantering av elstödet övervägdes, och Regeringskansliet

hade under hösten 2022 fortlöpande kontakt med Försäkringskassan. Behovet av sekretess för de uppgifter om enskilda som skulle lämnas från elnätsföretagen till Försäkringskassan (promemoria 1) uppmärksammades inom ramen för denna dialog.

### Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet 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.

Som konstitutionsutskottet tidigare 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 ytterligare beredning krävs. Vid behandlingen av den nu aktuella propositionen om sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd såg konstitutionsutskottet, som beredande utskott, inte skäl att vidta ytterligare beredningsåtgärder utan ansåg att underlaget var tillräckligt för att kunna ta ställning till förslagen.

Utskottets granskning gäller inte om underlaget i den nämnda propositionen var tillräckligt utan hur beredningen av den gick till. Häri ligger frågor kring tidpunkten för olika moment i beredningsprocessen inklusive vilka förutsättningar som getts till remissinstanserna och Lagrådet för att de ska kunna sätta sig in i och yttra sig över förslagen. Som tidigare har uttalats av utskottet 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. Granskningen avser således om regeringen hade kunnat undvika eller begränsa behovet av brådskande beredning eller om de avvikelser som gjordes från gängse rutiner var nödvändiga.

Grundläggande i granskningen är tidpunkten för när regeringen påbörjade arbetet med att ta fram lagförslagen om sekretess i ärenden om elstöd. När detta arbete inleddes har betydelse för den fortsatta berednings- och beslutsprocessen.

Granskningen visar att det i anslutning till regeringens tillträde i mitten av oktober 2022 stod klart att elstöd till hushållen var prioriterat och att uppgiften att betala ut stödet skulle läggas på Försäkringskassan. I slutet av oktober 2022 tog Infrastrukturdepartementet fram de första utkasterna till en förordning om elstöd till konsumenter, och den 3 november 2022 fick Försäkringskassan och Svenska kraftnät i uppdrag av regeringen att vidta förberedande åtgärder i syfte att möjliggöra utbetalningar av högkostnadsskydd till elkunder i Sverige.

Granskningen visar också att behovet av sekretess diskuterades löpande i samband med att olika alternativ för hanteringen av elstödet övervägdes och att Regeringskansliet hade fortlöpande kontakt med Försäkringskassan under hösten. Arbetet med promemorian Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om högkostnadsskydd för elanvändare och slopad kontrolluppgiftsskyldighet (promemoria 1) påbörjades den 25 november 2022. Den remitterades den 5 december 2022 till 38 remissinstanser med en svarstid på en vecka. Av remissinstanserna svarade 27 på promemorian medan elva antingen inte svarade eller avstod från att lämna synpunkter. Arbetet med att ta fram promemorian Sekretess i fråga om elektriska anläggningars identitet vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd till elanvändare (promemoria 2) påbörjades den 15 december 2022 efter att Försäkringskassan samma dag hade meddelat att det var omöjligt för myndigheten att besluta om utbetalning av elstöd utan att ha tillgång till uppgifter om anläggningsidentitet. Frågan var inte helt ny. Veckan innan hade Försäkringskassan den 7 december framhållit att elnätsföretagens uppgiftsskyldighet även borde omfatta uppgifter om anläggningsidentitet, vilket föranledde kompletterande frågor från Regeringskansliet till Försäkringskassan. Promemoria 2 remitterades fredagen den 16 december 2022 (ca kl. 19) till 33 remissinstanser. Tidigare samma dag kontaktade departementet merparten av remissinstanserna och informerade dem om den kommande remissen. Remisstiden gick ut måndagen den 19 december 2022 (kl. 12). Samma dag hölls ett remissmöte med möjlighet för remissinstanserna att lämna synpunkter på plats eller digitalt. Av remissinstanserna svarade 24 på promemorian medan nio antingen inte svarade eller avstod från att lämna synpunkter.

Skälet till den korta remisstiden var att kunna bibehålla den ursprungliga tidsramen, vilken innebar att en lagrådsremiss med lagförslagen behövde beslutas den 22 december 2022. Så skedde också och påföljande dag föredrogs förslagen för Lagrådet. Yttrandet från Lagrådet expedierades den 30 december 2022. I yttrandet konstaterade Lagrådet att remisstiden för promemoria 1 hade varit en vecka och för promemoria 2 i praktiken endast en halv dag om det inte förutsattes att arbete med remissen skulle utföras över helgen. Denna iakttagelse skulle enligt Lagrådet ställas i relation till att förslagen i promemoriorna, trots deras relativt begränsade omfång, var långt ifrån okomplicerade och gällde undantag från den grundläggande principen om allmänna handlingars offentlighet. Även om det hade funnits anledning för regeringen att så snabbt som möjligt vidta åtgärder för att genomföra ett utlovat elstöd var redovisade remisstider enligt Lagrådet inte acceptabla. Vidare framhöll Lagrådet att även arbetet inom Regeringskansliet med att utforma lagrådsremissen hade bedrivits med snäva tidsmarginaler.

När det gäller framtagandet av de två promemoriorna kan det enligt utskottet inte uteslutas att regeringen hade kunnat inleda beredningen av promemoria 1 tidigare än vad som nu gjordes. Redan i månadsskiftet oktober/november 2022 bör det såvitt utskottet kan bedöma ha stått klart att Försäkringskassan behövde inhämta uppgifter om hushållens elkonsumtion.

Ett tidigareläggande av arbetet med promemorian hade till viss del kunnat begränsa behovet av brådskande beredning. Som utskottet tidigare uttalat krävs, för att remissinstanserna ska ha en verklig möjlighet att lämna genomtänkta synpunkter, givetvis också att de inte får alltför kort tid till sitt förfogande. Utskottet kan konstatera att tidsfristerna för remissinstanserna och Lagrådet var mycket korta givet lagförslagets innebörd och komplexitet. 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 ändå behövt avvika kraftigt från gängse beredningsrutiner, men som processen nu kom att bli skulle bara några extra dagar innebära en markant skillnad för såväl remissinstanserna och Lagrådet som det interna arbetet i Regeringskansliet med att behandla yttrandena över förslagen.

Slutligen kan konstateras att den korta tidsramen även medförde att förutsättningarna för riksdagens behandling av propositionen påverkades genom förkortad motionstid och kort tid för beredning. Utskottet vill framhålla att det endast undantagsvis kan vara aktuellt att lägga fram lagförslag till riksdagen med så pass kort tid fram till ikraftträdandet som nu blev fallet.

## 3 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

### 3.1 Skolministerns hantering av sitt aktieinnehav i samband med tillträdandet som statsråd

#### Ärendet

##### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 610-2022/23), *bilaga A3.1.1*, begärs att utskottet granskar skolminister Lotta Edholms agerande i samband med hennes tillträde som statsråd.

I anmälan anförs att Lotta Edholm utnämndes till skolminister i den regering som tillträdde den 18 oktober 2022 och att hon därmed kommer att ha det huvudsakliga ansvaret i regeringen för grundskolan. Samma dag uppgavs i massmedierna att Lotta Edholm satt i styrelsen för en skolkoncern. Vidare anförs i anmälan att det i medierna kommit fram att Lotta Edholm ägt aktier i samma koncern. Till tidningen Dagens industri uppgav Lotta Edholm den 18 oktober 2022 att hon skulle sälja aktierna under dagen. Enligt anmälan var kursen för aktierna när börsen stängde samma dag nästan 11 procent högre än den inledande kursen.

Vidare anförs att anmälan till Bolagsverket om att Lotta Edholm lämnat styrelseuppdraget kom in den 20 oktober 2022.

I anmälan anförs vidare att konstitutionsutskottet bör granska om Lotta Edholm hade kunnat lämna styrelseuppdraget innan hon tillträdde som statsråd. Utskottet bör enligt anmälan också granska om Lotta Edholm hade kunnat sälja sina aktier innan tillträdet eller på annat sätt kunnat undvika att tjäna pengar på sitt tillträde.

Vidare anförs i anmälan att Lotta Edholm i en intervju den 21 oktober 2022 i Sveriges Radio inte svarade på vems intressen (skolbolagens eller elevernas) hon skulle företräda som skolminister, utan att hon skulle företräda allas intressen. I samma intervju uppgav Lotta Edholm: ”jag kan bara konstatera att vi haft en socialdemokratisk regering i åtta år som skällt på friskolor och sen inte gjort någonting överhuvudtaget.” I anmälan hänvisas till att den förra regeringen lämnat propositioner om detta till riksdagen.

##### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A3.1.2–3*.



## Utredning i ärendet

### *Bakgrund*

Den 18 oktober 2022 anmälde statsministern för riksdagen att Lotta Edholm skulle bli skolminister och statsråd i Utbildningsdepartementet. Enligt ett skriftligt förordnande samma dag förordnade statsministern Lotta Edholm att fr.o.m. den 18 oktober 2022 vara statsråd.

Den 25 oktober 2022 förordnade statsministern med stöd av 7 kap. 5 § regeringsformen Lotta Edholm att i chefen för Utbildningsdepartementets ställe föredra vissa ärenden, bl.a. förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden som gäller skolväsendet utom kommunal vuxenutbildning.

I en artikel i Dagens Nyheter den 18 oktober 2022 uppgavs att Lotta Edholm sedan mars 2021 var styrelseledamot för en skolkoncern som driver 25 förskolor och sju grundskolor. Hon ägde även aktier i företaget. Till tidningen uppgav Lotta Edholm att hon omedelbart skulle avgå som styrelseledamot och sälja aktierna.

Vidare uppgavs i artikeln att den nya ministern totalt innehade 12 500 aktier i bolaget. När börsen öppnade på tisdagen den 18 oktober 2022 var Edholms aktier enligt artikeln värda ca 93 000 kronor. Kursen på aktierna i skolkoncernen steg därefter med runt 13 procent efter att de nya ministrarna presenterats. Det innebar att Edholms aktier i koncernen på eftermiddagen var värda runt 105 000 kronor. Till tidningen uppgav Lotta Edholm på en fråga om hon hade sålt aktierna innan hon tillträdde som minister följande: ”Nej, det kan jag inte göra innan marknaden fick veta.”

I en artikel i Dagens industri den 18 oktober 2022 uppgavs att Lotta Edholm till tidningen, som svar på en fråga om hon kommer att sälja sitt innehav i bolaget, svarat: ”Jag kommer att sälja det under dagen, givetvis.”

### *Gällande rätt*

#### **Bisysslor**

Enligt 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen får statsråd inte inneha någon anställning. Han eller hon får inte heller inneha uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne.

I förarbetena till bestämmelsen uttalade departementschefen (prop. 1973:90 s. 283 f.) att ytterligare kompetensvillkor för statsråd inte behövde anges i regeringsformen. Ett par remissinstanser hade efterlyst att sådana skulle anges där. Enligt departementschefen låg det uppenbarligen i högsta grad i regeringens eget intresse att dess medlemmar har sådana egenskaper att de tillvinner sig förtroende i riksdagen och hos allmänheten. Av dessa skäl kunde man ifrågasätta behovet av föreskrifter om att statsråd inte fick utöva någon tjänst eller inneha uppdrag av ett visst slag m.m. Departementschefen ville emellertid inte bestrida att bestämmelser av denna art kunde ha ett värde. Bestämmelsernas syfte var i första hand att värna om statsrådstjänstens integritet, men de kunde också motiveras av önskemålet att ett statsråd inte

skulle splittra sina krafter. Det fick enligt departementschefen från fall till fall bedömas om det rubbade förtroendet för ett statsråd om han eller hon innehade ett visst uppdrag eller utövade en viss verksamhet. I allmänhet torde gälla att det var olämpligt att ett statsråd hade uppdrag inom bolag, föreningar eller inrättningar, vars verksamhet huvudsakligen har ett ekonomiskt syfte. Att undantagslöst upprätthålla en sådan regel lät sig enligt departementschefen emellertid inte göras. Å andra sidan kunde också innehav av uppdrag av ett annat slag ha en menlig inverkan på förtroendet för den som utövar statsrådstjänst.

Statsrådsberedningen har gett ut en promemoria med information om regleringen kring bisysslor och jäv för statsråd (SB PM 2021:3). Promemorian riktar sig till statsråden och anställda i Regeringskansliet.

I promemorian anförs att uppdraget som statsråd ställer särskilda krav på integritet. I promemorian lämnas information om de regler som har till syfte att undvika att statsrådets privata intressen eller de intressen som statsrådet har i någon annan egenskap kommer i konflikt med de samhällsintressen som statsrådet ska företräda.

Vidare anförs i promemorian att varje statsråd har ett ansvar för att grundlagsstadgandet i 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen följs. I promemorian hänvisas även till att konstitutionsutskottet har uttalat att eftersom statsministern utser övriga statsråd i regeringen åvilar ansvaret för att ta reda på att det inte finns sådana omständigheter som avses i 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen i första hand statsministern (se bet. 1992/93:KU30 s. 52).

Om ett tillträdande statsråd innehar en anställning måste han eller hon enligt promemorian antingen avsluta anställningen eller vara tjänstledig under den tid som uppdraget som statsråd löper. Vilka slags åtgärder ett tillträdande statsråd kan behöva vidta när det gäller andra typer av förtroendeskadliga bisysslor varierar. Om ett statsråd överväger att åta sig en bisyssla bör statsrådet underrätta expeditionschefen i det egna departementet samt Statsrådsberedningen om det.

När det gäller statsråds innehav av finansiella instrument anförs i promemorian att enligt lagen (2018:1625) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument är statsråden skyldiga att anmäla sitt innehav av finansiella instrument.

Anmälningsskyldigheten innebär att statsråden ska anmäla sitt fullständiga innehav av finansiella instrument så snart som möjligt efter tillträdet samt årligen senast den 31 januari. Därtill ska förändringar i innehavet anmälas senast sju dagar efter det att förändringen gjordes.

### **Insiderbrott**

I lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument finns bestämmelser om insiderbrott. Det är förbjudet för den som har insiderinformation att använda informationen i handel med sådana finansiella instrument som informationen rör. Det är också förbjudet att röja

insiderinformation, om inte röjandet sker som ett normalt led i fullgörande av tjänst eller om informationen blir allmänt känd samtidigt med att den röjs. Insiderinformation är sådan information om en omständighet som inte är offentliggjord eller allmänt känd och som är ägnad att väsentligt påverka priset på finansiella instrument.

### *Tidigare granskning*

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen granskat frågor om aktieinnehav eller andra frågor med anknytning till förbudet mot bisysslor i nuvarande 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen (tidigare 6 kap. 9 § andra stycket). Nedan betecknas paragrafen 6 kap. 9 § eftersom det var vad som gällde vid tiden för granskningarna.

Vid 1992/93 års granskning av statsråds innehav av värdepapper, jäv m.m. framhöll utskottet bl.a. att regeringsformen inte innehåller något uttryckligt stadgande om statsministerns ansvar för att statsråden uppfyller kraven i 6 kap. 9 § regeringsformen (bet. 1992/92:KU30 avsnitt 10). Statsministern är emellertid den som enligt regeringsformen tillsätter övriga statsråd, och han har även rätt att entlediga ett statsråd både på statsrådets egen begäran och i annat fall. Därigenom kom, som utskottet framhållit i tidigare granskningsärenden, ansvaret för att statsråden uppfyller kraven i första hand att ligga på statsministern. Det ankom således enligt utskottets mening på statsministern att innan ett statsråd utnämns ta reda på att inga sådana omständigheter som avses med 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen föreligger. Utskottet konstaterade att samtliga regeringsbildare under efterkrigstiden varit av den uppfattningen att statsministern har det yttersta och formella ansvaret för att statsråden uppfyller kraven i 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen. 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen har i första hand till syfte att värna om statsrådstjänstens integritet.

