

Konstitutionsutskottets betänkande

2024/25: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. 2024/25:KU10).

Till grund för den redovisade granskningen har utskottet haft tillgång till bl.a. material som har tagits fram av utskottets kansli och av Regeringskansliet. Delar av det skriftliga utredningsmaterialet redovisas i bilaga A1.1.1–4.11.2. För att inhämta ytterligare upplysningar har utskottet även hållit ett antal utfrågningar. Uppteckningar från dessa finns i bilaga B1–5.

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 m.m. I därpå följande kapitel behandlas vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen. Betänkandet avslutas med ett kapitel där vissa frågor om statsråds tjänsteutövning tas upp. Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

Två granskningsärenden har bordlagts med hänvisning till pågående rättsprocesser (särskilt prot. 2024/25:29 §§ 12 och 13). Dessa gäller ministern för civilt försvars agerande och kontakter med Energimyndigheten i samband

med en anställning (dnr 1570-2023/24 och 1576-2023/24) respektive statsministerns ansvar och skyldigheter gällande Regeringskansliets säkerhetsrutiner samt frågor kring den nationella säkerhetsrådgivaren (dnr 884-2024/25, 959-2024/25 och 984-2024/25). Vidare har ett par granskningsärenden bordlagts till nästa riksmöte (särskilt prot. 2024/25:46 §§ 4 och 7). Det gäller ett granskningsärende om den dåvarande regeringens agerande i samband med att statliga AP-fonder och bolag investerat i Northvolt (dnr 927-2024/25) och ett granskningsärende om infrastruktur- och bostadsministerns agerande i samband med säkerhetsbrister i Lantmäteriets arkiv (dnr 1003-2024/25 och 1008-2024/25).

Fyra granskningsanmälningar (dnr 382-2024/25, 432-2024/25, 750-2024/25 och 778-2024/25) har inte gett utskottet anledning att vidta några utredningsåtgärder (särskilt prot. 2024/25:18 §§ 9 och 10 samt 2024/25:22 §§ 7 och 8). De anmälningarna gäller uttalanden av statsråd. Till grund för bedömningen att inte utreda dessa har legat utskottets ställningstagande våren 2023 i frågan om granskning av statsråds uttalanden (bet. 2022/23:KU20 s. 157 f.). Som utskottet anförde då bör granskning av statsråds uttalanden avgränsas till fall där det kan ställas konstitutionellt berättigade krav på uttalandena.

Vissa resultat av granskningen

Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

Utskottet har granskat *landsbygdsministerns agerande i rådet i frågan om fiskekvoter*. Vid samrådet i EU-nämnden framhöll landsbygdsministern att regeringens utgångspunkt var att kvoterna för sill och strömming borde minska jämfört med gällande kvoter. Han framhöll samtidigt att Sverige var relativt ensamt om en restriktiv hållning men förhoppningen var att Sverige med en restriktiv hållning skulle kunna utgöra en motvikt och på så vis medverka till att hålla kvoterna nere så långt som möjligt. Han uppgav vidare att han inte var beredd att gå in i förhandlingarna med ett stenhårt mandat fullt av röda linjer. EU-nämndens ordförande gjorde reflektionen att man var överens om innehållet och att diskussionen i nämnden mer handlade om strategi. Utskottet konstaterar att Sverige inte lyckades få gehör för ståndpunkten att kvoterna borde minska jämfört med gällande kvoter. Överenskommelsen innebär i stället att de tillåtna fångstmängderna för sill och strömming ökade. Samtidigt gjorde landsbygdsministern bedömningen att kvoterna såsom förhandlingsläget såg ut skulle ha blivit ännu högre om Sverige hade valt att rösta nej till kompromissförslaget. Utskottet påminner om att regeringen har en möjlighet att söka förnyad kontakt med EU-nämnden. Sett till mandatet såsom det formulerades och förankrades under samrådet i EU-nämnden inför rådsmötet får landsbygdsministern enligt utskottet anses ha agerat utifrån mandatet.

Vidare har utskottet granskat regeringens *information i EU-nämnden om en not om sänkt skyddsstatus för stora rovdjur*. Den aktuella noten var inte föremål för beslut i rådet utan var uppsatt som en informationspunkt. Någon

skyldighet för regeringen att initiera ett samråd med EU-nämnden har därför inte förelegat. Samtidigt bör eventuella ståndpunkter som förs fram av regeringen inom EU ändå vara förenliga med ståndpunkter som tidigare har förankrats i ett utskott eller EU-nämnden. Utskottet konstaterar att det som anges i noten om vargens skyddsstatus är förenligt med det som förankrats. När det gäller björn och lodjur har frågan om skyddsstatus inte tidigare varit föremål för överläggning i utskott eller samråd i EU-nämnden. Däremot fattade riksdagen 2013 beslut om ett övergripande och långsiktigt mål för rovdjurspolitiken, som inkluderar bevarandestatus för björn och lodjur. Utskottet noterar att notens innehåll i denna del inte bedömts vara oförenligt med riksdagens övergripande och långsiktiga mål för rovdjurspolitiken. I ställningstagandet framhåller utskottet dock vikten av att frågor som ställs vid EU-nämndens sammanträde besvaras så fullständigt och tydligt som möjligt. Utskottet framhåller även att det är angeläget att EU-nämnden får del av underlag och dokument i så god tid som möjligt inför EU-nämndens sammanträden.

Utskottet har även granskat regeringens *överläggning med Utrikesnämnden inför en fångutväxling*. Enligt regeringsformen ska regeringen i alla utrikesärenden av större vikt före avgörandet överlägga med Utrikesnämnden, om det kan ske. Utskottet gör bedömningen att frågan var av sådant slag att överläggning med nämnden borde ha ägt rum. Utskottet har i granskningen tagit del av händelseförloppet och kan utifrån det konstatera att när det väl stod klart att en fångutväxling kunde ske behövde frågan hanteras med stor brådska. Mot bakgrund av den uppkomna brådskan har utskottet inget att invända mot att regeringen i den rådande situationen inte överlade med Utrikesnämnden. I sammanhanget påminner utskottet om det grundläggande förhållandet att Utrikesnämnden inrättats för att ge riksdagen en vidsträckt insyn och ett starkt inflytande inom utrikespolitiken, och dess uppgift är bl.a. att skapa underlag för en så bred politisk enighet som möjligt kring regeringens politik på det området. Regeringen måste kontinuerligt i den process som föregår ett avgörande således överväga när och i vilken omfattning överläggning med Utrikesnämnden kan ske.

Finansministerns hantering av ett interpellationssvar har också granskats. Enligt riksdagsordningen får ett utkast till svar på en interpellation göras tillgängligt för ledamöterna i förväg. Rutinen att överlämna ett skriftligt svarsutkast till riksdagen inför en interpellationsdebatt bidrar positivt till hur det frågeinstitutet fungerar och är en god ordning som bör upprätthållas. Av granskningen framgår att det skriftliga svarsutkast som skickades till riksdagen inför den aktuella interpellationsdebatten inte korresponderade med det svar som finansministern senare gav i riksdagens kammare, vilket berodde på ett förbiseende inom departementet. Utskottet noterar att rutinerna inom Finansdepartementet har setts över efter det inträffade för att säkerställa att riktlinjerna för besvarande av interpellationer följs.

Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.

En granskning gäller regeringens *konsultation i samband med avvecklingen av Renmarkskommittén*. Beslutet att avveckla kommittén ansågs vara ett sådant ärende som skulle vara föremål för konsultation med samiska företrädare enligt den s.k. konsultationslagen. Regeringen meddelade den 7 november 2024 genom ett pressmeddelande sin avsikt att avveckla kommittén. I ingressen angavs att regeringen inte kommer att gå vidare med utredningens förslag. Det framgick även att konsultation med samiska företrädare skulle ske. Konsultationer genomfördes den 2 respektive den 3 december 2024, och den 19 december 2024 fattade regeringen beslut om att avveckla kommittén. Förfrågan om konsultation skickades till samiska företrädare den 11 november 2024. I förfrågan stod att regeringen uttryckt att den inte har för avsikt att gå vidare med utredningens förslag och har för avsikt att avveckla kommittén. Tre av de fyra samiska företrädare som tillfrågades om konsultation avböjde eftersom man uppfattade att beslutet om att avveckla kommittén redan var klart. Att regeringen bildat sig en uppfattning och formulerat en ståndpunkt inför en konsultation motsäger enligt utskottet inte konsultationslagens syfte. För att konsultationen ska kunna genomföras i god anda är det dock en förutsättning att utkomsten av konsultationen inte framstår som på förhand given. Utskottet konstaterar att det finns en diskrepans mellan hur pressmeddelandet och inbjudan till de samiska företrädarna formulerats. Konsultationsförfrågan skickades ut två arbetsdagar efter pressmeddelandet. Det kan inte uteslutas att detta i kombination med pressmeddelandets utformning hade betydelse för att flera uppfattade konsultationen som onödig. Det hade enligt utskottet varit lämpligt att skicka ut konsultationsförfrågan före eller åtminstone samtidigt med den mer allmänt inriktade informationen i pressmeddelandet, och information i sådana pressmeddelanden bör vara i samklang med informationen i förfrågan. Utskottet framhåller vikten av att konsultation genomförs i god anda. Det finns enligt utskottet skäl för regeringen att i fortsättningen överväga dels när i tid samiska företrädare bjuds in till konsultation, dels hur regeringen formulerar sig i kommunikationen kring angelägenheter som rör samerna i förhållande till konsultationslagen.

Vidare har regeringens *efterlevnad av klimatlagen* granskats. Av lagen följer en rad krav på både regeringens planering, uppföljning och rapportering till riksdagen av det klimatpolitiska arbetet och med vilken inriktning klimatpolitiken ska bedrivas. I förarbetena till lagen anges det att riksdagens kontrollmakt, som bl.a. inbegriper konstitutionsutskottets granskning och kammarens möjlighet att besluta om misstroendeförklaring, är tillräcklig för att säkerställa att varje regering fullgör sina åtaganden enligt lagen. Utskottet tar i granskningen upp frågor om regeringens planering, uppföljning och rapportering. Att regeringen lever upp till de krav som klimatlagen ställer i dessa avseenden är grundläggande för att riksdagen på ett systematiskt och återkommande sätt ska kunna bedöma den politiska inriktningen och i förlängningen kunna ta ställning till om de förslag till åtgärder som läggs fram av regeringen är tillräckliga. Bedömer riksdagen att inriktningen och

åtgärderna saknar stöd kan den utkräva ansvar av regeringen genom att besluta om misstroendeförklaring. Granskningen visar att regeringen har följt kraven i klimatlagen på vad den ska göra när det gäller formerna för överlämnandet av klimatredovisningen och handlingsplanen samt innehållet i klimatredovisningen. Härutöver finns det krav i lagen på vad handlingsplanen bör innehålla. I den delen har Klimatpolitiska rådet gjort bedömningen att handlingsplanen inte lever upp till lagens krav. Som utskottet anför i en tidigare granskning våren 2021 är de uppgifter som efterfrågas inte obligatoriska att ta med i handlingsplanen. En bred behandling i riksdagen av klimatpolitiken förutsätter dock att handlingsplanen även inbegriper uppgifter som den enligt klimatlagen bör innehålla. Utskottet förutsätter att regeringen i sitt fortsatta arbete eftersträvar att klimatredovisningar och klimathandlingsplaner är så utformade att de ger riksdagen bredast möjliga underlag. Utskottet understryker avslutningsvis värdet av de underlag från expertorgan och myndigheter som tas fram inom ramen för det klimatpolitiska arbetet. Ifall regeringen i sin rapportering till riksdagen i någon del gör en annan bedömning än dessa är det angeläget att den redogör för skälen bakom. Inom ramen för beredningen av ärendet har ansvarigt utskott att överväga de skäl som anförts.

Särskilt yttrande MP

I granskningen *Analys av ett lagförslags konsekvenser för jämställdheten* noterar utskottet att vilka beloppsgränser som ska gälla för rätten till arbetslöshetsförsäkring inte regleras i lag utan i förordning. Möjligheterna att redan i propositionen bedöma de ekonomiska konsekvenserna för jämställdheten mellan kvinnor och män var därför begränsad. Utskottet framhåller vikten av att propositioner är väl genomarbetade med utförliga problem- och konsekvensanalyser. Analyser av ett förslags konsekvenser för jämställdheten bör således redovisas så utförligt som möjligt i en proposition när jämställdhet bedöms vara relevant för förslaget. Förslaget i den aktuella propositionen inbegriper bl.a. en ny nedtrappningsmodell i arbetslöshetsförsäkringen. Någon analys av den nya modellens konsekvens för jämställdheten gjordes inte i propositionen.

En annan granskning gäller *inrättandet av tjänsten som överdirektör vid Statens fastighetsverk (SFV)*. Regeringen bedömde på eget initiativ att ledningen vid SFV behövde förstärkas samt att förstärkningen borde begränsas till en period om fem år för att sedan utvärderas. När det gäller rekryteringen valde regeringen att inte intresseannonsera tjänsten. Utskottet konstaterar att beslutet om att inrätta tjänsten som överdirektör föregicks av en bedömning av myndighetens behov de kommande åren och en kontakt med styrelseordföranden. Vidare konstaterar utskottet att tidigare rekryteringar av överdirektörer har skett med intresseannonsering i två tredjedelar av fallen och utan intresseannonsering i en tredjedel av fallen. I granskningen uppmärksammas att de två besluten om att inrätta tjänsten som överdirektör och utnämna en överdirektör vid SFV fattades "utom listan", dvs. utan att ha föränmåtts i en ärendeförteckning inför regeringssammanträdet. Utskottet ifrågasätter inte de skäl som anförts men vill samtidigt peka på vad det tidigare anförts om att

beslutsordningen med ärenden ”utom listan” endast bör användas i verkliga undantagsfall.

Tillsättningen av en nationell säkerhetsrådgivare hösten 2022 har granskats på nytt. Den nu aktuella anmälan rör delvis samma frågor som den tidigare granskningen. Utskottet tar inte upp det som redan granskats till förnyad granskning. I anmälan ställs dock frågor om underlag, säkerhetsprövning och referenser som inte togs upp i den förra granskningen. Av granskningen framgår att det gjorts en säkerhetsprövning och att inga särskilda referenser hämtats in. Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

En granskning gäller regeringens *hantering av en fråga om fortsatt förordnande som länsråd* vid Länsstyrelsen i Norrbottens län. I slutet av våren 2021 framförde Finansdepartementet till länsstyrelsen att länsråd och överdirektörer i normalfallet inte har fler än två anställningsperioder och att regeringen därför såg behov av att rekrytera ett nytt länsråd. I oktober 2021 informerades landshövdingen, som förordade en förlängd anställning, om att regeringen inte avsåg att förlänga länsrådets anställning. Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Granskningen av *förordnandet av en styrelseledamot i stiftelsen Sipri* gäller regeringens beslut om att förordna en styrelseledamot i en oberoende stiftelse vars styrelseledamöter nomineras av intressenter i stiftelsen. Av granskningen framgår att regeringen hämtade in upplysningar från stiftelsen och att ledamoten föreslogs enhälligt av stiftelsens styrelse, forskarkollegiet och de lokala arbetstagarorganisationerna. Utskottet framhåller att det vid alla regeringsbeslut är regeringen som ansvarar för att behövliga upplysningar och yttranden hämtas in. Hur omfattande beredningsåtgärder som behöver vidtas beror på typen av ärende och omständigheterna i övrigt. Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Även *förordnandet av styrelseledamöter i Institutet för mänskliga rättigheter* har granskats. Enligt lagen om Institutet för mänskliga rättigheter ska det i styrelsen för institutet finnas ledamöter med sakkunskap inom området mänskliga rättigheter och erfarenhet av kvalificerat arbete från det civila samhället, rättsväsendet och advokatverksamhet samt forskningen och högskoleutbildningen. För vart och ett av områdena ska det finnas två ledamöter. Regeringen ska begära in förslag till ledamöter från institutets råd, Sveriges advokatsamfund samt universiteten och högskolorna. I förarbetena till lagen framhålls att nomineringsförfarandet är en central del vid tillsättandet av institutets styrelse. Regeringen är inte formellt bunden av de förslag som lämnas, men normalt bör styrelseledamöter hämtas från kretsen av de nominerade. Av de personer som förslogs var det enligt regeringen få som hade erfarenhet av kvalificerat arbete inom det civila samhället. Regeringen gjorde därför en inventering bland personer som tidigare hade föreslagits till styrelsen och förordnade en av dessa som hade en sådan bakgrund. Enligt utskottet kan det inte uteslutas att skälet till att endast få personer med erfarenhet från det civila samhället föreslogs var en konsekvens av hur

inbjudan var formulerad. Det kan därför finnas skäl att se över nomineringsprocessen. Utskottet gör inte någon egen bedömning av de föreslagna personernas erfarenhet, men vill ändå understryka att utgångspunkten är att styrelseledamöterna hämtas från kretsen av nominerade och att det med hänsyn till institutets oberoende är centralt att utrymmet för att utse andra personer tolkas restriktivt.

Hantering av eventuellt kringgående av sanktioner mot Ryssland har också granskats. I granskningen har det framkommit att regeringen har gett uppdrag till myndigheter och vidtagit olika åtgärder. När det gäller en skrivelse från EU-kommissionen visar granskningen att den ledde till ett möte mellan Utrikesdepartementet, berörda myndigheter och bolag samt till återkoppling till kommissionen. Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen

I granskningen av *Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF:s) agerande efter ett tv-program* behandlas en anmälan i vilken det ifrågasätts om MPF:s agerande efter TV4:s sändning av tv-programmet *Kalla fakta* föregicks av politisk inblandning. Av svar och material som utskottet tagit del av framgår att MPF informerade Försvarsdepartementet om att myndigheten övervägde att vidta åtgärder med anledning av innehållet i tv-programmet och att den som minimum skulle kräva av TV4 att vissa ljudklipp i tv-programmet skulle tas bort. Enligt utskottet var informationen av sådant slag att den rimligen väcker frågor om myndighetens agerande. Utskottet påminner om vad det tidigare uttalat om att en allmän utgångspunkt vid kontakter mellan företrädare för statliga myndigheter och medier självfallet ska vara att agerandet från myndighetens sida inte kan uppfattas som ett intrång i den redaktionella självständigheten. En myndighets ledning har ansvar för att myndighetens verksamhet bedrivs författningsenligt. Regeringen har samtidigt att följa och hålla sig informerad om myndigheternas verksamhet. Utskottet konstaterar i granskningen att det inte har framkommit att Försvarsdepartementet har varit inblandat i eller uppmuntrat till en kontakt mellan MPF och medierna. Granskningen ger mot den bakgrunden inte anledning till något uttalande av utskottet.

Granskningen har även omfattat civilministerns hantering av *Länsstyrelsen i Stockholms län avslutande av ett förordnande som länsöverdirektör*. En landshövding har enligt nuvarande ordning rätt att ingå en överenskommelse med myndighetens länsöverdirektör om att avsluta dennes anställning fastän länsöverdirektörerna är utsedda av regeringen. Departementet och civilministern blev informerade om att den dåvarande landshövdingen i Stockholms län hade för avsikt att avsluta länsöverdirektörens anställning. Mot bakgrund av att länsöverdirektörer utses av regeringen framhåller utskottet vikten av att ansvarigt statsråd hålls informerad om situationer som

den aktuella. De kontakter som nu varit ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

Den dåvarande utbildningsministerns agerande i fråga om samarbeten med Israel har granskats av utskottet. Granskningen gäller om den dåvarande utbildningsministern genom sina uttalanden och sitt agerande verkat styrande gentemot lärosätena i fråga om vilka internationella samarbeten de väljer att ha. I den dokumentation som finns från möten med lärosätena förekommer inga uppgifter om försök till styrning av lärosätenas eventuella samarbeten med israeliska diton. I anmälan har det hänvisats till olika uttalanden som den dåvarande utbildningsministern har gjort i media. Utskottet ser inte att de uttalanden som uppmärksammas i granskningen har kunnat uppfattas som otillbörlig påverkan på lärosäten i den aktuella frågan. I en intervju uttalade utbildningsministern först att en del universitet tvingats stänga, och senare under samma intervju att universitet tvingats stänga sina lokaler. Det har inte framkommit uppgifter om att något universitet har tvingats stänga, däremot att ett antal lärosäten tvingats stänga vissa lokaler. Utskottet påminner om att det är en självklar utgångspunkt att statsråds uttalanden ska vara korrekta.