Huruvida innehav av ett speciellt uppdrag, utövande av viss verksamhet, ägande av viss typ av egendom eller andra intressebindningar var ägnade att rubba förtroendet för statsrådet fick därvid enligt utskottet bedömas från fall till fall. Något generellt förbud för statsråd att inneha t.ex. aktier borde således inte utfärdas. Utskottet ansåg emellertid att det är viktigt att ledamöter av regeringen är medvetna om att intressekonflikter kan uppstå och vidtar de försiktighetsåtgärder som kan göras för att förhindra att deras förtroende hos allmänheten rubbas.

Utskottet ansåg det vara viktigt att man skiljer mellan sådana förhållanden som är ägnade att rubba förtroendet för ett statsråd och förhållanden som konstituerar jäv för statsrådet i ett visst ärende. Även om en jävssituation inte föreligger kunde således ett deltagande i ett visst beslut medföra att allmänhetens förtroende för ett visst statsråd rubbas. Utskottet ansåg i sin bedömning att ett förmögenhetsinnehav inte generellt sett borde hindra en person från att inneha en statsrådspost men att regler borde skapas för att

underlätta undvikande av jävssituationer eller andra förtroenderubbande situationer.

I samma granskningsbetänkande behandlade utskottet frågan om ett statsråds engagemang i ett privat vårdhem utgjort utövande av verksamhet i den mening som avses i 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen. Av utredningen framgick att det aktuella statsrådet vid tiden för sitt tillträde som kommunikationsminister var delägare i några aktiebolag och handelsbolag, av vilka två drev vårdhemsverksamhet och att bolagen drevs som familjeföretag. Bolagens sammanlagda bruttointäkter uppgick under 1992 till 55 miljoner kronor. När det aktuella statsrådet tillträdde lämnade han sina uppdrag i bolagens styrelser och deltog inte i skötseln av bolagen. Han informerade inte i samband med regeringsbildningen statsministern om sitt engagemang i familjeföretagen. Granskningen i denna del föranledde inte något uttalande av utskottet.

Vid 1994/95 års granskning av statsråds förmögenhetsförhållanden ansåg utskottet att den tidigare statsministern vid sin regeringsbildning borde ha förutsett att situationer kunde uppstå där bl.a. utrikeshandelsministerns delägarskap i ett fondkommissionsföretag, som också förvaltade hans aktieinnehav, skulle kunna leda till misstro från allmänhetens sida (bet. 1994/95:KU30 avsnitt 18). Statsministern måste därför anses ha tagit för lättvindigt på sin uppgift som regeringsbildare även utifrån den då aktuella aspekten, och han kunde inte anses ha levt upp till sitt ansvar för att statsråden uppfyllde kraven i 6 kap. 9 § andra stycket regeringsformen.

Våren 2014 granskade utskottet ett statsråds affärer med och innehav av värdepapper (bet. 2013/14:KU20 s. 298 f.). Granskningen visade inte att det förekommit några formella fel kring statsrådets affärer med finansiella instrument. Utskottet förutsatte att det inom regeringen och Regeringskansliet finns insikt om betydelsen av ett säkerhetsavstånd i de ärenden som kan aktualisera privatekonomiska intressen.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ett antal frågor. Som svar har utskottet den 17 januari 2023 och den 14 februari 2023 fått promemorior som upprättats inom Utbildningsdepartementet (bilaga A3.1.2–3).

I promemoriorna anförs att statsministern den 18 oktober 2022 anmälde för riksdagen att Lotta Edholm skulle bli skolminister och statsråd i Utbildningsdepartementet. Lotta Edholm förordnades som statsråd senare samma dag. Den 25 oktober 2022 förordnades Lotta Edholm att i chefen för Utbildningsdepartementets ställe föredra ärenden som gäller skolväsendet, utom kommunal vuxenutbildning.

Vidare anförs att Lotta Edholm informerade om sin bedömning att hon behövde avveckla sitt aktieinnehav och lämna styrelseuppdraget i den aktuella skolkoncernen. För stöd i bedömningen av hur avvecklingen av aktieinnehavet

skulle gå till hade Lotta Edholm kontakt med en advokatfirma. Advokatfirman gav, med beaktande av bestämmelserna i lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden, rådet att inte avyttra aktierna innan statsråden anmälades för riksdagen. Aktierna avyttrades kort efter anmälan.

Ändringsanmälan som gäller styrelseuppdraget lämnades in per post. Bolagsverket registrerade anmälan som inkommen den 20 oktober 2022. Lotta Edholm vidtog inga åtgärder som styrelseledamot från det att hon anmälades som statsråd för riksdagen till dess att ändringsanmälan registrerades.

I svaren anförs också att statsministern var informerad om Lotta Edholms aktieinnehav och styrelsepost i en skolkoncern innan han förordnade henne som statsråd. Statsministern var också informerad om att Lotta Edholm hade haft kontakt med en advokatfirma för stöd i bedömningen av hur avvecklingen av aktieinnehavet skulle gå till. Statsministern fick informationen söndagen den 16 oktober 2022.

Som svar på en fråga om vilka rutiner som tillämpas för att informera statsministern om statsråds eventuella uppdrag eller innehav av värdepapper anförs att statsråd enligt 3 § lagen (2018:1625) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument är skyldiga att anmäla sitt innehav av finansiella instrument. Anmälnings-skyldigheten innebär att statsråden ska anmäla sitt fullständiga innehav av finansiella instrument så snart som möjligt efter tillträdet samt årligen senast den 31 januari. Anmälan görs till rättschefen i Statsrådsberedningen. Statsråden har också åtagit sig att till rättschefen i Statsrådsberedningen anmäla makes, sambos eller registrerad partners innehav av finansiella instrument.

Vidare anförs att statsråden därtill har åtagit sig att anmäla vissa typer av övriga engagemang, bl.a. avtal med nuvarande eller framtida arbets- eller uppdragsgivare om anställning, uppdrag eller liknande arrangemang samt näringsverksamhet i bolag eller i annan form. Det följer därtill av Statsrådsberedningens riktlinjer att om ett statsråd överväger att åta sig en bisyssla bör statsrådet underrätta expeditionschefen i det egna departementet samt Statsrådsberedningen om det (se Statsrådsberedningens promemoria Intressekonflikter för statsråd, SB PM 2021:3).

I samband med att statsråden förordnas ombeds de att anmäla innehav av finansiella instrument och övriga engagemang.

Som svar på en fråga om Lotta Edholms uttalande om den tidigare regeringen i den intervju den 21 oktober 2022 som nämns i anmälan anförs att Lotta Edholm uttryckte sig tillspetsat. Det hon avsåg var att de förslag som den tidigare regeringen lagt fram hade utformats på sådant sätt att de inte fick stöd i riksdagen.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet har inga invändningar mot det sätt på vilket skolministern hanterade sina engagemang i skolkoncernen i samband med hennes tillträde.

I anmälan tas även ett uttalande av skolministern upp. I denna del hänvisar utskottet till avsnitt 3.8.

## 3.2 Energi- och näringsministerns uttalande om ett järn- och stålprojekt

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1443-2022/23), *bilaga A3.2.1*, begärs det att utskottet granskar hur vissa uttalanden av energi- och näringsminister Ebba Busch angående samarbetsprojektet Hybrit förhåller sig till regeringsformens förbud mot ministerstyre avseende ett pågående ärende hos Energimyndigheten. I anmälan uppmärksammas även kontakter mellan en handläggare av ärendet på Energimyndigheten och Hybrits verkställande direktör angående sekretessprövning med anledning av en begäran om utlämnande av en ansökan från Hybrit.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet, *bilaga A3.2.2*.

### Utredning i ärendet

#### *Bakgrund*

Hybrit Development AB, fortsättningsvis benämnt Hybrit, är ett samarbetsprojekt mellan Vattenfall AB, Loussavaara-Kirunavaara AB (LKAB) och SSAB (tidigare Svenskt Stål AB) för koldioxidfri ståltillverkning. Hybrit har kritiserats i debatten, med ifrågasättanden av efterfrågan, avkastningen och kostnaderna för projektet, enligt Dagens industri (DI) inte minst sett till den enorma energimängd som krävs (artikeln Ebba Busch tar kritiserat stålprojekt i försvar, som publicerades på Dagens industris webbplats den 12 januari 2023).

Enligt artikeln i DI försvarade Energi- och näringsminister Ebba Busch Hybrit. Till DI uttalade hon bl.a. följande:

Jag skulle säga att man gärna får visa vad den alternativa vägen är för att plocka bort tio procent av Sveriges koldioxidutsläpp om inte vägen framåt är med Hybrit och liknande projekt.

Med anledning av att ekonomer pekat på att industrisatsningens stora elbehov kan tränga undan andra företags efterfrågan på el och även höja elpriserna kraftigt i norra Sverige, uttalade hon vidare följande:

Jag förstår att det finns frågetecken kring om vi kommer att klara av den här nivån av elproduktion. Men man ska komma ihåg att det här sker styckvis och den första anläggningen är på fem terawatt och det klarar vi ju av att hantera, även om det inte är utan problem.

När det gäller risken att Hybrit kan vara en grön bubbla, uttalade Ebba Busch enligt artikeln följande:

Jag tror att alternativkostnaden kommer att bli ännu högre. Nu höjer EU, med rätta, priset på utsläpp rejält och jag har svårt att se att vi kommer att ha några företag på lång sikt som kommer att kunna producera stål som inte är utsläppsfri i och med hur mycket priset på den typen av utsläpp ska gå upp.

I december 2022 stod det (enligt Dagens industri i ovan nämnda artikel) klart att Hybrits demonstrationsanläggning väntas kosta minst 16 miljarder kronor, varav LKAB, SSAB och Vattenfall AB söker stöd från staten med 4,9 miljarder. I ett första möte mellan den nya regeringen och LKAB:s verkställande direktör Jan Moström och ordförande Göran Persson i december, uppges de senare ha framfört att projektet kommer att kräva ytterligare stöd.

När det gäller huruvida Hybrit kan förvänta sig mer pengar från staten, uttalade Ebba Busch enligt artikeln följande:

Vi kommer att pröva det här i den ordning som är satt, det är inget vi hastar fram. Vi ser att det finns stor potential i den här typen av projekt, vi följer det noga och kommer att göra kloka bedömningar när det är dags att döma av skarpt.

### *Regeringsuppdrag till Energimyndigheten*

I december 2020 fick Statens energimyndighet (Energimyndigheten) i uppdrag av regeringen att stödja svenskt deltagande i ett viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse med inriktning vätgas (2020-12-17, N2020/03065).

Uppdraget innefattar att för svenskt deltagande i det viktiga projektet av gemensamt europeiskt intresse med inriktning vätgas (IPCEI Vätgas), i enlighet med vad som närmare redovisas i uppdraget,

- ansvara för informationsspridning och samordning av ansökningsprocessen,
- ansvara för inbjudan till företag som planerar projekt i Sverige att anmäla intresse för deltagande,
- bereda anmälan till Europeiska kommissionen om statligt stöd som sedan överlämnas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet),
- efter särskilt uppdrag från regeringen, fatta beslut om och utbetala beviljat stöd i enlighet med godkännande från Europeiska kommissionen efter ansökan från stödmottagaren, samt

- efter särskilt uppdrag från regeringen, delta i styrande organ och samordningsgrupper samt i grupper för samverkan mellan relevanta myndigheter och aktörer.

Regeringsuppdraget pågår under perioden 2021-2027 samt tiden för efterföljande rapportering av de IPCEI-projekt som beviljats stöd under denna period. Arbetet ska utföras i samarbete med andra berörda myndigheter och aktörer som besitter sakkunskap om marknaden för IPCEI Vätgas. Avstämning ska ske med Regeringskansliet (Näringsdepartementet) under arbetets gång.

All kommunikation i anmälningsprocessen med Europeiska kommissionen och med andra medlemsstater ska ske genom Regeringskansliet (Näringsdepartementet), varvid Energimyndigheten ska bistå vid behov.

Utgifterna för genomförandet av uppdraget beräknas belasta det under utgiftsområde 24 Näringsliv uppförda anslaget 1:5 Näringslivsutveckling, anslagsposten 3 Näringslivsutveckling – del till Statens energimyndighet.

Enligt uppgifter som publicerats på Energimyndighetens webbplats, har myndigheten inom detta uppdrag behandlat en intresseanmälan från Hybrit Development AB. Hybriets projekt H2-DR Demonstration plant ingår i det integrerade IPCEI-projektet Hy2Use, där 35 projekt från 12 länder också ingår. Regeringskansliet anmälde projektet till kommissionen 2022-08-26. EU-kommissionen fattade 2022-09-21 beslut om att anmälan godkännts tillsammans med övriga 35 projekt. EU-kommissionens godkännande av Hybriets projekt H2-DR innebär, enligt Energimyndigheten, att statligt stöd till projektet är tillåtet enligt unionens regler. Enligt regeringsuppdraget om IPCEI Vätgas kan Energimyndigheten fatta beslut om utbetalning av stödet i enlighet med godkännandet från Europeiska kommissionen först efter särskilt uppdrag från regeringen.

### *Gällande ordning*

#### **Regeringsformen om förvaltningsmyndigheternas lydnessplikt och om förbud mot ministerstyre**

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

Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är begränsad i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs.



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

### **Kort om utlämnande av allmänna handlingar**

Enligt 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen görs en begäran att få ta del av en allmän handling hos den myndighet som förvarar handlingen. Som huvudregel är det den myndigheten som prövar begäran, enligt bestämmelsens andra stycke.

Av 19 § i samma kapitel följer att beslut att inte lämna ut en handling eller att lämna ut en allmän handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får överklagas. Enligt 6 kap. 7 § OSL får en enskild överklaga bl.a. ett beslut av en myndighet att inte lämna ut en handling till den enskilde, eller att lämna ut en handling med förbehåll som inskränker den enskildes rätt att röja innehållet eller annars förfoga över den. Överinstans när en enskild överklagar ett beslut av en myndighet under regeringen är kammarrätt, enligt 6 kap. 8 § OSL.

### *Tidigare granskning*

#### **Regeringsformens förbud mot ministerstyre**

Konstitutionsutskottet har i flera ärenden granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang. Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av utskottets granskning av uttalanden som gjorts av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. 2005/06 (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). Av genomgången framgår att frågan oftast har gällt om ett uttalande varit ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet, dvs. om det varit statsrådets avsikt att påverka myndighetsutövning mot en enskild eller kommun eller en myndighets tillämpning av lag eller om en myndighet har kunnat uppfatta sig som bunden av ett uttalande. Utskottet har vid dessa tillfällen uttalat sig om statsråds rätt att göra uttalanden och framhållit att viss återhållsamhet, med hänsyn till statsråds speciella ställning och regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet, måste iakttas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller tillämpning av lag. Vidare har utskottet yttrat att avsikten med ett uttalande och hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten måste tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheten.

Utskottet har även uttalat att det i viss mån bör vägas in om statsrådet är ansvarigt för den sakfråga uttalandet avser eller inte. Mot bakgrund av regeringens kollektiva ansvar kan dock denna omständighet inte tillmätas avgörande betydelse (bet. 1991/92:KU30 s. 45).

Våren 2016 granskade utskottet inrikesministerns uttalande om en åklagares bedömning av häktningsskäl i ett enskilt ärende (bet. 2015/16:KU20 s. 369 f.). I enlighet med utskottets tidigare uttalanden konstaterades att statsråd med hänsyn till sin speciella ställning bör visa viss återhållsamhet när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag. Utskottet konstaterade vidare att det fanns ett visst medieintresse av att statsrådet skulle ge en kommentar. Utskottet framhöll att inrikesministern ändå hade kunnat avstå från att yttra sig om det enskilda fallet. Genom att ifrågasätta åklagarens beslut att inte göra en häktningsframställning till tingsrätten utan i stället försätta en person på fri fot hade statsrådet enligt utskottet uttalat sig på ett sätt som kommer i konflikt med syftet med bestämmelsen i regeringsformen om myndigheternas självständighet.

Hösten 2020 gällde en granskning finansmarknads- och bostadsministerns agerande i fråga om amerikanska sanktioner mot en bank (bet. 2020/21:KU10 s. 267 f.). En fråga gällde ett uttalande av statsrådet om amerikanska myndigheters utredningar mot den aktuella banken samtidigt som Finansinspektionen utredde om det fanns brister i bankens arbete för att motverka penningtvätt. Vid tidpunkten för statsrådets uttalande var det känt att Finansinspektionen bedrev en utredning mot banken. Innebörden av statsrådets uttalanden om amerikanska myndigheters utredningar var att sannolikheten för att banken skulle tilldelas en allvarligare form av sanktion – att banken skulle förbjudas att handla med dollar – inte var hög även om den inte kunde uteslutas helt. Fråga var om det uttalandet grep in i den process som var aktuell hos den svenska myndigheten (Finansinspektionen). Som hade framgått i granskningen finns ett internationellt samarbete mellan nationella myndigheter inom penningtvättsområdet. Ett uttalande som tar sikte på utfallet av amerikanska myndigheters tillsyn mot en svensk bank kan indirekt komma att röra frågor som är av betydelse för den svenska tillsynsmyndighetens prövning, vilket skulle riskera att komma i konflikt med bestämmelsen om myndigheternas självständighet i 12 kap. 2 § regeringsformen. I den aktuella situationen fanns samtidigt ett intresse av att statsrådet med ansvar för finansmarknadsfrågor skulle uttala sig. Utskottet underströk vikten av att statsråd i uttalanden av det aktuella slaget tar i beaktande att det samtidigt pågår en nationell tillsyn som inte är helt väsensskild från den som bedrivs av den utländska myndigheten. Det fanns därför skäl till viss återhållsamhet även när det gäller uttalanden som tar sikte på den utländska myndigheten.

Våren 2022 gällde en granskning dåvarande miljö- och klimatministerns uttalanden om små och modulära kärnreaktorer (bet. 2021/22:KU20 s. 257 f.). Statsrådet hade uttalat sig i en artikel från Tidningarnas Telegrambyrå om en gemensam ansökan av två företag och en högskola till Energimyndigheten om

medfinansiering av ett projekt för att utveckla små och modulära kärnreaktorer. Enligt artikeln tyckte statsrådet att det var bra att det forskas på olika typer av tekniker, men han trodde inte att kärnkraften skulle lösa något. I artikeln uppgav statsrådet följande:

Det är ju inte någon teknik som skulle lösa några problem i närtid. Det finns ju inga företagare som blir glada av att höra att det skulle finnas el någon gång på 2030-talet.

De här mikroanläggningarna skulle inte göra något vare sig till eller från för att lösa Sveriges energiproblem i dag. Det är något som ligger långt in i framtiden. Jag tror absolut inte på det. Det ligger långt in i framtiden innan den här typen av grundforskning kommersialiseras och gör nytta för elmarknaden medan vindkraften är här och nu.

I sitt ställningstagande uttalade utskottet bl.a. följande (s. 263):

Som utskottet tidigare uttalat har statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning bör dock särskild försiktighet iaktas i vissa hänseenden, bl.a. i fråga om uttalanden som kan riskera domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas grundlagsreglerade självständighet. Om ett uttalande har gjorts av ett statsråd i denna egenskap måste stor vikt fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet.

Utskottet vill generellt framhålla vikten av att ett statsråd iaktar särskild försiktighet när det gäller uttalanden i fall som är föremål för prövning av en förvaltningsmyndighet. I den nu aktuella granskningen kan det konstateras att uttalandena rörde kända sakförhållanden om bl.a. skillnaden i tidsperspektiv när det gäller implementering av olika tekniker för elproduktion. Uttalandena tog inte heller sikte på Energimyndighetens kommande prövning av en ansökan om medfinansiering av ett projekt för att utveckla små och modulära kärnreaktorer och kan inte heller i övrigt ses som ett försök att påverka myndighetens prövning. Dåvarande miljö- och klimatministern var inte heller ansvarig för frågor som rörde Energimyndigheten.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt viss information. Som svar fick utskottet den 7 mars 2023 en promemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A3.2.2). I promemorian anges att energi- och näringsministerns uttalanden gjorts som ett led i den allmänna debatten om den svenska industrins omställning samt omställningens konsekvenser. Energi- och näringsministerns refererade bl.a. till Hybrit och liknande projekt. Med undantag för den sista frågan från Dagens industri handlade hela intervjun, liksom övriga intervjuer vid det aktuella tillfället, om behoven av omställning och ökad energiproduktion generellt. Uttalandena hade inte till syfte att påverka prövningen av ansökan hos myndigheten, enligt svarspromemorian.

## Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare 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 iakttas i vissa hänseenden, bl.a. i fråga om uttalanden som kan riskera förvaltningsmyndigheternas grundlagsreglerade självständighet. Om ett uttalande har gjorts av ett statsråd i denna egenskap måste stor vikt fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet; det är också av betydelse om statsrådet är ansvarig för den eller de frågor som uttalandet rör.

Det uttalande av energi- och näringsministern som anmälan gäller, att hon ”skulle säga att man gärna får visa vad den alternativa vägen är för att plocka bort tio procent av Sveriges koldioxidutsläpp om inte vägen framåt är med Hybrit och liknande projekt”, gjordes som svar på en av flera frågor från en journalist. Enligt svarspromemorian från Regeringskansliet handlade hela intervjun med undantag för en fråga om behoven av omställning och ökad energiproduktion generellt. Utskottet vill påminna om vikten av återhållsamhet när det gäller uttalanden om sådana fall som prövas eller kommer att prövas av en myndighet. Sett i sitt sammanhang kan energi- och näringsministerns uttalande enligt utskottets mening inte anses ta sikte på en möjlig kommande prövning av Energimyndigheten, eller i övrigt ses som ett försök att påverka en sådan.

## 3.3 Dåvarande klimat- och miljöministerns uttalande om möjligheterna till ny kärnkraft

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1892-2021/22), *bilaga A3.3.1*, begärs det att utskottet granskar dåvarande klimat- och miljöminister Annika Strandhälls uttalande om möjligheterna till ny kärnkraft. I anmälan hänvisas till en interpellationsdebatt den 19 april 2022 om att möjliggöra för byggandet av ny kärnkraft i hela landet, då hon uppges ha sagt följande:

Det finns i dag inga hinder för att bygga ny kärnkraft, vare sig med traditionell teknik eller med den nya teknik som kallas små modulära reaktorer, SMR, och som ännu är på utvecklingsstadiet.

I anmälan görs gällande att det dåvarande statsrådets uttalande inte är korrekt, utan att det finns jämförelsevis omfattande hinder för ny kärnkraft i Sverige. Enligt anmälan möjliggör dagens reglering endast ny kärnkraft vid de tre befintliga kraftverken vid Simpevarp, Ringhals och Forsmark. Vidare är en förutsättning för att bygga ny kärnkraft att man äger en befintlig reaktor och då kan bygga en ersättningsreaktor.

## *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet, *bilaga A3.3.2*.

## **Utredning i ärendet**

### *Interpellationsdebatt den 19 april 2022*

Den 21 mars 2022 ställde Mattias Bäckström Johansson (SD) en interpellation om moderna regelverk för ny kärnkraft till dåvarande energi- och digitaliseringsminister Khashayar Farmanbar (ip. 2021/22:407). Interpellationen besvarades av dåvarande klimat- och miljöminister Annika Strandhäll i kammaren den 19 april 2022 (prot. 2021/22:98 § 12). Klimat- och miljöministern anförde inledningsvis bl.a. följande (anf. 129):

Fru talman! Mattias Bäckström Johansson har frågat energi- och digitaliseringsministern om statsrådet och regeringen avser att verka för att modernisera regelverken för ny kärnkraft och göra det möjligt att bygga ny kärnkraft i hela landet.

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

— — —

Det finns i dag inga hinder för att bygga ny kärnkraft, vare sig med traditionell teknik eller med den nya teknik som kallas små modulära reaktorer, SMR, och som ännu är på utvecklingsstadiet. Industrin efterfrågar billig el som snabbt kan byggas ut, ett behov som i dag bäst kan mötas av vindkraft.

Regeringen anser att en så viktig fråga som vår energiförsörjning kräver långsiktiga och stabila förutsättningar och att lagstiftningen i detta fall baseras på breda politiska överenskommelser. Generationsskiftet i det svenska kärnkraftsbeståndet regleras i miljöbalken och lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Regleringen i miljöbalken togs fram 2010 för att skapa förutsättningar för ett kontrollerat generationsskifte i den svenska kärnkraften. Principerna som låg till grund för den moderatledda regeringens energiuppställning 2009 bekräftades i den partiövergripande energiöverenskommelse som slöts 2016. Det har ännu inte presenterats ett alternativ till den senaste överenskommelsen som har ett brett politiskt stöd.

Regeringen tillsatte den 29 juni 2017 en särskild utredare för att se över lagen om kärnteknisk verksamhet. Utredaren lämnade den 1 april 2019 betänkandet Ny kärntekniklag – med förtydligat ansvar. Betänkandet har remitterats och genomförts i vissa delar. Återstående förslag bereds nu i Regeringskansliet.

Med det sagt är det också viktigt att följa utvecklingen. Den ansvariga myndigheten, Strålsäkerhetsmyndigheten, ska enligt sin instruktion upprätthålla kompetens för att kunna förutse och möta framtida frågor. Myndigheten ska också bidra till att nationell kompetens för dagens och framtidens behov utvecklas inom myndighetens verksamhetsområde.

Den dåvarande ministerns uttalande om att det i dag inte finns några hinder för att bygga ny kärnkraft ifrågasattes av interpellanten som mot den bakgrunden frågade hur många reaktorer man får bygga i södra Sverige i elprisområde 4. Den dåvarande ministern anförde då bl.a. följande i sitt svar (anf. 131):

Jag tror att interpellanten väldigt väl vet att nya reaktorer får uppföras på de tre befintliga platserna för kärnkraftsreaktorer, det vill säga Forsmark, Ringhals och Oskarshamn. En reaktor får dessutom bara uppföras om den ersätter en annan reaktor som är permanent avstängd. Detta är naturligtvis välkänd kunskap.

I debatten anförde interpellanten vidare bl.a. följande i fråga om möjligheterna till ny kärnkraft (anf. 132):

Fru talman! Vi kan inledningsvis konstatera att det som statsrådet först sa i interpellationssvaret – att det inte finns några hinder för att bygga ny kärnkraft – uppenbarligen inte var korrekt. Det finns hinder i form av att man inte får bygga var man vill. Man måste även äga en reaktor för att få bygga en ny, och man får inte bygga reaktorer där elen behövs som mest. Det här borde vara tämligen grundläggande saker att få ordning på om det ska vara möjligt att bygga ny kärnkraft i Sverige. Detta rimmar rätt illa med formuleringen att det inte föreligger några hinder. Det verkar som att det finns omfattande hinder för att bygga ny kärnkraft i Sverige.

Klimat- och miljöministern anförde därefter bl.a. följande (anf. 133):

Fru talman! Jag har stor respekt för att Mattias Bäckström Johansson och jag ser olika på de här frågorna, men i grund och botten är det så, vilket jag är övertygad om att interpellanten egentligen vet, att detta är ett område som lämpar sig synnerligen dåligt för den typ av politisk konflikt som oppositionen nu ägnar sig åt.

I stället står vi här och diskuterar en teknik som ännu inte finns och att vi ska bygga kärnkraft överallt i Sverige. Jag som klimat- och miljöminister är åtminstone inte villig att kompromissa med sådana centrala saker som säkerhetsfrågor när det gäller kärnkraft, till exempel. Sverige har aldrig haft en allvarlig kärnkraftsolycka. Våra säkerhetskrav och våra lagar ska i det här fallet heller inte ändras lättvindigt. Detta blir en väldigt konstig pseudodiskussion.

Avslutningsvis anförde interpellanten bl.a. följande i fråga om möjligheten att bygga ny kärnkraft (anf. 134):

Det här kommer inte att förenklas av att det kraftslaget [kärnkraft] inte ens längre tillåts byggas i SE4, där vi har de högsta elpriserna. Där har vi tidigare haft en sajt för kärnkraft, men där är man inte beredd att göra det möjligt att bygga ny kärnkraft. Det är det som är problemet som vi ser här – det föreligger faktiskt hinder för ny kärnkraft i Sverige. Statsrådet och regeringen har uppenbart fel i det svar som man lämnar, där man säger att det inte skulle föreligga några hinder.

I sitt avslutande anförande svarade klimat- och miljöministern bl.a. följande (anf. 135):

SMR, som vi diskuterar här i dag, är ett samlingsbegrepp för olika typer av mindre reaktorer som tillverkare nu håller på och jobbar med på olika håll runt om i världen. De är ännu i ett väldigt tidigt stadium. Vi vet också att endast några få sådana tillståndsprövningar har gjorts internationellt. Det är egentligen inte ett begrepp som säger någonting om teknikval, utan det handlar bara om att reaktorerna ska vara små och kunna tillverkas i moduler i fabrik enligt någon form av löpande band-princip.

Syftet är att placera så många reaktorer som möjligt på olika ställen för att ge ett bidrag till energiförsörjningen. Jag undrar vad vanliga svenskar

skulle tycka om det när de inser vad det är ni egentligen står och pladdrar om. Det handlar om att ha sitt eget lilla kärnkraftverk i närområdet.

Jag tycker att vi har ett ganska betydande och viktigt regelverk som tar hänsyn till den säkerhet som krävs för att bedriva kärnteknisk verksamhet och att uppföra och driva en kärnkraftsreaktor.

Jag hoppas att vi ska kunna hitta en bredare samsyn i de här frågorna. Det är viktigt, inte minst för de många som är beroende av en ökad energiförsörjning. Det gäller många företag runt om i Sverige.

### *Gällande ordning*

#### **Saklighet och opartiskhet**

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt 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, Allmän förvaltningsrätt, 21 uppl., 2001, s. 66). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

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).