Vidare har utskottet granskat *utbildningsministerns uttalande om innehållet i en studiecirkel*. Uttalandet gjordes under en interpellationsdebatt om bl.a. frågor om statens stöd till folkbildning och budgetanslaget till Folkbildningsrådet. Utskottet uppmärksammar vad det tidigare anfört om att bestämmelsen i regeringsformen om förvaltningsmyndigheternas självständighet enligt sin ordalydelse inte är tillämplig på den ideella föreningen Folkbildningsrådet men att ett uttalande av Grundlagberedningen talar för att bestämmelsen ska iakttas även när myndighetsutövning ankommer på enskilda organ. Folkbildningsrådets bidragsfördelning är sådan myndighetsutövning. Enligt utskottet finns det inget som hindrar ett statsråd från att i en interpellationsdebatt ta upp konkreta exempel på sådant som kan ge anledning till åtgärder från regeringens sida. Samtidigt gäller att detta inte får ske på ett sådant sätt att myndigheters avgöranden direkt eller indirekt ifrågasätts utan görs i beaktande av myndigheternas självständighet. Av granskningen framgår att utbildningsministerns uttalande inte syftade till att påverka Folkbildningsrådet vid dess utförande av förvaltningsuppgifter. Någon kontakt mellan utbildningsministern och Folkbildningsrådet om hur rådet fördelar medel till specifika studiecirkel har inte förekommit. Utskottet finner dock skäl att påminna om regelverket kring folkbildningen, och ifall regeringen anser att bidragen fördelas felaktigt har den att agera i den ordning som gäller för statens styrning av folkbildningen.

Även *statsråds uttalanden om Migrationsverkets handläggning av medborgarskapsärenden* har granskats. Ett av uttalandena gjordes av energi- och näringsminister samt vice statsministern när hon i en intervju uttalade sig om takten i Migrationsverkets handläggning av medborgarskapsärenden.

Enligt utskottet visar granskningen att uttalandet gjordes i ett sammanhang där statsrådet blev intervjuad i sin egenskap av partiledare, inte som statsråd. Enligt utskottet gjorde hon inte uttalandet i egenskap av statsråd. Det finns skäl att i sådana sammanhang ändå visa viss återhållsamhet med uttalanden av det aktuella slaget om en myndighets ärendehantering, anför utskottet. Ett annat uttalande gjordes av statsministern, energi- och näringsminister samt vice statsministern och utbildningsministern i en debattartikel. Formuleringarna i debattartikeln gällande förslag inom medborgarskapslagstiftningen innehöll både referenser till avsikter i förhållande till nuvarande lagstiftning och framtida förslag. Meningen ”Innan de nya kraven för medborgarskap är på plats finns det anledning att agera mot att medborgarskap utfärdas enligt den nuvarande lagstiftningen” riskerade att ge upphov till otydlighet om förhållandet till den nuvarande lagstiftningen. Meningarna som följer, specifikt ”I den mån det är möjligt ska därför åtgärder vidtas för att hindra att fler svenska medborgarskap utfärdas, fram till dess att den nya lagstiftningen träder i kraft”, har av statsråden i granskningen framhållits som syftande till åtgärder inom ramen för gällande lagstiftning. Regeringen gav senare ett uppdrag till Migrationsverket angående förstärkt säkerhetsperspektiv i Migrationsverkets verksamhet som rör medborgarskap. Utskottet påminner om att regeringens styrning av den statliga förvaltningen sker bl.a. genom förordningar med myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och särskilt beslutade regeringsuppdrag inom ramen för gällande lagstiftning.

En annan granskning gäller *energi- och näringsministerns uttalanden om Vattenfall och investering i vindkraft*. Granskningen avser om statsrådet genom sina uttalanden lagt sig i driften av Vattenfall på ett sätt som står i strid med statens roll som bolagsägare samt om hon genom att uttala sig negativt kan ha skadat bolagets trovärdighet och affärsmässighet. Enligt utskottet är det självklart av värde att statsråd deltar i det offentliga samtalet och klargör sakförhållanden och reder ut eventuella missuppfattningar. Utskottet påminner dock om att regeringen är företrädare för statens ägande, och den ska förvalta bolagen med statligt ägande på ett ansvarsfullt sätt. Formuleringar i uttalanden som i onödan riskerar att skada ett bolags trovärdighet och affärsmässighet bör undvikas.

Även *energi- och näringsminister samt vice statsministerns kommunikation på en social medieplattform* har granskats. Den aktuella publiceringen gjordes för att uppmärksamma en lagändring. Texten i inlägget hade stämts av med statsrådet före publiceringen, men därefter lade en medarbetare till en bild med en felaktig bildtext utan att detta stämts av. När felet uppmärksammades korrigerades bilden. Genom publiceringen av den felaktiga bildtexten kom delar av informationen om den nya lagen att bli missvisande. Statsrådet är ansvarig för publiceringar om regeringens politik på hennes eget konto och utskottet förutsätter att hon ser till att ha rutiner som säkerställer att hon kan ta detta ansvar.

Utskottet har granskat *klimat- och miljöministerns uttalanden om trållning*. Frågan i anmälan gäller om hennes uttalanden vid en pressträff och i intervjuer

gett en korrekt bild av innehållet i regeringens havsmiljöproposition, som var en inriktningsproposition och således inte innehöll skarpa lagförslag. Vilket slags proposition det var fråga om framgick inte av inbjudan eller av de presentationsbilder som visades vid pressträffen. I massmedier har klimat- och miljöministern uttalat sig om att propositionen skulle sätta stopp för bottenrålning i skyddade områden. Utskottet konstaterar att uttalandena överensstämmer med den politiska inriktning som regeringen fattat beslut om. Vid tidpunkten för uttalandena återstod samtidigt ytterligare moment för att inriktningen skulle förverkligas. Om det av pressträffen tydligt hade framgått vilken typ av proposition det var fråga om hade risken för missförstånd minskat. Härutöver konstaterar utskottet att propositionen vid tidpunkten för pressträffen ännu inte var offentliggjord, vilket begränsade journalisternas möjlighet att ställa frågor om dess innehåll. Det normala bör vara att propositioner som presenteras vid en pressträff också är tillgängliga i samband med pressträffen.

Klimat- och miljöministerns uttalande om reduktionspliktens effekter har också granskats. Uttalandet gjordes vid en pressträff i augusti 2024 vid vilken regeringen presenterade förslag till en ny reduktionsplikt och sänkt skatt på drivmedel. Vid presentationen anförde statsrådet att Sverige väntades kunna nå ESR-åtagandet till 2030. I Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning i april 2024 fanns två olika scenarier som bedömdes vara lika sannolika och endast ett av dem innebar att Sverige skulle nå ESR-åtagandet. Av granskningen framgår att en arbetsgrupp i Regeringskansliet, i vilken deltagare från bl.a. Naturvårdsverket ingick, under sommaren 2024 diskuterade Naturvårdsverkets två scenarier och drivmedelsstatistik från Energimyndigheten som blev tillgänglig efter det att Naturvårdsverket hade lämnat sitt underlag i april. Arbetsgruppen och Regeringskansliet gjorde bedömningen att scenariot med den lägre användningen var mer sannolikt än scenariot med den högre användningen, och scenariot med den lägre användningen lades till grund för arbetet med budgetpropositionen. Utskottet tar inte ställning till bedömningen som gjordes vid pressträffen i augusti avseende möjligheten att nå ESR-åtagandet utan avgränsar sitt ställningstagande till att konstatera att det fanns ett underlag som låg till grund för klimat- och miljöministerns uttalande. Med det sagt framhåller utskottet vikten av transparens när det gäller de beräkningar som ligger till grund för regeringens förslag.

I granskningen av *justitieministerns uttalanden om ett utredningsuppdrag om visitationszoner* uppmärksammas olika uttalanden som gjorts om utredningen om säkerhetszoner (Ds 2023:31). I två inlägg på sociala medier uppgav justitieministern att regeringen hade gett en utredare i uppdrag att se om ett system med visitationszoner kunde införas i Sverige. Utskottet konstaterar att det i uppdraget angavs att en utredare ges i uppdrag att undersöka och lämna förslag på hur ett system med tidsbegränsade och geografiskt avgränsade visitationszoner kan införas. I uppdraget ingick även att redogöra för för- och nackdelar med ett sådant system och grundläggande

fri- och rättigheter skulle beaktas. Med en tydligare formulering kring utredningsuppdragets utformning hade risken för missförstånd kunnat undvikas, anför utskottet.

Ett annat uttalande gäller *dåvarande bistånds- och utrikeshandelsministerns uppgifter om vidareförmedling av bistånd*. Utskottet noterar att statsrådet hade ett underlag från Regeringskansliet som byggde på muntliga uppgifter från Sida, när han uttalade i radio och i en debattartikel att det fanns exempel på hur vidareförmedling skett i upp till sju led. Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet. Utskottet framhåller dock att sakuppgifter som lämnas muntligt till Regeringskansliet och sedan används av statsråden i olika uttalanden med fördel dokumenteras, i den mån uppgifterna inte finns tillgängliga på annat håll.

Även *finansministerns uttalande om ekonomiska effekter av en reformerad arbetslöshetsförsäkring* har granskats. Utskottet konstaterar att olika bedömningar gjorts gällande vilka effekter den nya arbetslöshetsförsäkringskassan har på de offentliga finanserna. Utskottet gör inte någon egen bedömning av de olika beräkningarna utan konstaterar att till grund för finansministerns uttalande låg betänkandet Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2020:37). Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Granskningen av *statsministerns tjänsteutövning i samband med tillkomsten av ny könstillhörighetslag* ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Innehållsförteckning

- Utskottets anmälan.....15
- 1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen16
 - 1.1 Landsbygdsministrarnas agerande i rådet i frågan om fiskekvoter16
 - Ärendet.....16
 - Utredning i ärendet16
 - Utskottets ställningstagande.....27
 - 1.2 Information i EU-nämnden om en not om sänkt skyddsstatus för stora rovdjur28
 - Ärendet.....28
 - Utredning i ärendet28
 - Utskottets ställningstagande.....35
 - 1.3 Överläggning med Utrikesnämnden inför fångutväxling36
 - Ärendet.....36
 - Utredning i ärendet37
 - Utskottets ställningstagande.....46
 - 1.4 Finansministrarnas hantering av ett interpellationssvar47
 - Ärendet.....47
 - Utredning i ärendet48
 - Utskottets ställningstagande.....52
- 2 Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.53
 - 2.1 Konsultation i samband med avvecklingen av Renmarkskommittén53
 - Ärendet.....53
 - Utredning i ärendet54
 - Utskottets ställningstagande.....62
 - 2.2 Efterlevnad av klimatlagen.....64
 - Ärendet.....64
 - Utredning i ärendet65
 - Utskottets ställningstagande.....78
 - 2.3 Analys av ett lagförslags konsekvenser för jämställdheten79
 - Ärendet.....79
 - Utredning i ärendet79
 - Utskottets ställningstagande.....83
 - 2.4 Inrättande av tjänsten som överdirektör vid Statens fastighetsverk84
 - Ärendet.....84
 - Utredning i ärendet84
 - Utskottets ställningstagande.....92
 - 2.5 Tillsättning av en nationell säkerhetsrådgivare.....94
 - Ärendet.....94
 - Utredning i ärendet94
 - Utskottets ställningstagande.....97
 - 2.6 Hantering av fråga om fortsatt förordnande som länsråd97
 - Ärendet.....97
 - Utredning i ärendet98
 - Utskottets ställningstagande.....101
 - 2.7 Förordnande av en styrelseledamot i Sipri102
 - Ärendet.....102

Utredning i ärendet	102
Utskottets ställningstagande.....	105
2.8 Förordnande av styrelseledamöter i Institutet för mänskliga rättigheter	105
Ärendet.....	105
Utredning i ärendet	106
Utskottets ställningstagande.....	111
2.9 Hantering av eventuellt kringgående av sanktioner mot Ryssland	113
Ärendet.....	113
Utredning i ärendet	114
Utskottets ställningstagande.....	121
3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen.....	122
3.1 Myndigheten för psykologiskt försvars agerande efter ett tv-program	122
Ärendet.....	122
Utredning i ärendet	123
Utskottets ställningstagande.....	128
3.2 Länsstyrelsen i Stockholms läns avslutande av förordnande som länsöverdirektör.....	129
Ärendet.....	129
Utredning i ärendet	129
Utskottets ställningstagande.....	137
4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning.....	139
4.1 Dåvarande utbildningsministerns agerande i fråga om samarbeten med Israel	139
Ärendet.....	139
Utredning i ärendet	139
Utskottets ställningstagande.....	146
4.2 Utbildningsministerns uttalande om innehållet i en studiecirkel	147
Ärendet.....	147
Utredning i ärendet	148
Utskottets ställningstagande.....	157
4.3 Statsråds uttalanden om Migrationsverkets handläggning av medborgarskapsärenden	157
Ärendet.....	157
Utredning i ärendet	158
Utskottets ställningstagande.....	170
4.4 Energi- och näringsministerns uttalanden om Vattenfall och investering i vindkraft	172
Ärendet.....	172
Utredning i ärendet	173
Utskottets ställningstagande.....	183
4.5 Energi- och näringsminister samt vice statsministerns kommunikation på en social medieplattform.....	183
Ärendet.....	183
Utredning i ärendet	184
Utskottets ställningstagande.....	188
4.6 Klimat- och miljöministerns uttalanden om trålning	189
Ärendet.....	189
Utredning i ärendet	190
Utskottets ställningstagande.....	195

4.7 Klimat- och miljöministerns uttalande om reduktionsplikten
effekter 196
 Ärendet..... 196
 Utredning i ärendet 196
 Utskottets ställningstagande..... 202

4.8 Justitieministerns uttalanden om ett utredningsuppdrag om
visitationszoner..... 203
 Ärendet..... 203
 Utredning i ärendet 204
 Utskottets ställningstagande..... 210

4.9 Dåvarande bistånds- och utrikeshandelsministerns uppgifter om
vidareförmedling av bistånd 210
 Ärendet..... 210
 Utredning i ärendet 211
 Utskottets ställningstagande..... 214

4.10 Finansministerns uttalande om ekonomiska effekter av en
reformerad arbetslöshetsförsäkring 214
 Ärendet..... 214
 Utredning i ärendet 215
 Utskottets ställningstagande..... 217

4.11 Statsministerns tjänsteutövning i samband med tillkomsten av
ny könstillhörighetslag 218
 Ärendet..... 218
 Utredning i ärendet 218
 Utskottets ställningstagande..... 221

Särskilt yttrande..... 223
 Efterlevnad av klimatlagen (avsnitt 2.2) 223

Utskottets anmälan

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

Stockholm den 5 juni 2025

På konstitutionsutskottets vägnar

Ida Karkiainen

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ida Karkiainen (S), Louise Meijer (M), Michael Rubbestad (SD), Hans Ekström (S), Fredrik Lindahl (SD), Mirja Räihä (S), Ulrik Nilsson (M), Per-Arne Håkansson (S), Mauricio Rojas (L), Amalia Rud Stenlöf (S), Susanne Nordström (M), Jessica Wetterling (V), Gudrun Brunegård (KD), Malin Björk (C), Lars Englund (M), Lars Johnsson (M) och Camilla Hansén (MP).

Ida Karkiainen (S) har inte deltagit i behandlingen av avsnitt 2.6. Gudrun Brunegård (KD) har inte deltagit i behandlingen av avsnitt 4.9.

1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

1.1 Landsbygdsministerns agerande i rådet i frågan om fiskekvoter

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 365-2024/25), *bilaga A1.1.1*, begärs en granskning av om landsbygdsminister Peter Kullgren har agerat utan mandat från riksdagen vid omröstningen i rådet om fiskekvoter i Östersjön.

I anmälan anføres bl.a. följande. Sveriges regering deltog den 21–22 oktober 2024 vid förhandlingarna om fiskekvoterna i Östersjön för 2025. Inför förhandlingarna togs Sveriges ståndpunkt fram i samråd med miljö- och jordbruksutskottet och beslutades därefter i EU-nämnden. Regeringens ståndpunkt inför förhandlingarna var att fiskekvoterna för sill och strömming i Östersjön inte bör öka utan minska jämfört med gällande kvoter. Det framgår med andra ord tydligt att regeringen skulle driva på för minskade kvoter jämfört med de gällande kvoterna på 55 000 ton. Istället för att rösta nej till kommissionens förslag om en ökning av kvoterna i linje med ståndpunkten valde landsbygdsministern att rösta ja till en fördubbling av fiskekvoterna. Detta agerande förefaller stå i direkt konflikt med den svenska ståndpunkten som tagits fram inför förhandlingarna.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, *bilaga A1.1.2*. En utfrågning har även hållits med landsbygdsminister Peter Kullgren, *bilaga B1*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

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

Regeringen ska enligt 7 kap. 12 § RO överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i Europeiska unionen som utskotten bestämmer. Enligt 7 kap. 14 § RO ska regeringen vidare 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], kommentar 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 utvecklat sig på det sättet att regeringen agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter (förs. 2000/01:RS1 s. 137).

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. 137) 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 rådsmötet. Som konstitutionsutskottet påpekat måste mycket goda skäl föreligga för att regeringen inte skall företräda nämndens ståndpunkt.

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

Det aktuella ärendet

Kommissionens förslag

Den 26 augusti 2024 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om fastställande av fiskemöjligheter för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön för 2025 och om ändring av förordning (EU) 2024/257 vad gäller vissa fiskemöjligheter i andra vatten (COM(2024) 386). Fastställandet och fördelningen av fiskemöjligheter i Östersjön görs genom att fastställa den maximalt tillåtna fångsten (TAC) och kvoter samt därtill knutna villkor.

Kommissionens förslag reglerar bl.a. arterna sill och strömming och avser fyra förvaltningsområden för sill och strömming i Östersjön. Kommissionen anger att förslaget till TAC och kvoter för 2025 överensstämmer med målen och principerna i den gemensamma fiskeripolitiken, inklusive målet om beståndsstorlek över den nivå som kan ge maximalt hållbar avkastning (MSY) och är i linje med den fleråriga Östersjöplanen för bl.a. sill och strömming i Östersjön. När det gäller sill och strömming i centrala Östersjön innebär kommissionens förslag en ökning av TAC med ca 100 procent jämfört med 2024 (se regeringens faktagenommemoria 2024/25:FPM2 s. 5).

Överläggningar i miljö- och jordbruksutskottet

Den 3 oktober 2024 överlade miljö- och jordbruksutskottet med landsbygdsminister Peter Kullgren om kommissionens förslag till förordning om fiskemöjligheter i Östersjön för 2025 (protokoll 2024/25:4 § 1). Underlaget inför överläggningen utgjordes av kommissionens förslag och regeringens faktagenommemoria 2024/25:FPM2. I faktagenommemorian anges regeringens preliminära ståndpunkt vara bl.a. följande.

Regeringens övergripande målsättning är att förvaltningsåtgärder ska beslutas i linje med den gemensamma fiskeripolitikens mål och principer. Bland dessa mål och principer ingår både ekosystemansatsen och försiktighetsansatsen. Regeringen anser således att fiske- och vattenbruksverksamheterna ska vara miljömässigt hållbara på lång sikt och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende.

— — —

I linje med [...] stödjer regeringen preliminärt den övergripande inriktningen i kommissionens förslag, dock anser regeringen att det finns behov att i särskilda fall verka för en mer försiktig ansats än den övergripande inriktningen i kommissionens förslag. Särskilt i fråga om

sill/strömning i centrala Östersjön är regeringens utgångspunkt att kvoterna inte bör öka utan minska jämfört med nu gällande kvoter. Kvoterna bör därför sättas mer restriktivt än kommissionen föreslår.

Utskottets ordförande konstaterade att det fanns stöd för regeringens ståndpunkt. Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet anmälde avvikande ståndpunkter.

Av protokollet framgår att utskottet beslutade att genomföra en förnyad överläggning med regeringen i frågan den 17 oktober 2024.

Vid överläggningen med landsbygdsministern den 17 oktober 2024 utgjordes underlaget av kommissionens förslag och den kommenterade dagordningen inför mötet i rådet för jordbruk och fiske den 21–22 oktober 2024 (protokoll 2024/25:5 § 2). Av den kommenterade dagordningen framgick bl.a. följande om regeringens ståndpunkt.

Mot denna bakgrund stödjer regeringen preliminärt den övergripande inriktningen i kommissionens förslag, men anser att Sverige bör verka för att förslaget i delar justeras så att slutresultatet bidrar till återhämtning av bestånden, blir ändamålsenligt, grundat på vetenskapliga råd och ekosystemansatsen och inte oproportionerligt drabbar det svenska lokala kustnära fisket. Det innebär att regeringen har för avsikt att i särskilda fall, så som för sill/strömning i centrala Östersjön, verka för en mer försiktig ansats än den övergripande inriktningen i kommissionens förslag. Särskilt i fråga om sill/strömning i centrala Östersjön är regeringens utgångspunkt att kvoterna inte bör öka utan minska jämfört med nu gällande kvoter.

Utskottets ordförande konstaterade att det fanns stöd för regeringens ståndpunkt. Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet anmälde avvikande ståndpunkter.

Samråd i EU-nämnden

Av EU-nämndens kallelse till EU-nämndens sammanträde den 18 oktober 2024 framgår att landsbygdsminister Peter Kullgren skulle lämna information till och samråda med EU-nämnden inför mötet i rådet för jordbruk och fiske den 21–22 oktober 2024 (kallelse 2024/25:5 § 1).