#### **Interpellationer**

Av 13 kap. 5 § regeringsformen framgår att en riksdagsledamot får framställa interpellationer och frågor till ett statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen. Interpellationsinstitutet är ett led i riksdagens kontrollmakt.

#### **Miljöbalken**

I 17 kap. 6 a § miljöbalken finns bestämmelser om regeringens tillåtlighetsprövning i fråga om en ny kärnkraftsreaktor. Där fastställs att regeringen får tillåta en ny kärnkraftsreaktor endast om den nya reaktorn är avsedd att 1. ersätta en kärnkraftsreaktor som efter den 31 maj 2005 har varit i drift för att utvinna kärnenergi och som kommer att vara permanent avstängd när den nya reaktorn tas i kommersiell drift, och 2. uppföras på en plats där en kärnkraftsreaktor efter den 31 maj 2005 har varit i drift för att utvinna kärnenergi.

### *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 och s. 214 f., bet. 2020/21:KU10 s. 286 f. och s. 308 f., bet. 2020/21:KU20 s. 157 f. samt bet. 2021/22:KU20 s. 216 f. och s. 242 f.). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Några av utskottets granskningar har avsett uppgifter som ett statsråd har lämnat muntligt eller skriftligt med anledning av en fråga från en riksdagsledamot. Utskottet har då framhållit att frågeinstituten är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt och att det därför är viktigt att dessa institut fungerar tillfredsställande. När det gäller uttalanden som statsråd gör under riksdagens frågestund där svaren ska lämnas omedelbart, bör dock hänsyn tas till att svaren på de frågor som framställs lämnas utan betänketid (se t.ex. bet. 1999/2000:KU20 s. 125 f., bet. 2011/12:KU20 s. 36 f. och bet. 2014/15:KU20 s. 42 f.).

Våren 2016 granskade utskottet försvarsministerns hantering av frågor om ett radarsystem (bet. 2015/16:KU20 s. 69 f.). Granskningen gällde bl.a. om vissa uppgifter som försvarsministern lämnat i en interpellationsdebatt var korrekta. I sitt ställningstagande underströk utskottet, utan att analysera den aktuella sakfrågan, vikten av att försvarsministern vid sitt interpellationssvar hade säkerställt att hans uttalanden grundades på uppgifter som var korrekta. Utskottet framhöll att de statsråd som svarar på en interpellation ansvarar för vilket underlag de har för svaren.

Hösten 2020 granskade utskottet statsråds uttalanden om antalet poliser, bl.a. inrikesministerns svar på en skriftlig fråga (bet. 2020/21:KU10 s. 286 f.). I anmälan gjordes gällande att statsrådet felaktigt framställt det som att antalet poliser hade blivit fler. Utskottet uttalade i sitt ställningstagande att det är viktigt att ett statsråd har säkerställt att hans eller hennes uttalanden grundas på uppgifter som är korrekta.

Våren 2021 granskade utskottet infrastrukturministerns uttalande om ERTMS (European Rail Traffic Management System) i norra Sverige i en interpellationsdebatt (bet. 2021/22:KU20 s. 248 f.). I anmälan gjordes gällande att några av de uppgifter som infrastrukturministern 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.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på frågan om vilket underlag som låg till grund för dåvarande klimat- och miljöministrarnas uttalande i samband med besvarandet av interpellationen den 19 april 2022. Som svar överlämnades den 7 februari 2023 en promemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A3.3.2). Av svaret framgår att det dåvarande statsrådets uttalande baserades på 17 kap. 6 a § miljöbalken och de faktiska förutsättningarna vid tidpunkten för uttalandet. Detta innebär sammantaget att det fanns utrymme att anlägga nya reaktorer vid Ringhals, Oskarshamns eller Forsmarks kärnkraftverk, för att ersätta de fyra reaktorer som permanent hade stängts av efter den 31 maj 2005.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang, och också huruvida innehållet i dessa har varit korrekt. Några av utskottets granskningar har avsett uppgifter som ett statsråd har lämnat muntligt eller skriftligt med anledning av en fråga från en riksdagsledamot. Utskottet har då framhållit att frågeinstitutet är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt och att det därför är viktigt att dessa institut fungerar tillfredsställande.

Utskottet vill framhålla att det är en självklar utgångspunkt att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Det gäller inte minst svaret på en interpellation som är ett led i riksdagens kontrollmakt och som tydligt hör till statsrådets tjänsteutövning. Till skillnad från uttalanden som t.ex. görs i en debatt är svaret på en interpellation därtill förberett och bör därmed vara genomtänkt. Uppgifter som lämnas inom ramen för en interpellationsdebatt ska självklart också bidra till att ge en rättvisande bild av den fråga som tas upp i interpellationen.

När det gäller det aktuella ärendet kan utskottet konstatera att den dåvarande klimat- och miljöministrarnas uttalande gjordes i själva svaret på interpellationen. I den efterföljande debatten utvecklade hon svaret.

Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

## 3.4 Statsministerns uttalande om ett vapensystem

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1072-2022/23), *bilaga A3.4.1*, begärs det att utskottet granskar statsminister Ulf Kristerssons uttalande om artillerisystemet Archer.

Anmälaren framhåller att statsministern vid en frågestund i riksdagen i november 2022 uppgav att orsaken till att artillerisystemet Archer inte skickades till Ukraina var att det inte låg överst på Ukrainas lista, detta trots att bl.a. Ukrainas utrikesminister vid ett besök i Sverige i augusti 2022 uttryckligen efterfrågade just detta artillerisystem. Dessutom framförde Moderaterna genom Ulf Kristersson i augusti 2022 kritik mot den dåvarande regeringen för att den inte skickade Archer till Ukraina.

I anmälan hänvisas till ett regeringsuppdrag till Försvarsmakten om att ta fram underlag till ett fortsatt stöd till Ukrainas försvar som myndigheten överlämnade till Regeringskansliet i oktober 2022. Uppdraget gavs av den dåvarande regeringen och enligt anmälaren var syftet med underlaget att det skulle ligga till grund för regeringens beslutsprocesser och bedömningar framöver. Anmälaren framhåller vidare att det i underlaget finns bl.a. en analys av effekten av att sända artillerisystemet Archer till Ukraina.

När det gäller artillerisystemet Archer hänvisar anmälaren vidare till vad en representant från Försvarshögskolan har anfört om vapensystemet.

Sammantaget anser anmälaren att det i relation till faktabasen i det underlag som statsminister Ulf Kristersson rimligen bör ha tagit del av kan ifrågasättas om hans uttalande i riksdagen i november 2022 ger en korrekt bild av regeringens bevekelsegrunder för att inte sända artillerisystemet Archer till Ukraina. Mot den bakgrunden bör statsministerns uttalande granskas.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Försvarsdepartementet och Statsrådsberedningen, *bilaga A3.4.2–3*, och handlingar som begärts in från Försvarsdepartementet. De begärda handlingarna är försedda med sekretessmarkering.

### Utredning i ärendet

#### *Bakgrund*

#### **Inledning**

I slutet av augusti 2022 besökte Ukrainas utrikesminister Dmytro Kuleba Sverige. Vid en pressträff som hölls den 29 augusti 2022 uppgav han att det bästa Sverige kunde göra för Ukrainas försvar de närmaste veckorna var att

bistå med det berömda och självgående artillerisystemet Archer. Sveriges Television sände delar av pressträffen och i samband med detta hölls en intervju med en lärare i vapentechnik vid Försvarshögskolan. Läraren redovisade flera fördelar med artillerisystemet Archer. Samtidigt uppgav han att Archer är ett avancerat system som kräver mycket underhåll, vilket kan göra det svårt för Ukraina att i ett inledningsskede använda artillerisystemet på ett optimalt sätt.

Den 31 augusti 2022 lade partiledaren Ulf Kristersson (M) upp följande inlägg på Facebook:

Ukrainas utrikesminister Dmytro Kuleba reste till Sverige i måndags för att be den svenska regeringen om vapen, för att kunna besegra Putin.

”Hur konstigt det än låter så är det bästa sättet att rädda människoliv att ge Ukraina mer vapen”, sa han.

Det handlar specifikt om artillerisystemet Archer. Nu står det klart att Magdalena Andersson säger nej till detta. Jag tycker det är ynkligt och svagt, när Ukraina nu strider inte bara för sina egen frihet, utan för hela Europa.

Moderaterna kräver att Sverige hjälper Ukraina med det vapen Ukraina uttryckligen ber om. Det är vår moraliska plikt. Ukrainas sak är vår.

Den 8 september 2022 gav den dåvarande regeringen Försvarsmakten i uppdrag att redovisa förslag på hur ett fortsatt stöd till Ukrainas försvar skulle kunna utformas på både kort och lång sikt. Förslagen skulle omfatta bl.a. materiellt stöd och utbildningsstöd. Uppdraget skulle redovisas skriftligt till Regeringskansliet senast den 25 oktober 2022.

I en artikel som publicerades i Svenska Dagbladet den 30 oktober 2022 framhöll ovannämnda lärare i vapentechnik vid Försvarshögskolan att det inte är så enkelt att skänka artillerisystemet Archer till Ukraina ”som politiker vill låta det framstå”. Han uppgav vidare att förutom själva artillerisystemet behöver Sverige ställa upp med utbildning, underhåll och reservdelar och att utan nämnda stöd kommer vapensystemet endast att fungera i några veckor. Samtidigt påpekade läraren att en vändning kom för Ukraina i samband med USA:s leverans av raketartillerisystemet Himars.

### **Stödpaket till Ukraina i november 2022**

Den 16 november 2022 hölls en pressträff med statsminister Ulf Kristersson, försvarsminister Pål Jonson och bistånds- och utrikeshandelsminister Johan Forsell. Ulf Kristersson uppgav inledningsvis att Sverige skulle ge ett nytt humanitärt och militärt stödpaket till Ukraina om drygt 3 miljarder kronor. Vid pressträffen framkom att den militära delen avsåg bl.a. vapensystem, dock inte artillerisystemet Archer. På en fråga om bl.a. Moderaterna hade varit för snabba med att under hösten 2022 kritisera den dåvarande regeringen för att den inte skickade artillerisystemet Archer till Ukraina uppgav försvarsminister Pål Jonson bl.a. att när det gällde den militära delen i det aktuella stödpaketet låg fokus på luftförsvar och luftvärn, att regeringen skulle återkomma med nya paket och att dessa paket möjligen kunde komma att beröra markstridskrafter. Vidare uppgav han att enligt Försvarsmakten skulle detta stödpaket och

kommande stödpaket påverka den svenska krigsorganisationen och den operativa förmågan men att det skulle gå att hantera.

Samma dag som pressträffen justerade finansutskottet ett betänkande om ändringar i statens budget för 2022 (bet. 2022/23:FiU27). I betänkandet lade utskottet på eget initiativ fram förslag om försvarsmateriel till Ukraina. Finansutskottet föreslog att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att under 2022 besluta att till Ukraina skänka försvarsmateriel i form av luftförsvarssystem, inklusive kvalificerad ammunition, personterrängbilar, personlig utrustning, inklusive vinterutrustning och kroppsskydd, riktmedel, tält och maskeringsnät, som kunde avvaras av Försvarsmakten under en begränsad tid, till ett värde av högst 3 007 800 000 kronor. Bland utskottets underlag fanns upplysningar från Regeringskansliet. I sitt ställningstagande konstaterade finansutskottet att Ukraina hade efterfrågat bl.a. stöd med försvarsmateriel i form av avancerade vapensystem och angett att behovet av förstärkt luftförsvar, långräckviddig bekämpning, splitterskyddade stridsfordon och vinterutrustning var prioriterat. Vidare framhöll utskottet att Försvarsmakten och Försvarets materielverk på uppdrag av regeringen lämnat förslag på hur ett fortsatt substantiellt stöd till Ukraina, på kort och lång sikt, kunde utformas (Fö2022/00232). Enligt Försvarsmakten kunde myndigheten avvara försvarsmateriel i form av luftförsvarssystem, inklusive kvalificerad ammunition, personterrängbilar, personlig utrustning, inklusive vinterutrustning och kroppsskydd, riktmedel, tält och maskeringsnät med rimlig risktagning, intill återanskaffning av motsvarande försvarsmateriel. Finansutskottet framhöll att redovisad försvarsmateriel behövdes för statens verksamhet men att den tillfälligt kunde avvaras som stöd till Ukraina. Mot denna bakgrund borde regeringen enligt utskottet bemyndigas att under 2022 besluta att till Ukraina skänka redovisad försvarsmateriel. Utskottet påminde om att utförelse av försvarsmateriel som utgör krigsmateriel enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel kräver tillstånd enligt samma lag. Slutligen förutsatte finansutskottet att regeringen skulle återkomma till riksdagen om behovet av återanskaffning av materiel motsvarande den som skulle skänkas till Ukraina.

Ärendet debatterades i kammaren den 17 november 2022 och riksdagen beslutade samma dag att bifalla finansutskottets förslag (rskr. 2022/23:14).

I en intervju med Sveriges Television den 17 november 2022 framhöll statsminister Ulf Kristersson att frågan om att skicka artillerisystemet Archer till Ukraina fortfarande var aktuell. Han uppgav vidare att regeringen med det första stödpaketet till Ukraina ”hade svarat på de behov som Ukraina uttrycker att de har i kombination med vad Sverige har tillgängligt där man snabbt kan göra leveranser till Ukraina som de behöver och det landar sammantaget på luftvärnssystem men vi håller helt öppet för att göra fler saker från svensk sida”.

## Statsministerns frågestund den 24 november 2022

Vid statsministerns frågestund i kammaren den 24 november 2022 besvarade Ulf Kristersson bl.a. en fråga om sitt uttalande om Archer (prot. 2022/23:26 § 7).

Peter Hultqvist (S) uppgav följande (anf. 32):

Herr talman! Statsministern har i ett par inlägg här påpekat att man ska vara noggrann med orden.

Den 31 augusti uttryckte statsministern att det var ynkligt och svagt att inte skicka Archer till Ukraina och att det skulle kunna ske med omedelbar verkan. Nu blev det inte så i det paket man har bestämt sig för att skicka. Paketet bygger på det underlag som Försvarsmakten redovisade den 25 oktober, i enlighet med det direktiv som den regering jag var försvarsminister i tog initiativ till.

Det här beror förmodligen på att Kristersson och försvarsministern har fått ordentlig information från Försvarsmakten. Det här visar också att den typen av uttalanden och förhastade slutsatser inte tålde konfrontationen med verkligheten.

Varför var du så vårdslös, Ulf Kristersson? Varför var du inte noggrann med orden den 31 augusti? Varför gjorde ni Archer mer eller mindre till en kampanjfråga i valrörelsen?

Statsminister Ulf Kristersson lämnade följande svar (anf. 33):

Herr talman! Kampanjen handlade inte om Archer. Kampanjen handlade om att Sverige skulle öka stödet till Ukraina. Det var den stora frågan. Den handlade om att Sverige nu skulle ha högre ambitioner för att hjälpa Ukraina militärt, humanitärt och ekonomiskt. Vi tyckte inte att regeringen var framåtutlad eller engagerad nog i frågorna. Det sa vi med betydande kraft.