På dagordningen för rådets möte stod bl.a. förslaget till rådets förordning om fastställande för 2025 av fiskemöjligheterna i Östersjön och vissa bestånd utanför Östersjön (dagordningspunkt 3).

I den kommenterade dagordningen framhöll regeringen att den hade för avsikt att i särskilda fall, såsom för sill och strömning i centrala Östersjön, verka för en mer försiktig ansats än den övergripande inriktningen i kommissionens förslag. Särskilt i fråga om sill och strömning i centrala Östersjön var regeringens utgångspunkt att kvoterna inte bör öka utan minska jämfört med nu gällande kvoter.

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet (2024/25:5 § 1) framgick att landsbygdsministern anförde följande (anf. 8):

Ordförande! Jag har som ni vet nyligen överlagt med miljö- och jordbruksutskottet om regeringens ståndpunkt om kommissionens årliga förslag om fiskemöjligheter i Östersjön och vissa fiskemöjligheter i

Västerhavet för 2025, som ska hanteras på det kommande jordbruks- och fiskerådsmötet.

Regeringen delar kommissionens uppfattning att försiktighet är nödvändigt vid kvotsättning i Östersjön, med hänsyn till Östersjöns miljötillstånd. Regeringen stöder därför preliminärt inriktningen i kommissionens förslag. Regeringen anser dock att förslaget i delar behöver justeras för att bestånden snabbare ska kunna återuppyggas, vilket är en förutsättning för fiskenäringens långsiktiga hållbarhet och för att undvika negativa effekter för det småskaliga kustfisket.

För strömmingen i Bottenhavet och centrala Östersjön anser regeringen därför att det finns anledning att verka för ännu mer försiktigt sätta kvoter än vad kommissionen föreslår, dels för att påskynda återhämtningen, dels för att vi vill vara säkra på att den positiva trenden är bestående. Särskilt i fråga om strömmingen i centrala Östersjön är regeringens utgångspunkt att kvoterna inte bör öka utan minska jämfört med nu gällande kvoter. Kvoterna bör därför sättas mer restriktivt än vad kommissionen föreslår.

Som jag redogjort för i miljö- och jordbruksutskottet är en majoritet av de andra Östersjöländerna negativt inställda till kommissionens försiktiga ansats. Det gäller särskilt när kommissionen föreslår den lägsta rekommenderade nivån eller lägre än den vetenskapliga rådgivningen från Ices. Det gäller till exempel skarpsill och strömming i Bottenhavet och centrala Östersjön. Dessa länder argumenterar för att de högsta nivåerna i Ices rekommenderade intervall också är förenliga med försiktighets-ansatsen och maximal hållbar avkastning.

Eftersom Sverige hittills är relativt ensamt om en restriktiv hållning kommer det att vara en utmaning att få gehör för regeringens ståndpunkt. Min förhoppning är dock att Sverige med en restriktiv hållning kan utgöra en motvikt och på så vis medverka till att hålla nere kvoterna så långt som möjligt, inte minst för strömmingsbestånden. Det har vi lyckats med tidigare år, och Sveriges röst har därmed bidragit till att vi nu ser en försiktigt positiv trend för dessa bestånd.

Jag vill återigen påminna om att beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet och som ett paket. Beslut fattas alltså inte art för art eller fråga för fråga. Det är av det skälet som jag är angelägen om att regeringen i de kommande förhandlingarna ska ha möjlighet att påverka besluten så långt som möjligt för att förbättra bestånden i Östersjön. Om Sverige skulle ställa orealistiska krav skulle vi riskera att ställa oss helt utanför i en del av förhandlingarna, med effekten att Sverige inte heller kan påverka utgången vad gäller andra arter eller bestånd av intresse för Sverige.

Det är alltså viktigt att kunna göra en sammantagen bedömning av paketet som sådant. Att kunna vara med och påverka är därför en förutsättning för att kunna värna vårt lokala kustnära fiske och för att våra lokala beredningsföretag ska kunna finnas kvar och därigenom bidra till en levande landsbygd och kustområden.

Landsbygdsminister Peter Kullgren fick bl.a. en fråga om vad han anser är en tillräckligt god förhandling för att regeringen ska kunna rösta ja till rådets uppgörelse. Som svar anförde landsbygdsministern bl.a. följande (anf. 13):

Mitt absolut övergripande mål är att få kvoterna så lågt satta som möjligt, men jag är inte beredd att gå in i förhandlingarna med ett stenhårt mandat

fullt av röda linjer. Eller jag önskar inte det – det är inte jag som bestämmer. Det är min absoluta övertygelse att det bara skulle leda till en sak, nämligen högre kvoter.

Det är möjligt att det kan blidka en nationell politisk opinion om jag står och skriker nej till förslaget, men om det leder till ökade kvoter så att mer fisk tas upp ur Östersjön än om vi hade varit mer återhållsamma och kloka i förhandlingarna och dragit dem åt vårt håll, när läget nu ser ut som det gör, är det inte detta som går först för mig.

Det är en mycket tydlig ståndpunkt. Jag har roat mig med att titta på tidigare ståndpunkter som har tagits fram, och jag kan med fog säga att den här ståndpunkten är mycket tydlig när det gäller inriktningen för regeringens vilja och var vi önskar hamna. Den redogör också för den faktiska förhandlingssituation som vi står inför.

Under samrådet gjorde ordföranden reflektionen att alla var överens om innehållet, dvs. att rädda de fiskbestånd som finns i Östersjön, och att diskussionen i nämnden mer handlade om strategi, och att det är en viktig roll för EU-nämnden att ha den sortens diskussioner (anf. 31).

EU-nämndens ordförande avslutade samrådet med att konstatera att det fanns stöd för regeringens redovisade ståndpunkt med en avvikande ståndpunkt anmald från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet och därtill en avvikande ståndpunkt från Vänsterpartiet och Miljöpartiet (anf. 35).

Återrapport från rådsmötet

Den 29 oktober 2024 inkom från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet till Riksdagsförvaltningen en skriftlig återrapport från mötet i rådet för jordbruk och fiske den 21–22 oktober 2024. I återrapporten som upprättats av Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen i Bryssel anfördes att rådet efter omfattande förhandlingar lyckades nå en politisk överenskommelse om fiskemöjligheter i Östersjön för 2025. Samtliga medlemsstater och kommissionen stod bakom överenskommelsen. Beslutet var således enhälligt. Rådet bedömde att resultatet av förhandlingarna var i linje med den gemensamma fiskeripolitikens mål och principer och den fleråriga förvaltningsplanen för Östersjön. Överenskommelsen grundades på de vetenskapliga råden från Internationella havsforskningsrådet (Ices).

Beslutet innebar sammanfattningsvis att de totala tillåtna fångstmängderna (TAC) för central strömming och sill ökade med 108 procent och för bottnisk strömming med 21 procent, motsvarande kommissionens förslag om den lägsta nivån i det vetenskapligt rekommenderade intervallet. Flertalet andra berörda medlemsstater drev på för högre TAC för samtliga bestånd medan Sverige argumenterade för lägre TAC i linje med kommissionens förslag och lägre än kommissionens förslag för central och bottnisk sill och strömming. Beslutet innebar även fortsatt möjlighet för småskaligt fiske av sill i sydvästra Östersjön.

Vidare anfördes bl.a. följande i återrapporten:

Det kunde konstateras att SE genom sin restriktiva linje påverkat förhandlingsresultatet genom att hålla nere TAC i linje med KOM:s förslag

bland annat för bottnisk sill (+21 % jämfört med tidigare kompromissförslag på +25 %) respektive för central sill (+108 % jämfört med tidigare kompromissförslag på +140 %). SE var generellt positivt till KOM:s förslagna TAC-nivåer med undantag för strömmingsbestånden i centrala och bottniska Östersjön där SE verkade för lägre nivåer. Det gällde i synnerhet för strömming i centrala Östersjön där SE:s utgångspunkt var en oförändrad TAC-nivå.

Interpellationsdebatt

Den 14 november 2024 hölls en interpellationsdebatt om situationen för sill och strömming i Östersjön (ip. 2024/25:137, ip. 2024/25:145 och ip. 2024/25:156).

Under interpellationsdebatten anförde landsbygdsminister Peter Kullgren bl.a. följande (anf. 109):

Fru talman! Resultatet från rådsmötet den 22 oktober innebär att kvoterna sätts till den lägsta nivån i det intervall som lämnats av Internationella havsforskningsrådet, Ices, för både det centrala och det bottniska strömmingsbeståndet. Ices bedömer att bägge bestånden ligger inom säkra biologiska gränser, och även om regeringen hade velat se mer restriktiva kvoter för att snabba på återhämtningen beräknar Ices att de beslutade fångstnivåerna bör leda till en ökning av biomassan med 19 procent i centrala Östersjön.

Eftersom vi hade önskat ännu lägre kvoter är vi inte nöjda, men hade vi ställt oss vid sidan av hade kvoterna blivit betydligt högre än de nu blev. Sverige drev den mest restriktiva ståndpunkten i förhandlingen och var ensamt om att förespråka kvotnivåer för strömming under Ices intervall.

Landsbygdsministern anförde vidare bl.a. följande (anf. 116):

Fru talman! Är vi nöjda med det här slutresultatet? Nej, vi ville ha lägre kvoter. Gjorde vi skillnad? Ja, det gjorde vi. Vi pressade resultatet nedåt.

— — —

Beslutet kräver så att säga bara kvalificerad majoritet. Inget land har veto. Det gör förhandlingarna utmanande för ett restriktivt land, som Sverige är i denna fråga. En relevant fråga blir då: Vad hade resultatet blivit om Sverige under förhandlingarna hade fortsatt att säga nej och ställt oss vid sidan av?

Sverige hade en unik roll i denna förhandling. Vi drev på för kvoter under kommissionens nivå och under Ices spann. Detta gjorde vi för att snabba på sill- och strömmingsbeståndens återhämtning och försäkra oss om att återhämtningen jämfört med i fjol blir varaktig.

Inget land drev en lika restriktiv linje som Sverige. Vad andra länder i stället förespråkade var att man skulle röra sig uppåt i den vetenskapliga rådgivningens intervall. Om Sverige i ett sådant läge hade signalerat nej hela vägen och ställt oss vid sidan av hade inte slutnivån för dessa kvoter landat på Ices F-lower, den lägsta punkten – de hade åkt upp. För Bottenhavet och centrala Östersjön ihop hade det handlat om minst ytterligare 15 000 ton fisk som hade tagits upp.