Det vi gjorde häromveckan var att lansera det enskilt största paketet hittills, det största i ekonomiska termer och militära termer. Det är ett större militärt paket till Ukraina än de tidigare åtta sammantaget. Vi satte alltså kraft bakom orden.

Att vi landade i de vapensystemen berodde på att de låg överst på Ukrainas lista av önskemål om vad de behövde – efter samordning med andra länder. Det var den konkreta orsaken. Allt annat låg längre ned och hade tagit längre tid.

Archerfrågan är även i fortsättningen helt levande för svensk del.

### *Gällande ordning*

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktlighet och opartiskhet.

Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg 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 statsrådsuttalanden i olika sammanhang (bet. 2016/17:KU20 s. 332).

### *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.

Utskottets granskningar av statsråds uttalanden har ofta rört uppgifter som lämnats vid kontakter mellan regeringen och dess myndigheter. Ibland har granskningen kommit in på frågor som rör instruktionsförbudet gentemot domstolar, förvaltningsmyndigheter och Riksbanken eller avsett uppgifter som statsråd har lämnat i anslutning till regeringsbeslut (se t.ex. bet. 1999/2000:KU20 s. 119 f., bet. 2003/04:KU20 s. 189 f., bet. 2004/05:KU20 s. 196 f., bet. 2005/06:KU20 s. 156 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.).

Flera av utskottets 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. samt bet. 2018/19:KU20 s. 201 f. och 214 f.).

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 den dåvarande klimat- och miljöministerns uttalande om extra val vid riksdagens frågestund (bet. 2014/15:KU20 s. 42 f.). I sitt ställningstagande hänvisade utskottet 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 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 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 landsbygdsministern som beklagat det inträffade. Enligt utskottet hade tydliga fel begåtts och utskottet förutsatte att det inträffade inte skulle komma att upprepas.

Vidare kan nämnas utskottets granskning av den dåvarande försvarsministerns hantering av frågor kring 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 ansvarar enligt utskottet för vilket underlag de har för svaren.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 23 februari 2023 och den 18 april 2023 svarspromemorior som är upprättade inom Försvarsdepartementet och Statsrådsberedningen (bilaga A3.4.2–3). Av svarspromemoriorna framgår i huvudsak följande.

Anledningen till att artillerisystemet Archer inte ingick i det stödpaket som presenterades vid en pressträff den 16 november 2022 var att annat stöd vid det tillfället var högre prioriterat. Stödpaketet innehöll sådan materiel som Ukraina hade framfört att landet hade störst behov av och som snabbt kunde komma på plats. I stödpaketet ingick bl.a. ett luftförsvarssystem med kvalificerad ammunition, och detta system stod högst upp på Ukrainas prioritetlista.

Vid möten med Ukraine Defence Contact Group (det. s.k. Ramstein-formatet) den 8 september och den 12 oktober 2022 framställde Ukrainas försvarsminister Reznikov önskemål om luftförsvarssystem. Han uppgav att tillgången till luftförsvarssystem var av avgörande betydelse för Ukrainas möjlighet till fortsatt motoffensiv och att en förutsättning för en ukrainsk motoffensiv var att Ryssland fortsatt förnekades luftherravälde. Att det var just luftförsvarssystem som var av högsta prioritet för Ukraina framgick även av

ett brev från Ukrainas försvarsminister som mottogs av Sveriges försvarsminister den 26 oktober 2022.

Det var de önskemål som Ukraina hade framfört och nämnda brev från Ukrainas försvarsminister som låg till grund för statsministerns uttalanden vid frågestunden den 24 november 2022. Som statsministern uppgav vid frågestunden var dock frågan om att skicka Archer alltjämt aktuell.

Statsministerns statssekreterare fick vid ett möte med försvarsministern under första veckan i november 2022 övergripande muntlig information om innehållet i underlaget från Försvarsmakten och statsministern fick motsvarande muntlig information före pressträffen den 16 november 2022.

### *Handlingar från Regeringskansliet*

Konstitutionsutskottet har beslutat att från Försvarsdepartementet begära in den prioritetslista och det brev från Ukrainas försvarsminister som omnämns i svarspromemorian från departementet. Därutöver har utskottet beslutat att från Försvarsdepartementet begära in det underlag från Försvarsmakten med förslag på hur ett fortsatt stöd till Ukrainas försvar skulle kunna utformas på både kort och lång sikt (uppdrag från den dåvarande regeringen) som myndigheten överlämnade till Regeringskansliet i oktober 2022. De tre handlingarna är försedda med sekretessmarkering.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet har i granskningen bl.a. tagit del av handlingar från Regeringskansliet som rör stöd till Ukrainas försvar. Delar av handlingarna har legat till grund för det i granskningen uppmärksammade uttalandet av statsministern. Granskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida.

## **3.5 Statsministerns uttalande om fossilfri industrination**

### **Ärendet**

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet den 20 oktober 2022 (dnr 580-2022/23), *bilaga A3.5.1*, begärs att utskottet granskar statsminister Ulf Kristerssons uttalande om Sveriges klimat- och energipolitik i samband med regeringsförklaringen.

I anmälan framhålls att Ulf Kristersson i sin regeringsförklaring den 18 oktober 2022 uttalat att Sverige under 1980-talet ”blev en av världens första, nästan helt fossilfria industrinationer”. Anmälarna menar att detta påstående är direkt felaktigt och att konstitutionsutskottet därför bör granska det med avseende på dess förenlighet med regeringsformens krav på saklighet.



Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen uttalat att det är en självklar utgångspunkt att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Enligt anmälarna är det särskilt viktigt att de uppgifter som anges vid en regeringsförklaring är korrekta, då de anger riktningen för regeringens politik och normalt föregås av noggranna överväganden.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A3.5.2*.

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

Tisdagen den 18 oktober 2022 presenterade statsminister Ulf Kristersson sin regeringsförklaring (prot. 2022/23:10 § 1). I anförandet gjorde statsministern följande uttalande:

Vi bär nu alla och på olika vis ansvar för Sveriges framtid. Men vi lär också av Sveriges historia. Sverige mötte oljekrisen på 70-talet med en helt ny energipolitik, bröt kopplingen mellan tillväxt och ökande utsläpp, och blev en av världens första nästan helt fossilfria industrinationer. Efter 80-talets överbudspolitik såg vi gemensamt sanningen i vitögat och lade på 90-talet om kursen till strama budgetramverk, låg statskund och välskötta offentliga finanser.

Med anledning av kritik som riktats mot uttalandet publicerade Dagens Nyheter den 26 oktober 2022 en intervju med statsministern med titeln ”Ulf Kristersson försvarar sitt uttalande om fossilfrihet”. I intervjun gjorde statsministern följande uttalande: ”Jag tror att det var rätt uppenbart att jag menade att när vi under 70-talet insåg konsekvenserna av ett stort oljeberoende och byggde ut den svenska kärnkraften, så fick vi en nästintill helt fossilfri elproduktion, och elproduktionen är helt avgörande för alla industriföretag.” På journalistens följdfråga om huruvida Kristersson hade uttalat sig specifikt om elproduktionen i regeringsförklaringen gav statsministern följande svar: ”Nja, svensk industri har alltid varit väldigt elintensiv och att det påverkades dramatiskt, och att utsläppens koppling till tillväxten kunde förändras, med en ny energipolitik, jag tror att de flesta förstod att det var det jag menade.” Journalisten frågade också om statsministern tyckte att påståendet i regeringsförklaringen levde upp till konstitutionsutskottets uttalande att det är angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter. Statsministern gav följande svar: ”Då är det bra att den frågan prövas. Jag tror att det är uppenbart att jag menade att kärnkraften förändrade hela förutsättningen för svensk fossilfrihet.”

## *Gällande ordning*

### **Saklighetskravet**

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 saktighet 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). 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 saktighetskravet i regeringsformen och att saktighetskravet därför inte generellt kan tillämpas i granskningen av statsrådsuttalanden i olika sammanhang (bet. 2016/17:KU20 s. 332).

### **Regeringsförklaring**

Enligt 3 kap. 6 § riksdagsordningen (RO) avger statsministern vid riksmötets öppnande en regeringsförklaring, om det inte finns särskilda skäl för honom eller henne att avstå från detta. I Grundlagberedningens motiv till förslag till riksdagsordning (prop. 1973:90, s. 515 f.) anfördes att regeringsförklaringen är tänkt som underlag för den allmänpolitiska debatt som enligt vad beredningen hade angett i motivavsnittet om riksdagens arbetsplanering borde följa kort tid efter det att riksmötet har öppnats. Det är med hänsyn till detta, anfördes det vidare, önskvärt att förklaringen får en viss fyllighet.

Grundlagberedningen tänkte sig (prop. 1973:90 s. 498) att det årliga riksmötet ska inledas med en öppningshögtidlighet. Vid denna bör statsministern i allmänhet avge en regeringsförklaring i vilken regeringens politik skisseras. Det förefaller naturligt att denna förklaring får bilda utgångspunkt för en allmänpolitisk debatt. Denna bör hållas snarast möjligt efter det att riksmötet har öppnats, dock först sedan riksdagen förrättat de val som ankommer på den. Särskilt efter riksdagsval framstår en inledande, allmän debatt som påkallad. Leder ett riksdagsval till regeringsskifte, anförde Grundlagberedningen, bör såväl regeringsförklaringen som den därpå följande debatten anstå till dess att en ny regering har bildats.

## *Tidigare granskning*

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet har i dessa granskningar framhållit att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan med hänsyn till sin speciella ställning behöva

ta särskilda hänsyn. Ett antal granskningar har gällt frågan om innehållet i statsråds uttalanden har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f. samt bet. 2017/18:KU20 s. 300 f.). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt. 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).

Utskottet granskade våren 2015 statsministerns uttalande om att erkänna staten Palestina som gjordes i regeringsförklaringen i oktober 2014 (bet. 2014/15:KU20 s. 119 f.). I anmälan begärdes att konstitutionsutskottet skulle granska om tillträdande statsministern brutit mot regeringsformen genom att ärendet på detta sätt, enligt anmälaren, de facto avgjorts utan Utrikesnämndens hörande. Utskottet noterade inledningsvis att när dåvarande statsministern läste upp regeringsförklaringen i riksdagens kammare var han godkänd av riksdagen och hade mottagit det förordnande som talmannen utfärdat på riksdagens vägnar. Därför fann utskottet, även med beaktande av att regerings-skiftet ägde rum först senare samma dag, att handlandet i samband med regeringsförklaringen omfattades av konstitutionsutskottets granskning. Vidare konstaterade utskottet att en regeringsförklaring ska ses som en allmän avsiktsförklaring som inte kan tillmätas någon rättsverkan. Uttalandet i regeringsförklaringen kunde därför inte i sig ges innebörden att regeringen redan hade tagit ställning i frågan.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa frågor. Utskottet fick den 9 februari 2023 en svarspromemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A3.5.2).

I promemorian redogörs för det underlag som låg till grund för statsministerns uttalande om Sverige som en nästan helt fossilfri industrination i regeringsförklaringen. I svaret anfördes att uttalandet var en del av ett bredare resonemang. Syftet med detta resonemang var att beskriva den utveckling mot fossilfrihet som Sverige påbörjade i samband med den kraftiga utbyggnaden av kärnkraften under 1970-talet. Vidare anfördes att tillgången på nästintill fossilfri el från kärnkraft och vattenkraft, mot bakgrund av den svenska industrins elintensiva karaktär såväl under 1970-talet som idag, har varit en avgörande faktor för att nå de mycket låga nivåer av koldioxidutsläpp som svensk industri nu har. Som underlag för uppgiften om svensk industris minskade användning av fossil energi och elanvändningens del i denna utveckling hänvisar promemorian till Energimyndighetens rapport Energiläget 2022 med tillhörande bilagor.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet har i tidigare granskningar uttalat att statsråd, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att de kan behöva ta särskilda hänsyn. Utskottet vill framhålla att det är en självklarhet att ett statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Det aktuella uttalandet av statsministern gjordes i regeringsförklaringen efter 2022 års val. I förarbetena till riksdagsordningen uttalades att statsministern vid riksmötets öppnande i allmänhet ska avge en regeringsförklaring i vilken regeringens politik skisseras. Tanken med regeringsförklaringen är att den ska vara underlag för den allmänpolitiska debatt som äger rum i början av ett riksmöte, och det är därför önskvärt att den får en viss fyllighet. Utskottet har tidigare uttalat att en regeringsförklaring ska ses som en allmän avsiktsförklaring som inte kan tillmätas någon rättsverkan. Detta utesluter dock inte krav på att sakuppgifter som lämnas i regeringsförklaringar, vilka enligt utskottet får antas vara nogga förberedda innan de läses upp, är korrekta.

I granskningen har till utskottet anförts att statsministern grundade sitt uttalande i regeringsförklaringen på en rapport från Energimyndigheten och att det var en del av ett bredare resonemang. Statsministern har sedan utvecklat detta resonemang i en intervju med anledning av kritik som framfördes mot uttalandet. Hade statsministern varit tydligare i regeringsförklaringen med vad han åsyftade hade risken för missförstånd sannolikt kunnat undvikas. Samtidigt konstaterar utskottet att uttalandet sett i sitt sammanhang kan förstås på olika sätt och att detta är en del av den politiska debatten.

## 3.6 Utrikesministerns uttalanden om Turkiet

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1423-2022/23), *bilaga A3.6.1*, begärs det att utskottet granskar vissa uttalanden som utrikesministern gjort:

- ett uttalande om att Turkiet är en demokrati, den 18 oktober 2022,
- uttalanden i turkiska och svenska medier om kommande förslag till lagstiftning,
- utrikesministerns användning av begreppet ”skenavrättning” i ett uttalande om en upphängning av en docka som avbildade Turkiets president.

Vidare begärs det i anmälan att utskottet granskar *dels* regeringens förankring i riksdagen, genom dess utskott eller EU-nämnd, av huruvida Turkiet ska ingå i försvarsmaterielprojekt inom EU, *dels* om rutinerna för hantering av handlingar följts när en tjänsteman sänt en handling till sin privata e-postadress.

## *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Regeringskansliet (Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Statsrådsberedningen), *bilaga A3.6.2*.

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

#### **Uttalanden m.m.**

##### *Utrikesministerns uttalande om att Turkiet är en demokrati*

I en artikel med rubriken Ulf Kristersson: Sverige går att laga, som publicerades på Göteborgspostens webbplats den 18 oktober 2022, citeras Tobias Billström "Turkiet är en demokrati men med auktoritära inslag." I artikeln finns även en filmad intervju med Tobias Billström, där han på frågan hur han ser på Turkiet, om det är en demokrati i dag, svarar:

Turkiet är en demokrati som har auktoritära inslag men det är viktigt att understryka att den turkiska regeringen är folkvald och är legalt tillträdd, och det är den måttstocken som vi mäter efter.

##### *Uppgifter om ett kommande förslag till lagstiftning*

Dagens ETC publicerade på sin webbplats den 3 januari 2023 (med uppdatering den 5 januari 2023) en artikel med rubrik Billström i turkiska media: "Sverige kommer kriminalisera terrorflaggor", där nyhetsbyrån Anadolu Agency uppger sig citera utrikesminister Tobias Billström:

Billström säger att man ska presentera ett nytt lagförslag för riksdagen den 7 mars, för att skapa ett "nytt brott" i brottsbalken. Att göra reklam och propagera för terroristorganisationer på svensk mark, ska bli kriminellt. Detta inkluderar att använda flaggor kopplade till organisationerna. Det ska bli förbjudet att "vifta med" dessa flaggor. Den här lagen är tänkt att införas den 1 juni 2023.