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 anförde utskottet att EU-nämndens uttalanden inte är 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 [...] 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.

Konstitutionsutskottet påminde vidare om vad utskottet tidigare uttalat om att man kan utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet. Samtidigt kan situationer uppstå, t.ex. på grund av ändrade omständigheter, som innebär att regeringen kan bedöma att Sveriges intressen bäst företräds genom att den

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

Under riksmötet 2015/16 granskade utskottet om kultur- och demokrati-ministern hade agerat i strid med det mandat som EU-nämnden lämnat när det gällde frågor om en arbetsplan för kultur och delaktighetsbaserad styrning av kulturarvet (bet. 2015/16:KU20 s. 106 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet vikten av att en ståndpunkt som förankrats i EU-nämnden fullföljs fullt ut i rådet. Om regeringen bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig ansåg utskottet det finnas möjlighet att söka förnyad kontakt med nämnden. Utskottet underströk också att om regeringen av något skäl inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden ska skälen för avvikelserna tydligt redovisas i den skriftliga återrapporten.

Hösten 2020 granskade utskottet regeringens agerande i samband med slutförhandlingen av EU:s årsbudget för 2020 (bet. 2020/21:KU10 s. 75 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 innebar 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 var uppsatt som en A-punkt på dagordningen vid rådets möte den 25 november 2019. Samråd inför beslut om A-punkter görs genom ett skriftligt förfarande. Ett sådant skriftligt samråd hade enligt utskottet legat i linje med det som kännetecknar ett väl fungerande samråd mellan riksdag och regering.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet en redogörelse för hur regeringen inför och under rådsmötet den 21–22 oktober 2024 verkade för att de aktuella kvotnivåerna skulle minska jämfört med kommissionens förslag, i enlighet med det regeringen anförde vid överläggningarna med miljö- och jordbruksutskottet och vid samrådet med EU-nämnden. Utskottet begärde även en kommentar till hur det slutliga ställningstagandet vid rådsmötet förhåller sig till det mandat som förankrades vid samrådet med EU-nämnden.

Som svar överlämnades den 6 februari 2025 en promemoria som hade upprättats inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (bilaga A1.1.2). I promemorian framhölls följande.

Inför rådsmötet verkade regeringen för minskade kvotnivåer i enlighet med regeringens ståndpunkt vid rådsarbetsgruppen för fiskeripolitik den 3 oktober, vid ett s.k. tekniskt trilateralt möte mellan Sverige, Europeiska kommissionen och det ungerska ordförandeskapet den 8 oktober, i Coreper den 16 oktober samt vid Baltfish, som är ett regionalt forum för fiskeriförvaltning i Östersjön, den 20 oktober. Vid rådsmötet verkade Sverige för minskade kvotnivåer i enlighet med det mandat som förankrades med EU-nämnden den 18 oktober 2024. Detta skedde både vid själva mötet och vid informella kontakter med andra länder, Europeiska kommissionen och ordförandeskapet i anslutning till mötet.

Det mandat som förankrades vid samrådet med EU-nämnden den 18 oktober 2024 innebar att Sverige genom en restriktiv hållning skulle verka för att hålla kvoterna nere så långt som möjligt. Bedömningen var att detta bäst kunde uppnås genom att gå in i förhandlingarna utan särskilda begränsningar och att driva Sveriges linje inom ramen för arbetet med en kompromiss. Peter Kullgren var vid samrådet tydlig med att en majoritet av övriga Östersjöländer ville fastställa väsentligt högre kvotnivåer än vad kommissionen hade föreslagit för central och bottnisk strömming. Flera medlemsstater uttryckte dessutom vid rådsmötet att deras mandat att diskutera lägre kompromissnivåer än kommissionens förslag var begränsade.

Sammanfattningsvis agerade regeringen inom det mandat som förankrades vid samrådet med EU-nämnden när man röstade ja till kompromissen, vilken motsvarade kommissionens förslag om den lägsta nivån i det vetenskapligt rekommenderade intervallet. Bedömningen är alltså att alternativet att rösta nej och därmed inte ställa sig bakom kompromissen, med stor sannolikhet hade inneburit högre kvotnivåer än vad som nu blev fallet.

Utfrågning med landsbygdsminister Peter Kullgren

Den 3 april 2025 höll utskottet en utfrågning med landsbygdsminister Peter Kullgren (bilaga B1). Vid utfrågningen framkom i huvudsak följande.

Vid sammanträdet i EU-nämnden den 18 oktober inför det aktuella rådsmötet informerade landsbygdsministern om att Sverige var ensamt om en

restriktiv hållning i fråga om fiskekvoter för strömmingsbeståndet i Östersjön och att det därför skulle vara en utmaning att få gehör för den svenska ståndpunkten. Samtidigt informerade ministern nämnden om att hans förhoppning var att Sverige med en restriktiv hållning skulle kunna utgöra en motvikt i förhållande till övriga berörda medlemsländer och på så sätt medverka till att hålla kvoterna nere så långt som möjligt.

Landsbygdsministern informerade även EU-nämnden om att beslut om fiskekvoter fattas av rådet med kvalificerad majoritet och som ett paket. Sverige kan alltså inte utan stöd från övriga medlemsländer bestämma om förhandlingsresultatet för enskilda arter i EU-förordningen som innehåller fiskekvoter. Av det skälet var ministern angelägen om att ha möjlighet att påverka beslutet så långt som möjligt för att förbättra förutsättningarna för strömmingsbeståndet i Östersjön.

Vid rådsmötet drev landsbygdsministern den linje som han hade förankrat i EU-nämnden. Det visade sig att Sverige vid mötet inte lyckades få gehör från övriga medlemsländer för den svenska restriktiva ståndpunkten. Ståndpunkten från övriga Östersjöländer var i stället att öka kvoterna för strömming till de högsta tillåtna nivåerna i den fleråriga planen för bestånden av torsk, sill, strömming och skarpsill i Östersjön. Förhandlingsresultatet innebar att rådet i stället fastställde kvoter för strömming i enlighet med den lägsta nivån i intervallet för maximal hållbar avkastning som följer av den fleråriga planen för Östersjön och att dessa nivåer bedöms vara långsiktigt hållbara av Internationella havsforskningsrådet (Ices). En bidragande orsak till detta förhandlingsresultat var Sveriges restriktiva hållning. Enligt landsbygdsministern låg Sveriges agerande vid rådsmötet helt i linje med den ståndpunkt som förankrats i EU-nämnden och utan Sveriges agerande hade kvoterna blivit högre. Om Sverige hade röstat nej till kompromissförslaget hade kvoterna blivit högre.

Sverige är ensamt om att vilja ha låga kvoter. När förhandlingarna blev skarpa stod det ganska snabbt klart att de andra Östersjöländerna ville ligga i den övre delen av Ices intervall, vilket Sverige självklart sa nej till. Regeringen framförde att man ville ligga betydligt under det intervallet. Om Sverige hade sagt nej till budet hade man hamnat på lägsta nivån i Ices rådgivning och ingen annan hade vilja att gå lägre. Om Sverige hade sagt nej hade det lett till ytterligare minst 15 000 ton fisk som hade tagits upp ur Östersjön. Målet var att få så lågt satta kvoter som möjligt. Landsbygdsministern beskrev hur han under själva förhandlingen verkade för lägre kvotnivåer genom att säga nej till kvotnivåer i den högsta delen av intervallet och därefter successivt säga nej till förslag på kvoter tills man inte kunde komma lägre.

Landsbygdsministern bedömde att han höll sig inom mandatet han hade fått av EU-nämnden. Han uppfattade mandatet som att han skulle verka för så lågt satta kvoter som det bara var möjligt, att det var ett mandat utan några röda linjer och att han inte hade några exakta tonangivelser som han måste hålla sig inom, alltså ett relativt öppet mandat med en väldigt klar och tydlig riktning: att han skulle se till att Sverige fick så låga kvoter som det var möjligt i en

komplex förhandling. Bedömningen var att agerandet vid rådsmötet var i linje med det som hade förankrats i nämnden inför rådsmötet. Därför fanns det enligt landsbygdsministern inte heller någon anledning att under rådsmötet inhämta något slags nytt mandat från EU-nämnden.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare uttalat att det, trots att samrådet inte är konstitutionellt bindande, är möjligt att betrakta resultatet av samrådet med EU-nämnden som ett slags mandat och att man kan utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med det som EU-nämnden gett uttryck för i samrådet. Mandatet kan självfallet gälla ställningstagandet i sakfrågan, dvs. om Sverige bör stödja ett förslag eller inte. Av mandatet kan det även framgå hur stort kompromissutrymme regeringen har under förhandlingarna och inom vilka gränser ett sådant kompromissutrymme finns.

Vid det aktuella samrådet framhöll landsbygdsministern att regeringens utgångspunkt var att kvoterna för sill och strömming inte borde öka utan minska jämfört med gällande kvoter. Han framhöll samtidigt att Sverige var relativt ensamt om en restriktiv hållning och att det kommer att vara en utmaning att få gehör för regeringens ståndpunkt, men att förhoppningen var att Sverige med en restriktiv hållning skulle kunna utgöra en motvikt och på så vis medverka till att hålla kvoterna nere så långt som möjligt. Ministern påminde vidare om att rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet och att det därför var angeläget att regeringen skulle ha möjlighet att påverka beslutet så långt som möjligt. Landsbygdsministern uppgav att han inte var beredd att gå in i förhandlingarna med ett stenhårt mandat fullt av röda linjer. EU-nämndens ordförande gjorde reflektionen att alla var överens om innehållet, dvs. att rädda de fiskebestånd som finns i Östersjön, och att diskussionen i nämnden mer handlade om strategi och att det är en viktig roll för EU-nämnden att ha den sortens diskussioner. EU-nämndens ordförande avslutade samrådet med att konstatera att det fanns stöd för regeringens ståndpunkt med en avvikande ståndpunkt från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

Utskottet konstaterar att Sverige inte lyckades få gehör för ståndpunkten att kvoterna borde minska jämfört med gällande kvoter. Den politiska överenskommelse som rådet kom överens om innebar i stället att de tillåtna fångstmängderna för sill och strömming ökade. Samtidigt framgår det av granskningen att landsbygdsministern gjorde bedömningen att kvoterna såsom förhandlingsläget såg ut skulle ha blivit ännu högre om Sverige hade valt att rösta nej till kompromissförslaget eftersom de andra Östersjöländerna ville fastställa väsentligt högre kvotnivåer. Utskottet vill påminna om att regeringen har en möjlighet att söka förnyad kontakt med EU-nämnden.

Sett till mandatet såsom det formulerades och förankrades under samrådet i EU-nämnden inför rådsmötet får landsbygdsministern enligt utskottets mening anses ha agerat utifrån mandatet.

1.2 Information i EU-nämnden om en not om sänkt skyddsstatus för stora rovdjur

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 932-2023/24), *bilaga A1.2.1*, begärs en granskning av regeringens förankring i EU-nämnden av en handling, ett dokument kallat ”note”, om sänkt skyddsstatus för stora rovdjur i art- och habitatdirektivet.

I anmälan anförs bl.a. följande. Vid EU-nämndens samråd med regeringen den 19 januari 2024 inför möte i rådet för jordbruk och fiske den 23 januari 2024 fanns en not med under punkten Övriga frågor. Notan var inte föremål för beslut under rådsmötet. I noten uppmanade Finland, med stöd av Sverige och några andra medlemsstater, EU-kommissionen och EU:s medlemsstater att sänka skyddsstatusen för stora rovdjur, dvs. varg, lodjur och björn, i EU:s art- och habitatdirektiv.

När ett dokument som regeringen understöder riktar sig till EU:s institutioner ska dess innebörd vara förankrad med Sveriges riksdag. Att vilja sänka skyddsstatusen för varg har landsbygdsministern tillkännagivit på olika sätt, men den bredare ansatsen att sänka skyddsstatusen för fler djur, såsom björn och lodjur, är inte känt som regeringens politik och har inte varit uppe för överläggning i miljö- och jordbruksutskottet eller förankrats i EU-nämnden som en svensk ståndpunkt.

Det kan vara rimligt att dokument som är av karaktären ”note” eller ”non-paper” och som uttrycker en uppfattning men som inte är underlag för beslut eller formellt uttrycker en ståndpunkt ändå tas upp i EU-nämnden för synpunkter inför ett rådsmöte, särskilt om det handlar om ny och oförankrad politik.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, *bilaga A1.2.2–3*. En utfrågning har också hållits med landsbygdsminister Peter Kullgren, *bilaga B1*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

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

Regeringen är enligt 10 kap. 8 § RO skyldig att lämna upplysningar till ett utskott som begär det gällande arbetet inom Europeiska unionen. Regeringen ska vidare enligt 7 kap. 12 § RO överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i Europeiska unionen som utskotten bestämmer.

Regeringen ska 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.

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], kommentar 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 utvecklat sig på det sättet att regeringen agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter (förs. 2000/01:RS1 s. 137).

Det aktuella ärendet

Noten från den finska delegationen

Rubriken på den aktuella noten är The re-evaluation of the Annexes of Habitats Directive as regards certain Large Carnivore Populations. Noten är från den finska delegationen och får stöd av delegationerna från Österrike, Tjeckien, Grekland, Italien, Lettland, Rumänien, Slovakien och Sverige. I noten välkomnar Finland och de andra nämnda länderna att EU-kommissionen i december 2023 föreslog att vargars internationella skyddsstatus ska sänkas från ”strikt skyddad” till ”skyddad” baserat på nya uppgifter om ökade populationer. I noten konstateras vidare att även andra stora rovdjurspopulationer, såsom brunbjörns- och lodjursbestånden i boreala biogeografiska regioner, inte heller längre kräver strikta skyddsåtgärder. I noten uppmanas därför EU-kommissionen att i samarbete med experter från Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) och medlemsstaterna identifiera populationer av de stora rovdjuren som har en gynnsam bevarandestatus, för att möjliggöra en ändring av populationernas skyddsstatus och att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder för att skyndsamt flytta dessa populationer från bilaga 4 till bilaga 5 i art- och habitatdirektivet.

Information till miljö- och jordbruksutskottet

Vid miljö- och jordbruksutskottets sammanträde den 18 januari 2024 lämnade statssekreterare Dan Ericsson vid Landsbygds- och infrastrukturdepartementet information till utskottet inför mötet i rådet för jordbruk och fiske den

23 januari 2024 (protokoll 2023/24:19 § 3). På dagordningen för mötet stod bl.a. punkten Övriga frågor. Utskottet fick bl.a. information om noten från den finska delegationen om att sänka skyddsstatusen för stora rovdjur i art- och habitatdirektivet. Underlaget inför informationen till utskottet bestod av den nämnda noten.

Information till EU-nämnden

Av kallelsen till EU-nämndens sammanträde den 19 januari 2024 framgår att statssekreterare Dan Ericsson vid Landsbygds- och infrastrukturdepartementet skulle lämna information till och samråda med EU-nämnden inför möte i rådet för jordbruk och fiske den 23 januari 2024 (kallelse 2023/24:22 punkt 2). På dagordningen för rådets möte stod bl.a. punkten Övriga frågor.

Den 18 januari 2024 meddelade Landsbygds- och infrastrukturdepartementet att en ny punkt – Stora rovdjur – hade tillkommit under punkten Övriga frågor. Den nya punkten gällde information från den finska delegationen och underlaget för denna punkt var den nämnda noten (5478/24).

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet den 19 januari 2024 (2023/24:22 § 2) framgår att statssekreteraren bl.a. anförde följande (anf. 97):

Finland kommer att presentera en övrig fråga om stora rovdjur. I korthet innebär noten att Finland och andra länder som stöder noten uppmanar EU-kommissionen att samarbeta med experter från Large Carnivore Initiative for Europe och medlemsstaterna att identifiera populationer av de stora rovdjuren som har gynnsam bevarandestatus för att möjliggöra en ändring av populationernas skyddsstatus, att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder för att skyndsamt flytta dessa populationer från bilaga 4 till bilaga 5 i art- och habitatdirektivet samt att uppdatera vägledningsdokumentet för strikt skyddade arter för att öka flexibiliteten i tolkningen av art- och habitatdirektivets artikel 16. Sverige har för avsikt att stå bakom noten.

Statssekreteraren framhöll vidare att det ligger i linje med den politik som regeringen för och som också tidigare har redovisats i nämnden (anf. 99).

Rebecka Le Moine (MP) anförde följande (anf. 100):

Romina Pourmokhtari, som är miljöminister, åkte till mötet för Kunming–Montreal och tog på sig en stor del av äran av att Sveriges regering signerade det så kallade globala naturavtalet. Det säger att man ska hejda förlusten av biologisk mångfald och vända trenden. Det här papperet syftar till att sänka det juridiska skyddet för hotade arter i EU. Jag ser inte att det ligger i linje med det som regeringen har skrivit på.

Kan ni berätta varför man ska sänka skyddet för lodjur? Det är inte en problematisk art i Sverige, utan det är svenska folkets mest älskade djur som inte åsamkar stor skada för till exempel landsbygd. Vad har ni för argument när ni ställer er bakom en sådan sänkning?

Som svar på frågan svarade statssekreteraren att "[d]et här avser varg" (anf. 101).

Rebecka Le Moine (MP) anförde vidare (anf. 102):

Men när man läser dokumentet står det också uttryckligen björn och lodjur, och det står också något svepande om större rovdjur. Det gör mig mörkrädd om inte regeringens företrädare vet vad det är för papper de signerar

eftersom det sänder dåliga signaler till andra länder i EU som har mycket större populationer av dessa djur.

För informationens skull kan jag säga att man i dag får bedriva skyddsjakt på alla dessa arter, där de står nu i art- och habitatdirektivet. Det betyder att om någon av dessa arter attackerar, är närgången eller åsamkar stora problem kan man få ett beslut om att skjuta dem. Det är inte ett så strikt skydd som det beskrivs i papperen.

Vad finns det för grund för Sverige att skriva under en sådan not? Jag är nyfiken.

Statssekreteraren framhöll vidare följande (anf. 104):

Vi kanske inte ska ha en omfattande vargdebatt, utan det här är, som sagt, en informationspunkt, och vi kommer att stå bakom noten.

Det har varit en stark ökning av vargstammen i Sverige, och det råder en gynnsam bevarandestatus. Regeringen anser därför att den allra högsta skyddsnivån för varg inte är befogad i Sverige. Vargen är fortfarande skyddad, dock inte i enlighet med den högsta skyddsnivån. Det är vad detta handlar om.

Återrapport från rådsmötet

Den 30 januari 2024 inkom från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet till Riksdagsförvaltningen en skriftlig återrapport från mötet i rådet för jordbruk och fiske den 23 januari 2024.

I återrapporten anfördes bl.a. att Finland redogjorde för frågan och att ett tjugotal av medlemsstaterna tog till orda och att i princip samtliga delade den oro för negativa effekter på lantbruk och tamdjurshållning som växande rovdjurspopulationer kunde medföra. Sverige uttalade sig specifikt om behovet av att se över skyddsstatusen för varg.

Tidigare granskning

En granskning under våren 2003 gällde omfattningen av regeringens skyldighet att samråda med EU-nämnden och aktualiserades av att regeringen hade lagt fram en handling, betecknad non-paper, i EU-kretsen utan att förslagen behandlats i EU-nämnden (bet. 2002/03:KU30 s. 29 f.). Handlingen innehöll förslag om ordförandeskapet i Europeiska rådet och i rådet.

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

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

Tankepapperet hade emellertid betydligt tidigare överlämnats till företrädare för de andra medlemsstaterna och kandidatländerna samt EU:s centrala institutioner inför ett Corepermöte. Någon skyldighet för

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

Våren 2015 granskade konstitutionsutskottet huruvida regeringen hade brustit i sin samrådsskyldighet med EU-nämnden i fråga om ett s.k. non-paper från den svenska regeringen om kommissionens prioriteringar för den kommande mandatperioden (bet. 2014/15:KU20 s. 13 f.). I sitt ställningstagande anförde utskottet att frågan om kommissionens prioriteringar för den kommande mandatperioden inte hade stått på dagordningen eller diskuterats vid något möte i rådet eller Europeiska rådet. Utskottet uttalade vidare följande (bet. 2014/15:20 s. 28):

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.

I fråga om s.k. non-papers hänvisade utskottet slutligen till vad utskottet tidigare har uttalat, nämligen att när det gäller att i EU-kretsen lägga fram tankar och idéer måste i princip samma krav på förankring i riksdagen gälla,

oavsett om tankarna eller idéerna läggs fram muntligt eller i form av skriftliga handlingar, och för skriftliga handlingar oavsett deras beteckning.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet svar på bl.a. följande frågor:

- Vilka överväganden låg bakom regeringens beslut att ställa sig bakom noten?
- Har frågan som tas upp i noten, dvs. om att sänka skyddsstatusen för stora rovdjur, tidigare varit föremål för överläggning med miljö- och jordbruksutskottet eller samråd med EU-nämnden? Om ja, önskas en redogörelse för hur den fråga som togs upp i noten förhåller sig till regeringens tidigare ståndpunkter som förankrats i riksdagen.
- Skiljer sig den svenska ståndpunkten som den kommer till uttryck genom undertecknandet av noten från den ståndpunkt som Sverige gav uttryck för vid rådsmötet den 23 januari 2024?