I en TT-intervju den 2 januari 2023 om det kommande lagförslaget hade justitieminister Gunnar Strömmer svarat på en fråga om det blir förbjudet att vifta med PKK-flaggor. "Det är deltagandet som är det kriminella. Du kan ju tänka dig personer som viftar med de flaggorna utan att ha en koppling till en terroristorganisation. Det är en viktig distinktion. Sen vilka olika bevis man använder sig av för att styrka det deltagandet, det är en annan femma. Där kan en flagga spela roll." Med hänvisning till den intervjun ställde Dagens ETC frågor som enligt publikationen besvaras av Tobias Billströms pressperson via e-post på följande vis:

Det stämmer att riksdagen ska rösta om en ny lag den 7 mars. Den nya lagen förbjuder inte viftande med flaggor, men när lagen ska tillämpas kommer det att krävas olika bevis för att styrka deltagandet i en terroristorganisation och där kan en flagga komma att spela roll. Mer exakt vad den nya lagen innebär kommer justitiedepartementet att återkomma till längre fram.

På en följdfråga om huruvida utrikesministern är felciterad i turkisk press, svarar, enligt artikeln, utrikesministerns pressperson följande:

Det justitieministern säger (till TT) är korrekt, alla detaljer om den kommande lagen kommer att klargöras i samband med att lagrådsremissen överlämnas till lagrådet. Exakt när det blir kan justitiedepartementets pressekreterare svara på.

Den 4 januari 2023 (med uppdatering den 5 januari 2023) publicerade Dagens ETC på sin webbplats artikeln Inspelning bekräftar: Billström lovar Turkiet ny lag mot "terror". Enligt artikeln har Tobias Billström uttalat följande i en intervju med två journalister från Anadolu Agency:

Vi vill understryka att det sker en grundlagsändring från 1 januari 2023. Den ändringen kommer att göra det kriminellt att delta i en terroristorganisation. Eller att stötta eller stärka en sådan organisation. Vi ska också senare, den 7 mars, lägga fram ett förslag till riksdagen, som gör att vi skapar ett nytt brott i den svenska brottsbalken. Det gör det till ett brott att främja och propagera för terroristaktiviteter på vårt territorium. Det kan [could] inkludera saker som att vifta med flaggor för terroristorganisationer. Och det kommer att börja gälla den 1 juni.

Artikeln innehåller även en ljudupptagning, som enligt uppgift är den oredigerade inspelningen av Tobias Billströms intervju med Anadolu Agency, där Tobias Billström kan höras uttala bl.a. följande:

We will also later on, on the 7th of March, deliver a bill to Parliament which also means that we will create a new offence within the Swedish Criminal Act, and that will make it an offence to promote or propagate for terrorist activity on our territory. That could include such a thing as flag waving for terrorist organizations. And this will come into effect by the 1st of June.

#### *Utrikesministerns uttalande efter en aktion i januari 2023*

Efter en aktion med en docka föreställande president Erdogan som hängdes upp och ned utanför Stockholms stadshus, publicerades den 13 januari 2023 ett uttalande/statement av utrikesministern på regeringens webbplats, med bl.a. följande texter på engelska respektive svenska (*bilaga A3.6.3–4*):

We take an incredibly serious view of these events. Staging a fake execution of a democratically elected foreign leader is reprehensible in its own right, but especially in a country in which two leading politicians have been murdered.

Vi ser otroligt allvarligt på det som hänt. Att genomföra en slags låtsasavrättning av en utländsk demokratiskt vald ledare är förkastligt i sig, och särskilt i ett land som två gånger har förlorat ledande politiker i mord.

#### *En fråga om huruvida Turkiet ska ingå i försvarsmaterielprojekt inom EU*

En lista över åtgärder som Sverige vidtagit efter att den trilaterala avsiktspromemorian undertecknades i Madrid, vilken uppges ha tagits fram av regeringens förhandlande ambassadör, har publicerats på Dagens Nyheters webbplats. En av punkterna på listan gäller att Sverige inom EU aktivt stött ett turkiskt deltagande i ett projekt om militära transporter, inom ramen för det mellanstatliga permanenta strukturerade samarbetet inom EU (Pesco).

Projektet syftar till att möjliggöra gränsöverskridande rörlighet avseende militär personal och materiel/tillgångar [enable the unhindered movement of military personnel and assets within the borders of the EU].

Den ovan nämnda listan offentliggjordes efter att regeringens chefsförhandlare skickat dokumentet med listan till sin privata mejladress, enligt uppgifter som publicerats på Sveriges televisions webbplats den 16 december 2022, med uppdatering den 20 december 2022 i artikeln Stenström om okända Nato-listan: Har inte skickat hemligstämplade dokument.

## Rapporter om Turkiet

*Utrikesdepartementets rapport Turkiet – mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer*

Regeringen har sedan början på 2000-talet publicerat rapporter om situationen för de mänskliga rättigheterna i enskilda länder. Sedan 2017 ingår avsnitt om demokrati och respekten för rättsstatens principer. Rapporterna är en viktig del av Sveriges bredare arbete för att främja respekten för de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer globalt. Utrikesdepartementet ansvarar för framtagandet av dessa landrapporter, vilka finns publicerade på regeringens webbplats. En sådan landrapport om Turkiet sammanställdes 2021. I rapporten uttalas inledningsvis följande:

Denna rapport är en sammanställning grundad på Utrikesdepartementets bedömningar. Rapporten gör inte anspråk på att ge en fullständig bild av läget för de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer i landet. Information bör också sökas från andra källor.

I rapporten TURKIET – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situationen per den 15 maj 2021 uttalas bl.a. följande (s. 1, i avsnittet Sammanfattning):

Turkiet har övergått från att vara en parlamentarisk republik till en exekutiv presidentrepublik. Regelbundna allmänna val hålls.

Vidare uttalas (s. 5 f., i avsnittet Demokrati, under rubrik De politiska rättigheterna och politiska organisationerna):

Efter grundlagsändringar 2017 och tidigarelagda parlaments- och presidentval 2018, övergick Turkiet från att vara en parlamentarisk republik till en exekutiv presidentrepublik. Presidentens makt har därmed ökat samtidigt som parlamentets har minskat. Delar av det regelverk som infördes i samband med undantagstillståndet 2016–2018 är fortfarande i kraft.

Presidenten utses genom allmänna val för en mandatperiod om fem år, med möjlighet till omval för ytterligare en mandatperiod. Presidenten kan utfärda presidentdekret inom områden som rör den verkställande makten. Presidentdekret får enligt grundlagen inte strida mot gällande lagstiftning eller mänskliga rättigheter. Det exekutiva presidentsystemet innebär att presidentämbetet har breda maktbefogenheter och att myndigheternas självständighet och handlingsutrymme är begränsat.

Parlamentet består av en kammare med 600 ledamöter och är det lagstiftande organet. Flerpartisystem råder. Ett parti eller en partiallians

behöver tio procent av rösterna för att få platser i parlamentet. Parlamentsval sker samtidigt som presidentval, vart femte år. Valdeltagandet är traditionellt högt, runt 85 procent.

Lokalval hålls vart femte år och i det senaste valet 2019 vann oppositionspartierna i flera större kommuner, inklusive Istanbul och huvudstaden Ankara. Sedan dess har en rad förändringar av lagar och administrativa bestämmelser införts som inskränker makten på lokal nivå. Ett flertal valda borgmästare från partiet HDP har hindrats från att tillträda eller ersatts av "förvaltare" utsedda av regeringen. Av totalt 65 kommuner där HDP vann i lokalvalen styr partiet nu bara i sex kommuner.

Disciplinärenden används i oproportionerlig utsträckning mot oppositionspolitiker.

— — —

Kvinnor är underrepresenterade inom politik och beslutsfattande.

I samma avsnitt (s. 6 f., under rubrik Det civila samhällets utrymme) uttalas bl.a.:

Det civila samhället i Turkiet är aktivt, men dess utrymme att verka krymper. Civilsamhällesföreträdare, journalister, människorättsförsvarare, akademiker, politiker och hbqti-personer trakasseras genom rättsprocesser, smutskastningskampanjer, hot och våld. Civilsamhällesföreträdare vittnar om inskränkningar i verksamheten, exempelvis årliga ingripande finansiella revisioner, utreseförbud och godtyckliga gripanden.

Civilsamhällesorganisationer är ålagda att informera myndigheterna om finansiellt stöd från utlandet och kontakter med internationella organisationer. [...]

2020 antogs en ny lag mot penningtvätt och finansiering av terrorism, som bland annat möjliggör inskränkningar av icke-statliga organisationers verksamhet vid misstanke om finansiering av terrorism eller narkotika-relaterade brott. Lagen möjliggör även tätare revisioner och ger myndigheterna rätt att byta ut personer i organisationernas ledning med ersättare, utsedda av regeringen. Låga beviskrav i kombination med en bred tillämpning av nationell terrorlagstiftning innebär en risk att den nya lagen kommer medföra ytterligare inskränkningar i civilsamhällets utrymme att verka.

#### *OSSE:s rapport om president- och parlamentsvalen i Turkiet 2018*

Inför president- och parlamentsvalen i Turkiet 2018 etablerade Organisationen för säkerhet och samarbete i Europas (OSSE:s) byrå för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR), på inbjudan av Republiken Turkiet, en insats (ODIHR EOM) för att observera presidents- och parlamentsvalen den 24 juni 2018. ODIHR EOM analyserade valprocessens överensstämmelse med åtaganden enligt OSSE, andra internationella skyldigheter och standarder för demokratiska val, liksom nationell lagstiftning.

#### *Gällande ordning m.m.*

#### **Ansvar för utrikespolitiken**

Utrikespolitiken är enligt 1974 års regeringsform, liksom tidigare, en regeringens styrelsefunktion, och ansvaret för utrikespolitiken åvilar enligt förarbetena i första hand regeringen (prop. 1973:90 s. 355). Av 10 kap. 1 § regeringsformen följer att överenskommelser med andra stater eller med



mellanfolkliga organisationer ingås av regeringen. Dock krävs riksdagens godkännande när överenskommelsen förutsätter lagstiftning, i övrigt rör ett ämne som riksdagen ska besluta om eller är av större vikt (10 kap. 3 § regeringsformen).

### **Information och samråd om EU-samarbetet**

Regeringen ska fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen, enligt 10 kap. 10 § regeringsformen. Riksdagsordningens 7 kap. innehåller bl.a. bestämmelser om regeringens överläggningar med utskotten om EU-frågor (12 §) och regeringens samråd med EU-nämnden (14 §).

### **Hantering av handlingar**

En handling är, enligt 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen, allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. Med handling avses en framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt kan uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel, enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen.

En handling anses ha kommit in till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa, enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen.

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

Enligt 2 kap. 8 § anses ett brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndigheten som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning. En handling som enligt denna bestämmelse är att anse som allmän, har denna egenskap oavsett om den har anlänt till myndighetens lokaler eller tillställts en befattningshavare vid myndigheten på annat sätt, t.ex. på dennes privata adress (se JO:s beslut den 27 februari 2009, dnr 5807-2007).

### *Tidigare granskning*

#### **Uttalanden av statsråd i utrikespolitiska frågor**

Konstitutionsutskottet genomförde under våren 2002 en granskning av formerna för utrikespolitiska beslut (bet. 2001/02:KU20 s. 229 f.). I

granskningen yttrade sig Utrikesutskottet, som bl.a. uppehöll sig vid s.k. performativa uttalanden – ”doing something by saying something”.

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 hävdad 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. När det gällde de uttalandena som uppmärksammades i granskningen noterade utskottet att vart och ett av dem i sak verkade följa en tradition inom svensk utrikespolitik och att uttalandena i sig inte kunde sägas innebära någon ny utrikespolitisk linje. Utskottet noterade att i flera av uttalandena togs folkrättsliga principer generellt och ett konkret fall upp om vartannat. Uttalandena rörde frågor som enligt utskottet kunde vara känsliga för bl.a. en utländsk stat och där omgivningen kunde ha olika uppfattningar. Utskottet konstaterade att de aktuella uttalandena uppenbarligen hade missförståtts. 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 2017 granskade utskottet (bet. 2016/17:KU20) statsministerns och utrikesministerns uttalanden om Saudiarabien. Statsministern hade valt att inte beskriva Saudiarabien med ordet diktatur, vilket däremot utrikesministern gjort. I ärendet inhämtades synpunkter från Regeringskansliet i två skriftliga promemorior. Av den första promemorian framgick att statsministerns uttalande om Saudiarabien gav uttryck för regeringens ståndpunkt att arbetet för att främja demokrati och mänskliga rättigheter inte i första hand förs genom att kategorisera länders styrelseskick, utan genom att aktivt verka för demokrati och mänskliga rättigheter i alla relevanta sammanhang. Utskottet frågade även om statsministerns och utrikesministerns uttalanden om Saudiarabien föregicks av några överväganden om huruvida, och i så fall hur, dessa uttalanden skulle kunna påverka svensk utrikespolitik i olika avseenden. Av promemorian framgick att uttalanden av företrädare för regeringen om förhållanden i andra länder utgör en del av Sveriges utrikespolitik och att de aktuella uttalandena byggde på redan gjorda utrikespolitiska ställningstaganden. I utskottets ställningstagande konstaterades inledningsvis att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas då utrikespolitiken i viss

mån skiljer sig från andra politikområden. Bland annat måste utrikesministrernas uttalanden anses ha särskild auktoritet när det gäller regeringens hållning i en utrikespolitisk fråga. Ett uttalande som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om det rör förhållanden till en utländsk stat. Utskottet konstaterade att formuleringarna skiljer sig åt i olika uttalanden. Samtidigt måste det enligt utskottet finnas utrymme att anpassa och nyansera uttalanden utifrån förutsättningarna i olika situationer. Sammantaget kunde de gjorda uttalandena enligt utskottets mening inte anses oförenliga med de krav som utifrån det ovan anförda kan ställas på utrikespolitiska uttalanden.

Våren 2018 granskade utskottet (bet. 2017/18:KU20 s. 165 f.) huruvida uttalanden från regeringen om det svenska säkerhetsläget och den svenska försvarspolitiska linjen varit motstridiga och skapat en osäkerhet om vad som var den svenska säkerhetspolitiska linjen samt huruvida regeringen lämnat korrekt information. Utskottet konstaterade då att vart och ett av de uttalanden som uppmärksammades i granskningen i sak verkade följa en tradition inom svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik, och att uttalandena i sig inte kunde sägas innebära någon ny politisk linje. Vidare konstaterade utskottet dock att de aktuella uttalandena i debatten trots det uppenbarligen missförstås och uppfattats som motsägelsefulla. Mot bakgrund av de särskilda krav som ställs på uttalanden inom det aktuella området underströk utskottet därför vikten av att företrädarna för regeringen samordnar sina uttalanden för att säkerställa att de formuleringar som används inte leder till missförstånd eller ger upphov till motstridiga tolkningar.

Våren 2019 gällde en granskning (bet. 2018/19:KU20 s. 228 f.) utrikesministrernas uttalanden om Storbritanniens utträde ur EU. I sitt ställningstagande 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. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är, anförde utskottet, 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 att utrikespolitiken i viss mån skiljer sig från andra politikområden. Ett uttalande som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om det rör förhållanden till en utländsk stat. Särskilda krav måste därför enligt utskottet ställas på uttalanden som görs av den minister som ansvarar för utrikespolitiken inom regeringen. När det gällde de uttalanden som varit föremål för granskning var utskottets bedömning att dessa, 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. Som utskottet tidigare hade anförts ställs särskilda krav på uttalanden inom utrikespolitiken, och utskottet erinrade på ett allmänt plan om vikten av att utrikesministrernas uttalanden till sitt innehåll är så formulerade att de inte leder till missförstånd eller ger upphov till motstridiga tolkningar. Det kunde konstateras att

uttalandena i just detta fall inte kom att få några sådana konsekvenser, såvitt framgick av granskningen. Avslutningsvis förutsatte utskottet att vad det tidigare uttalat i sina granskningar om t.ex. performativa uttalanden beaktas av statsråd i deras fortsatta arbete.

### **Hantering av handlingar**

I en granskning våren 2016 av Näringsdepartementets hantering av Sjöfartsverkets inköp av helikoptrar (bet. 2015/16:KU20 s. 275 f.) hade bl.a. framkommit att tjänstemän vid Näringsdepartementet använt sig av privata e-postadresser vid kontakter med Sjöfartsverket. Enligt utskottet (s. 299) kunde agerandet ge intryck av att man har velat undandra sig offentlighetsprincipen, vilket förstås inte vore acceptabelt. Utskottet ansåg det olämpligt av tjänstemän i Regeringskansliet att använda sig av privata e-postadresser. Om sådana någon gång ändå skulle användas är det 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 och arkivering.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt viss information. Som svar fick utskottet den 2 mars 2023 promemorior som upprättats inom Regeringskansliet (Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Statsrådsberedningen, bilaga A3.6.2). Av promemoriorna framgår i huvudsak följande.

Till grund för utrikesministerns uttalande den 18 oktober 2022 – att Turkiet är en demokrati som har auktoritära inslag men det är viktigt att understryka att den turkiska regeringen är folkvald och är legalt tillträd – låg enligt promemorian en analys av Turkiets statsskick och utvecklingen i Turkiet vad gäller respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. Skriftliga underlag som nämns i promemorian är en slutrapport av Organisationen för fred och säkerhet i Europa (OSSE) från valövervakningen i Turkiet under president- och parlamentsvalen 2018 och Utrikesdepartementets rapport TURKIET – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situationen den 15 maj 2021. Sammantaget ledde analysen till slutsatsen att Turkiet är en demokrati, om än med utmaningar.

När det gäller utrikesministerns uttalande till Analoglu Agency, uppges i promemorian att det inför utrikesministerns resa till Turkiet i december 2022 togs det fram ett underlag, varav följande framgår:

We will introduce a new offence covering a person who takes part in activities in a terrorist organization in a way that is liable to promote, strengthen or support the terrorist organization. According to the Inquiry, the new offence could cover activities such as getting a membership or engaging in propaganda and publicity. Waving flags with symbols of terrorist organizations could be used as evidence to prove participation offence.

Utrikesministerns uttalande till den turkiska nyhetsbyrån Anadolu Agency den 23 december 2002 i Ankara, gjordes på engelska och hade enligt den oredigerade inspelningen, anförs det i promemorian, följande lydelse:

We will also later on, on the 7th of March, deliver a bill to Parliament which also means that we will create a new offence within the Swedish Criminal Act, and that will make it an offence to promote or propagate for terrorist activity on our territory. That could include such a thing as flag waving for terrorist organizations.

I promemorian bekräftas, med anledning av utskottets fråga om utrikesministern använt begreppet ”skenavrättning” om aktionen i januari 2023 med en upphängd docka, att utrikesministern i en intervjusituation använt ordet skenavrättning. Utrikesministern har förtydligat sitt uttalande i efterföljande intervjuer och har lämnat följande kommentar på Twitter:

The Swedish Government safeguards an open debate on political choices, it strongly repudiates threats and hate directed towards political representatives. The portrayal of an executed President outside City Hall is deplorable.

När det gäller huruvida Sverige inom EU aktivt stött ett turkiskt deltagande i ett projekt om militära transporter, inom ramen för det mellanstatliga permanenta strukturerade samarbetet inom EU (Pesco), och i så fall om detta föregåtts av kontakter med riksdagen och i så fall när och hur, uppges i promemorian att Sverige kontinuerligt har understrukit vikten av att EU:s samarbete med strategiska partners stärks. Denna politiska inriktning har bl.a. tagit sig uttryck i att Sverige i olika sammanhang förespråkade tredjelandsdeltagande av länder som USA, Storbritannien, Kanada och Turkiet i det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco). Regeringen har fortlöpande informerat försvarsutskottet om sin ståndpunkt att EU:s partnerskap med tredjeländer på säkerhets- och försvarsområdet bör stärkas. Detta har bl.a. skett den 11 november 2021 och den 10 maj 2022 som del i information till försvarsutskottet inför försvarsministermöten i EU. – Turkiet har ansökt om att bli fullvärdig medlem i Pescoprojektet om militär rörlighet. Projektet har bl.a. som mål att förbättra den militära rörligheten mellan EU:s medlemsstater och att vara ett forum för kunskapsutbyte. Projektet omfattar inte forskning och utveckling av försvarsmateriel eller upphandling av sådan materiel. I samband med att den av Nederländerna ledda arbetsgruppen för projektet behandlade Turkiets ansökan vid ett möte i september 2022, uttalade Sverige sitt stöd för Turkiets deltagande som fullvärdig tredjelandsmedlem. Det konstaterades samtidigt att det finns flera villkor som ansökande länder måste uppfylla för att kunna bli fullvärdiga medlemmar. Ett av villkoren är att det ska finnas ett giltigt informationssäkerhetsavtal mellan det ansökande landet och EU. Ett sådant avtal saknas ännu mellan Turkiet och EU.

Med anledning av utskottets fråga om hantering av e-post inom UD/RK och hur hanteringen av listan över åtgärder som Sverige vidtagit efter den trilaterala avsiktspromemorian som undertecknades i Madrid överensstämmer med regelverket, framhålls inledningsvis i promemorian att oavsett hur

handlingar hanteras ska tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet beaktas. I anslutning därtill anmärks bl.a. att en handling betraktas som expedierad om den t.ex. skickats till någon utomstående med e-post eller vanlig post eller om den publicerats på en webbplats som är tillgänglig för utomstående (Statsrådsberedningens promemoria Allmänna handlingar i Regeringskansliet, SB PM 2022:1). Den omständigheten att den nu aktuella handlingen har översänts från en e-postadress som en tjänsteman använder i tjänsten till en e-postadress som han använder privat har inte bedömts medföra att handlingen därigenom blivit allmän. På Regeringskansliets intranät finns en rekommendation om att man inte bör skicka arbetsrelaterad information till eller från ett privat e-postkonto. Handlingar som innehåller sekretessbelagda eller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska hanteras i enlighet med Regeringskansliets föreskrifter om säkerhet (RKF 2019:2, som fr.o.m. den 1 februari 2023 har ersatts av RKF 2023:3). När handlingen lämnades ut till Dagens Nyheter bedömdes den inte innehålla några sekretessbelagda eller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

### **Utskottets ställningstagande**

Som utskottet uttalat tidigare har statsråd i likhet med andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, 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, har utskottet inget att anmärka på de i granskningen uppmärksammade uttalandena. Utskottet vill uppmärksamma värdet av att uppgifterna i turkisk nyhetsförmedling om lagstiftning om terrorbrott har korrigerats av bl.a. personal vid Utrikesdepartementet.

Regeringens hantering av frågan om Turkiet ska ingå i ett försvarsmaterielprojekt inom EU ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Härutöver vill utskottet också påminna 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 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 och arkivering och informationssäkerhet.

## 3.7 Dåvarande utrikesministerns uttalande om krigsmaterielexport till Ukraina

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1394-2021/22), *bilaga A3.7.1*, begärs det att utskottet granskar ett uttalande av dåvarande utrikesministern Ann Linde om förutsättningarna för svensk krigsmaterielexport till Ukraina vid ett ryskt angrepp.

I anmälan görs det gällande att dåvarande utrikesministern genom sitt uttalande har lämnat felaktiga uppgifter om det svenska regelverket för exportkontroll av krigsmateriel. Ann Linde sa i programmet Agenda i SVT den 13 februari 2022 enligt anmälan följande: ”Vi kan inte helt plötsligt säga så här att bara för att det nu är en konflikt så ska vi ändra våra vapenexportregler.” Anmälaren anför att inget av de ovillkorliga hinder mot att exportera krigsmateriel till en stat som befinner sig i en väpnad konflikt är uppfyllda när det gäller Ukraina. Enligt förarbetena till den gällande vapenexportregleringen ska en helhetsbedömning göras där Sveriges utrikes- och försvarspolitik ska vägas in. Det finns enligt anmälaren också exempel på att utförseltillstånd har beviljats i samband med väpnade konflikter: 2003 beviljades utförseltillstånd i samband med USA:s och Storbritanniens deltagande i den väpnade konflikten i Irak.

Dåvarande utrikesministerns uttalande om att de nuvarande reglerna om utförseltillstånd inte möjliggör krigsmaterielexport till Ukraina är därmed enligt anmälaren felaktigt i förhållande både till regelverket och till hur detta tidigare har tillämpats för utförseltillstånd till länder som deltar i en väpnad konflikt.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A3.7.2–3*, ett skriftligt svar från tidigare utrikesministern Ann Linde, *bilaga A3.7.4* samt en utfrågning med Ann Linde, *bilaga B4*.

### Utredning i ärendet

#### *Dåvarande utrikesministerns uttalande*

Dåvarande utrikesministern Ann Linde uttalade bl.a. följande i SVT-programmet Agenda den 13 februari 2022 om en eventuell export av krigsmateriel till Ukraina:

Vi har i Sverige ett av världens tuffaste exportregler när det gäller vapen. Det är ju en myndighet som tittar på det, men jag kan inte tänka mig att det är en möjlighet för Sverige.

---

Vi har ju en av de starkaste vapenkontrollexportreglerna som finns, och det måste ju följas även, eller kanske särskilt, i sådana här sammanhang.

---

Vi kan inte helt plötsligt säga så här att bara för att det nu är en konflikt så ska vi ändra våra vapenexportregler. Vi har ju vapenexportregler just därför att de ska följas också när det är konflikt.

### *Export av krigsmateriel*

Krigsmateriel är materiel som är utformad för militärt bruk och som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel. Det svenska exportkontrollverket består av lagen (1992:1300) om krigsmateriel (krigsmateriellagen) och förordningen (1992:1303) om krigsmateriel (krigsmaterieförordningen) samt de principer och vägledande uttalanden, de s.k. riktlinjerna, om utförsel och utlandssamverkan som regeringen gjorde i samband med lagens tillkomst och som godkänts av riksdagen (prop. 2017/18:23, bet. 2017/18:UU9, rskr. 2017/18:163). I en bilaga till krigsmaterieförordningen görs bl.a. en uppdelning mellan krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel.

Export av krigsmateriel förutsätter tillstånd, s.k. utförseltillstånd. Ansökningar om utförseltillstånd prövas av Inspektionen för strategiska produkter (ISP). ISP ska lämna över ett tillståndsärende till regeringen för prövning om ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt. Exportkontrollrådet (EKR), som består av ledamöter från samtliga parti-grupper i riksdagen, är ett rådgivande organ för exportkontrollfrågor. EKR bistår ISP med uttolkningen av riktlinjerna för enskilda ärenden.

Enligt 1 § andra stycket krigsmateriellagen får krigsmateriel exporteras bara om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte i övrigt strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik. Som exempel på internationella förpliktelser kan nämnas EU:s gemensamma ståndpunkt om kontrollen av krigsmaterielexport och FN:s vapenhandelsfördrag.

Av riktlinjerna för utförsel och annan utlandssamverkan följer bl.a. att tillstånd bara bör medges om utförseln eller samverkan:

- behövs för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande, eller det i övrigt finns ett säkerhetspolitiskt intresse för det,
- det inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik (prop. 2017/18:23 s. 66 f.).

Som exempel på ovillkorliga hinder för utförseltillstånd nämns ett vapenembargo eller en annan internationell förpliktelse som Sverige är bunden av (prop. s. 19). Vid prövningen av ett tillståndsärende ska i övrigt en helhetsbedömning göras av alla omständigheter som är betydelsefulla för ärendet.



Utrikespolitiska hinder finns enligt riktlinjerna inte i fråga om samverkan med eller export till de nordiska länderna, länderna inom Europeiska unionen eller de traditionellt alliansfria staterna i Europa. Samverkan med dessa länder får i princip anses stå i överensstämmelse med Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik. Respekt för mänskliga rättigheter och den mottagande statens demokratiska status utgör vidare centrala villkor vid tillståndsprövningen. Ju sämre den demokratiska statusen är desto mindre utrymme finns för att tillstånd beviljas.

Tillstånd till utförelse av krigsmateriel för strid, eller till annan utlands-samverkan som avser krigsmateriel för strid eller övrig krigsmateriel, bör enligt riktlinjerna inte beviljas om det avser en stat som befinner sig i en väpnad konflikt med en annan stat, oavsett om krigsförklaring har avgetts eller ej, en stat som är invecklad i en internationell konflikt som kan befaras leda till en väpnad konflikt eller en stat som har inre väpnade oroligheter.

Tillstånd bör beviljas för utförelse av materiel som klassificerats som övrig krigsmateriel. Denna presumtion gäller om den mottagande staten inte befinner sig i väpnad konflikt med en annan stat eller har inre väpnade oroligheter, det i den mottagande staten inte förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter, det inte finns grava brister i den mottagande statens demokratiska status och det inte finns ett ovillkorligt hinder.

Om det inte finns ett ovillkorligt hinder, bör det vidare finnas en presumtion för att tillstånd ges till utförelse av bl.a. reservdelar eller ammunition till krigsmateriel som tidigare har exporterats med tillstånd, s.k. följdleveranser. Riktlinjen för följdleveranser motiveras av behovet att tydliggöra den svenska exportkontrollpolitikens syn på vikten av leveranssäkerhet (prop. s. 58); när en försvarsmakt ska anskaffa materiel är möjligheten att få stöd från tillverkaren för att utrustningen ska vara användbar under dess planerade livslängd en viktig faktor.

### *Svar på skriftlig fråga*

Enligt en artikel på SVT:s webbplats den 24 januari 2022 uppgav dåvarande utrikesministern Ann Linde följande, med anledning av en fråga om ett eventuellt stöd till Ukraina i form av militär utrustning: ”Vi har väldigt starka regler mot vapenexport så det är inte aktuellt för vår del. Men vi stöder Ukraina på många andra sätt, framför allt genom ett mycket högt bistånd för reformer i Ukraina som vi tror är något av det viktigaste.” Som svar på en skriftlig fråga om vad dåvarande utrikesministern menat med sitt uttalande om att reglerna för vapenexport skulle omöjliggöra till Ukraina svarade Ann Linde den 16 februari 2022 följande (fr. 2021/22:1027):

Jag har inte använt uttrycket ”omöjliggöra”. Att konstatera att vi i Sverige har mycket strikta nationella riktlinjer för export av krigsmateriel, är inte detsamma som att fastslå att det föreligger ett absolut exportförbud i fallet med Ukraina.

### *Tidigare granskning*

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet brukar i dessa granskningar framhålla dels att utskottets granskning ska avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, dels att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan med hänsyn till sin speciella ställning behöva ta särskilda hänsyn.

Ett antal granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f. bet. 2017/18:KU20 s. 300 f., bet. 2018/19:KU20 s. 201 f. och s. 214 f., bet. 2021/21:KU10 s. 286 f. och s. 308 f. bet. 2020/21:KU20 s. 165 f. och s. 173 f. samt bet. 2021/22:KU20 s. 216 f.). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Utskottet granskade hösten 2020 dåvarande utrikesministern Ann Lindes uttalande om export av krigsmateriel (bet. 2020/21:KU10 s. 304 f.). Uttalandet avsåg bl.a. huruvida Sverige exporterar krigsmateriel till länder som deltar i pågående strider och klassificeringen av vissa produkter som krigsmateriel. Som svar på utskottets frågor anförde Regeringskansliet bl.a. att utrikesministern var felinformerad när hon uttalade att vissa produkter utgjorde krigsmateriel. När det gällde uttalandet om att det inte förekommer svensk krigsmaterielexport till länder som är i pågående strider anfördes att det gjordes i samband med att utrikesministern beskrev det svenska regelverket för export av krigsmateriel. Enligt riktlinjerna bör export av krigsmateriel inte beviljas till en stat som befinner sig i väpnad konflikt med en annan stat. Det är dock enligt svarspromemorian inte att likställa med ett absolut exportförbud. Utskottet konstaterade att delar av utrikesministerns uttalande var felaktiga och upprepade att det är en självklar utgångspunkt att statsråds uttalanden ska vara korrekta.

Ytterligare en granskning av ett uttalande av dåvarande utrikesministern Ann Linde om svensk krigsmaterielexport genomfördes våren 2022 (bet. 2021/22:KU20 s. 274 f.). Uttalandet avsåg krigsmaterielexport till länder som deltar i stridigheter i Jemen, bl.a. Saudiarabien och Förenade Arabemiraten, och hade innebörden att någon sådan export inte hade beviljats ”på många år”. Utskottet konstaterade att det i granskningen hade framkommit att tillstånd under de senaste åren hade beviljats för export av krigsmateriel till länder som deltar i stridigheterna i Jemen. Utrikesministerns uttalande var därmed enligt utskottet inte korrekt.

Härutöver har utskottet i några tidigare granskningsärenden konstaterat att det inom utrikespolitiken talas om s.k. performativa uttalanden (bet. 2015/16:KU20 s. 380 f., bet. 2016/17:KU20 s. 315 f., bet. 2017/18:KU20 s. 165 f. och bet. 2018/19:KU20 s. 228 f.). Utgångspunkten är att utrikespolitiskt beslutsfattande i flera avseenden skiljer sig från inrikespolitiskt. För att ett uttalande ska betraktas som performativt inom utrikespolitiken krävs

vanligen att det råder särskilda yttre förhållanden. Det brukar framhållas, har utskottet anfört, 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. Ett uttalande som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om det rör förhållanden till en utländsk stat. Särskilda krav måste därför enligt utskottet ställas på uttalanden som görs av den minister som ansvarar för utrikespolitiken inom regeringen.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Utskottet har genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt svar på frågor om vilket underlag dåvarande utrikesministern hade för sina uttalanden om svensk krigsmaterielexport till Ukraina. Som svar överlämnades den 17 januari 2023 och den 14 februari 2023 promemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet (bilaga A3.7.2–3). Av svaren framgår att de ansvariga enheterna i Regeringskansliet tog fram ett underlag inför intervjun med dåvarande utrikesministerns i SVT:s Agenda. När det gäller vapenexport till Ukraina framgår enligt promemoriorna följande av underlaget:

Vi är medvetna om flera länders leveranser av militär materiel till Ukraina. Vad gäller förfrågningar om eventuellt svenskt stöd behöver som bekant Sveriges strikta exportkontrollregelverk beaktas. Vi har sedan länge ett mycket strikt regelverk som reglerar svensk vapenexport. Regelverket åtnjuter ett brett politiskt stöd och är välförankrat i riksdagen. Det finns en svensk tillståndsmyndighet (ISP) som har till uppgift att pröva enskilda exportfrågor. Sverige har inte exporterat någon krigsmateriel till Ukraina i modern tid (bortsett från jakt- och sportskytteprodukter).

Sverige har ett försvarssamarbete med Ukraina och som i första hand genomförs av Försvarsmakten.

Och vi gör så mycket annat på andra områden, också det till stöd för Ukrainas motståndskraft.

Något ytterligare underlag lämnades enligt promemoriorna inte av de ansvariga enheterna inom Regeringskansliet.

### *Skriftligt svar från Ann Linde*

Utskottet har ställt skriftliga frågor till Ann Linde om vilket underlag som legat till grund för hennes uttalande om svensk vapenexport till Ukraina. Ann Linde bekräftar i ett svar den 6 mars 2023 att hon inför intervjun fick det underlag som redovisats i Utrikesdepartementets svarspromemorior (bilaga 3.7.4). Hon anför dessutom att hennes uttalanden gjordes elva dagar före Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och att när riksdagen sedan beslutade att godkänna att Sverige ska ge krigsmateriel till Ukraina var det första gången ett sådant beslut fattades sedan 1939, när Sovjetunionen angrep Finland. Mot denna bakgrund, anför hon, var uttalandet rimligt.

### *Utfrågning med Ann Linde*

Utskottet genomförde den 27 april 2023 en utfrågning med tidigare utrikesministern Ann Linde (bilaga B4).

Ann Linde framhöll inledningsvis att Sverige har ett mycket strikt regelverk kring exporten av vapen och att detta regelverk har ett brett politiskt stöd och är väl förankrat i riksdagen. Hennes uttalande gjordes elva dagar före Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, när man vare sig i Sverige eller i övriga Europa trodde att en sådan invasion var att vänta, och byggde på erfarenheter kring tidigare tolkningar av exportreglerna. Mot denna bakgrund var uttalandet enligt Ann Linde rimligt.

Hon anförde att hon uttalade sig i flera andra sammanhang om en eventuell export av vapen till Ukraina och då tydligt konstaterade att det inte finns något förbud eller andra ovillkorliga hinder mot vapenexport, men att frågan om export till Ukraina måste hanteras på samma sätt som andra liknande ärenden. Också företrädare för andra partier gjorde enligt Ann Linde under denna tid uttalanden med innebörden att en svensk vapenexport till Ukraina, under de förutsättningar som då var kända, inte var trolig.

Ann Linde anförde vidare att om hon i detta skede, när det fortfarande inte ansågs troligt att en kommande invasion skulle vara fullskalig och när man fortfarande trodde på en diplomatisk lösning av krisen, i stället skulle ha sagt att Sverige skulle exportera vapen till Ukraina, hade det inneburit att hon föreslagit att Sverige skulle ändra både sin vapenexportpraxis och sin säkerhetspolitik. Hennes uttalande innebar heller inte att export av vapen till Ukraina var omöjlig eller utesluten, bara att hennes bedömning vid denna tidpunkt var att en sådan export inte var trolig. Hon anförde också att Ukrainas president och utrikesminister vid en konferens i München ungefär en vecka senare bad omvärlden att inte agera som om en invasion var en självklarhet eftersom detta bl.a. innebar att många företag på grund av oro lämnade Ukraina, vilket i sin tur bidrog till en svår ekonomisk situation för landet.

Som svar på en fråga om uttalandet kunde uppfattas vara performativt och om det därför funnits en risk för att Ukraina och resten av omvärlden uppfattade hennes uttalande som ett svenskt avståndstagande och som att Ukraina inte kunde vänta sig stöd från Sverige anförde Ann Linde att en sådan frågeställning är väldigt spekulativ och vore att dra långtgående konsekvenser av uttalandet. Hon anförde att hon inte sa att vapenexport till Ukraina var utesluten, bara att hennes bedömning vid den tidpunkten, med den information hon och omvärlden då hade om läget i Ukraina, var att en sådan export inte var sannolik. Det hade snarare varit fråga om ett performativt uttalande om hon i det läget uttalat att Sverige skulle ändra den strikta praxis för vapenexport som vi, i bred politisk enighet, har haft i decennier.

### **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 dåvarande utrikesministerns uttalande om en eventuell kommande vapenexport till Ukraina kan konstateras att uttalandet innebar en beskrivning av det svenska exportkontrollregelverket och vilket utrymme detta ger för export av krigsmateriel till ett land som är inblandat i en väpnad konflikt. Regelverket består både av krigsmateriellagen med en tillhörande förordning och av de vägledande uttalanden, de s.k. riktlinjerna, som har godkänts av riksdagen. Något förbud mot export av krigsmateriel till en stat som befinner sig i en väpnad konflikt finns inte i lagen eller förordningen. I riktlinjerna sägs att ett exporttillstånd inte *bör* beviljas om det avser en stat som befinner sig i en väpnad konflikt med en annan stat, oavsett om en krigsförklaring har avgetts eller ej, en stat som är invecklad i en internationell konflikt som kan befaras leda till en väpnad konflikt eller en stat som har inre väpnade oroligheter.

Som utskottet tidigare har uttalat måste under vissa förhållanden särskilda krav ställas på uttalanden som rör förhållanden till en utländsk stat och som görs av den minister som ansvarar för utrikespolitiken. Samtidigt kan i dessa fall också särskilda hänsyn behöva tas med anledning av svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. Det säkerhetsläge världen befann sig i när uttalandet gjordes, liksom behovet av att inte bidra till spekulationerna kring en eventuellt förestående rysk invasion, utgjorde goda skäl för dåvarande utrikesministern att betona att möjligheten till en svensk export av krigsmateriel till Ukraina inte var självklar. Det finns dock en risk för att delar av vad dåvarande utrikesministern uttalade kan ha uppfattats innebära att krigsmateriel inte kunde sändas till Ukraina utan att reglerna först ändrades.

Granskningen ger härutöver inte anledning till något uttalande av utskottet.

### 3.8 Vissa granskningar om uttalanden av statsråd

#### **Anmälningarna**

I flera anmälningar till konstitutionsutskottet begärs att utskottet ska granska om ett statsråds uttalande har varit korrekt. Det görs i bl.a. följande anmälningar:

- Skolministerns agerande i samband med tillträdet som statsråd – delvis, se vidare avsnitt 3.1 (dnr 610-2022/23)
- Dåvarande energi- och digitaliseringsministerns hänvisning till en rapport (dnr 2052-2021/22)
- Dåvarande energi- och digitaliseringsministerns uttalande om utbyggnaden av havsbaserad vindkraft (dnr 2062-2021/22)
- Dåvarande infrastrukturministerns uttalanden om klampning (dnr 2141-2021/22)

- Dåvarande näringsministerns uttalande om företag inom kärnenergi-branschen (dnr 2191-2021/22)
- Dåvarande energi- och digitaliseringsministerns uttalande om elpriser (dnr 2474-2021/22)
- Statsministerns uttalanden om svensk kärnkraft (dnr 941-2022/23)
- Statsministerns uttalanden om elstöd (dnr 1158-2022/23)
- Migrationsministerns uttalande om antalet papperslösa i Sverige (dnr 1200-2022/23)
- Före detta statsministerns uttalanden om kärnkraft (dnr 1428-2022/23).

Anmälningarna och delar av det skriftliga utredningsmaterialet återfinns i *bilaga A3.1.1–3* (delvis) och *A3.8.1–24*. Uppteckningar från utfrågningar återfinns i bilaga *B1* och *B6*.

### Utskottets ställningstagande

Granskning av statsråds uttalanden är inget nytt utan har förekommit genom åren i varierande utsträckning. Ofta har granskningen gällt om statsråd genom uttalanden har handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheterna eller har riskerat att träda den självständighet förnär som tillkommer domstolar och förvaltningsmyndigheter i ärenden som rör myndighetsutövning eller tillämpningen av lag (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). Andra uttalanden som granskats har gällt uttalanden om Riksbankens räntepolitik och uttalanden inom utrikespolitiken (s.k. performativa uttalanden).

Under senare år har kunnat konstateras en väsentlig ökning av antalet anmälningar av statsråds uttalanden. Dessa har i allt större utsträckning kommit att avse om ett uttalande av ett statsråd har varit korrekt i sak eller inte. När utskottet har granskat den typen av uttalanden har det som regel valt att begränsa utredningen till om det har funnits något underlag för det aktuella uttalandet. Vidare har utskottet regelmässigt i dessa granskningar framhållit vikten av att uttalanden är korrekta. Däremot har utskottet inte sett det som sin uppgift att göra egna utredningar av sakförhållanden för att med dem som grund kunna bedöma om uttalandena har varit korrekta eller inte.

Denna typ av anmälningar har över tid kommit att få en omfattning som lett till att utskottet finner anledning att se över sin hantering av dem framöver. Utskottets granskning är konstitutionell, inte politisk. Den avser statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning och är inriktad på rättskontroll och administrativ praxis. En granskning ska vara motiverad från konstitutionell synpunkt. Av detta följer enligt utskottet att granskning av statsråds uttalanden bör avgränsas till fall där det kan ställas konstitutionellt berättigade krav på uttalandena. Uttalanden som görs av statsråd i samband med svar på frågor från riksdagens ledamöter inom ramen för kontrollmakten är ett sådant exempel. Det kan även röra sig om uttalanden som gjorts enkom för att informera i en viss fråga varvid krav på saklighet och korrekthet gör sig gällande.

Många uttalanden som görs är dock av ett slag som enligt utskottet faller utanför en sådan avgränsning. Det rör sig om uttalanden som mer har karaktären av inlägg i en specifik eller fortgående politisk debatt mellan partierna, t.ex. i form av kritik mot förd eller tidigare förd politik eller argument som på annat sätt har en tydlig partipolitisk prägel. Enligt utskottet är det väsentligt att även sådana uttalanden bygger på fakta. Förekomsten av fri och öppen debatt är av grundläggande betydelse i en demokrati. Inlägg som görs kan ofta vara tillspetsade och polemiska och bör så kunna vara, men de förutsätts också vara korrekta i sak. Statsråd och förtroendevalda på ledande positioner har här ett stort ansvar för hur debatten förs. Medvetet felaktiga och osanna uttalanden omöjliggör inte bara en seriös politisk debatt utan inverkar också negativt på åsiktsbildningen i samhället och leder i förlängningen till en försvagning av vår demokrati.

Det är dock utskottets uppfattning att uttalanden som har karaktären av inlägg i en politisk debatt i första hand bör synas och granskas inom ramen för sådan debatt och i det offentliga samtalet, inte inom ramen för den konstitutionella granskning som ankommer på utskottet. Av detta skäl väljer utskottet att inte göra några bedömningar i ovan omnämnda granskningsärenden.