Utskottet bad även om redogörelser för hur

- den del av noten som handlade om sänkt skyddsstatus för björn och lodjur förhåller sig till regeringens tidigare ståndpunkter som förankrats i miljö- och jordbruksutskottet och EU-nämnden
- frågan om att sänka skyddsstatusen för björn och lodjur förhåller sig till den rovdjurspolitik som fastställts av riksdagen.

Som svar överlämnades den 6 februari 2025 och den 6 mars 2025 promemorior som hade upprättats inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (bilaga A1.2.2–3). I promemoriorna anfördes följande.

Regeringen verkar för att minska vargstammen och att referensvärdet för gynnsam bevarandestatus ska vara i enlighet med riksdagens mål. Inom ramen för denna målsättning har regeringen vidtagit flera åtgärder, bl.a. bedrivit ett aktivt påverkansarbete inom EU. Eftersom noten hade ett särskilt fokus på vargens skyddsstatus valde regeringen att ställa sig bakom denna i enlighet med vad som anfördes vid samrådet med EU-nämnden den 19 januari 2024.

Frågan som tas upp i noten har, enligt svaret i promemorian, tidigare varit föremål för information i miljö- och jordbruksutskottet och samråd med EU-nämnden när det gäller varg.

Den 14 oktober 2022 presenterade kommissionen ett förslag till rådsbeslut om EU:s position inför stående kommittémöte 42 inom den s.k. Bernkonventionen. Enligt förslaget skulle unionen motsätta sig en sänkning av skyddsstatusen för varg från ”strängt skyddade djurarter” till ”skyddade djurarter”. Med anledning av förslaget genomförde regeringen ett skriftligt samråd med EU-nämnden. Vid detta framkom stöd för regeringens ståndpunkt att rösta nej till kommissionens förslag. Regeringen lämnade också information om detta i miljö- och jordbruksutskottet den 8 december 2022.

Regeringen har inte tidigare förankrat någon ståndpunkt i miljö- och jordbruksutskottet eller EU-nämnden som motsvarar notens innehåll om björn och lodjur. Noten har dock ett särskilt fokus på vargens skyddsstatus. I enlighet med vad som anfördes vid samrådet med EU-nämnden den 19 januari 2024 ställde sig regeringen bakom noten för att det bedömdes avgörande för ett framgångsrikt påverkansarbete inom EU i denna fråga. Till detta kan läggas att övervägandena i noten relaterade till skyddsstatusen för björn och lodjur begränsats till att avse vissa inte närmare specificerade regioner. Vid mötet i ministerrådet för jordbruk och fiske den 23 januari 2024 uttalade Sverige sitt stöd för just vargens skyddsstatus.

Den svenska ståndpunkten som den kommer till uttryck genom under-tecknandet av noten skiljer sig inte åt från den ståndpunkt som Sverige gav uttryck för vid rådmötet den 23 januari 2024.

Det övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken är att varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas (prop. 2012/13:191, bet. 2013/14:MJU7, rskr. 2013/14:99). Det som anges i noten om björn och lodjur är inte oförenligt med detta mål.

Utfrågning med landsbygdsminister Peter Kullgren

Den 3 april 2025 höll utskottet en utfrågning med landsbygdsminister Peter Kullgren (bilaga B1). Vid utfrågningen framkom i huvudsak följande.

Regeringen lämnade information om noten och dess innehåll vid EU-nämndens sammanträde den 19 januari 2024. Inför mötet hade noten tillställts nämnden så att den var tillgänglig i sin helhet för samtliga ledamöter vid sammanträdet. Innehållet i noten är inte oförenligt med någon ståndpunkt som tidigare förankrats med EU-nämnden. Statssekreteraren Dan Ericsson tryckte vid sammanträdet på att noten handlade om varg. Hans uttalande ska förstås utifrån två utgångspunkter. För det första är sänkt skyddsstatus för varg en viktig fråga för regeringen. För det andra är innehållet i noten betydligt mer långtgående när det gäller skyddsstatus för varg än för björn och lodjur.

Regeringen verkar för att minska vargstammen och för att referensvärdet för gynnsam bevarandestatus ska vara i enlighet med riksdagens mål, bl.a. för att minska konflikterna med tamdjurshållningen. En viktig del i detta arbete har varit att tillsammans med flera andra EU-länder driva ett aktivt påverkansarbete inom EU i syfte att få till stånd en ändring av vargens skyddsstatus i Bernkonventionen. Det var av den anledningen som Sverige på rådmötet den 23 januari 2024 i samband med behandlingen av noten uttalade sitt stöd just för behovet av att ändra vargens skyddsstatus. Därefter har regeringen fortsatt sitt aktiva påverkansarbete, vilket ledde till att Bernkonventionens stående kommitté den 6 december 2024 beslutade att vargens skyddsstatus skulle ändras från strikt skyddad till skyddad art. Denna ändring trädde i kraft den 7 mars 2025. Kommissionen föreslog samma dag att flytta

vargen från bilaga 4 till bilaga 5 i art- och habitatdirektivet. Förslaget är en riktad ändring och påverkar endast vargens skyddsstatus.

Noten hade ett särskilt fokus på vargens skyddsstatus. En faktisk sänkning av skyddsstatusen för stora rovdjur välkomnades endast för varg, inte de andra stora rovdjuren som nämns i noten. Den del av noten som relaterar till björn och lodjur innefattar ett övervägande om att stora populationer av stora rovdjur såsom björn och lodjur inte längre behöver ha en strikt skyddsstatus i vissa regioner. Vidare uppmanades kommissionen i noten att genomföra regelbundna översyner av vetenskapliga data i syfte att möjliggöra en anpassning av olika arters skyddsstatus så snart artens önskade bevarandestatus uppnåts. En sådan översyn är inte oförenlig med det övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken som riksdagen har antagit om att uppnå och bibehålla en gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet.

Noten hade ett särskilt fokus på vargens skyddsstatus och det var därför som regeringen ställde sig bakom noten, vilket bedömdes vara avgörande för påverkansarbetet i frågan om vargens skyddsstatus. Av rapporten från mötet i rådet för jordbruk och fiske den 23 januari framgår det dessutom att Sverige vid rådsmötet gav sitt stöd specifikt till att se över vargens skyddsstatus.

Något exakt datum för när noten kom in till departementet hade ministern inte, men dokument som rör övriga frågor på en rådsdagordning, som det här var fråga om, kommer ofta in sent. De kan hanteras eftersom de oftast inte är sådant som regeringen behöver samråda om, eftersom de är just övriga frågor – ett non-paper. Det händer att det efter EU-nämndens möte kommer in övriga frågor som regeringen över huvud taget inte hinner förankra. I ärenden där ett beslut ska fattas får man alltid underlaget betydligt tidigare, vilket är önskvärt och ett krav.

Noten är att betrakta som ett non-paper som inte innehåller något som går stick i stäv med EU-nämndens uppfattning. De behöver inte förankras, om det tidigare inte har framkommit något motsatt ställningstagande. Regeringens bedömning är att det ligger i linje med den svenska positionen. Tydligast är det för varg, men det gäller även övriga delar, t.ex. om en bättre koll på populationerna som är en del av art- och habitatdirektivet.

Utskottets ställningstagande

Enligt riksdagsordningen ska regeringen rådgöra med EU-nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Utskottet noterar att den aktuella noten inte var föremål för beslut i rådet utan var uppsatt som en informationspunkt. Någon skyldighet för regeringen att initiera ett samråd med EU-nämnden har därför inte förelegat. Samtidigt bör eventuella ståndpunkter som förs fram av regeringen inom EU, t.ex. i en not eller i någon form av tankepapper, ändå vara förenliga med ståndpunkter som tidigare har förankrats i ett utskott eller EU-nämnden.

I granskningen har regeringen framfört att noten hade ett särskilt fokus på vargens skyddsstatus. Utskottet kan konstatera att den frågan tidigare har varit

föremål för information i miljö- och jordbruksutskottet och samråd med EU-nämnden och att det som anges i noten i denna del är förenligt med det som därvid förankrats i riksdagen.

När det gäller björn och lodjur har frågan om skyddsstatus inte tidigare varit föremål för överläggning med utskott eller samråd med EU-nämnden. Däremot fattade riksdagen 2013 beslut om ett övergripande och långsiktigt mål för rovdjurspolitiken, som inkluderar bevarandestatus för björn och lodjur. Regeringen har i granskningen framhållit dels att det som anges i noten om björn och lodjur inte är oförenligt med målet, dels att det var notens särskilda fokus på vargens skyddsstatus som gjorde att regeringen ställde sig bakom den.

Utskottet har inga synpunkter när det gäller agerandet i den del som avser skyddsstatus för varg. När det gäller bevarandestatus för björn och lodjur noterar utskottet att notens innehåll i denna del inte bedömts vara oförenligt med riksdagens övergripande och långsiktiga mål för rovdjurspolitiken. Utskottet vill dock framhålla vikten av att frågor som ställs vid EU-nämndens sammanträde besvaras så fullständigt och tydligt som möjligt. En god dialog mellan regeringen och EU-nämnden ligger både i regeringens och EU-nämndens intresse.

Utskottet vill även framhålla att det är angeläget att EU-nämnden får del av underlag och dokument i så god tid som möjligt inför EU-nämndens sammanträden så att nämndens ledamöter får möjlighet att diskutera och förankra frågorna internt. Noten i det aktuella ärendet är daterad den 17 januari 2024. Den var uppsatt under punkten Övriga frågor på rådsdagordningen och kom in till EU-nämnden från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet den 18 januari 2024, dvs. dagen före nämndens sammanträde. Dokument som rör övriga frågor på en rådsdagordning kommer ofta in sent, vilket regeringen inte alltid kan styra över. Utskottet förutsätter dock att regeringen så långt som möjligt verkar för goda tidsmarginaler inom ramen för EU-samarbetet i syfte att underlätta för riksdagen att vara delaktig i frågorna.

1.3 Överläggning med Utrikesnämnden inför fångutväxling

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till utskottet (dnr 806-2024/25) *bilaga A1.3.1*, begärs det att utskottet granskar huruvida statsminister Ulf Kristersson har respekterat grundlagens bestämmelse om skyldighet att hålla Utrikesnämnden underrättad och överlägga med nämnden.

Anmälaren uppmärksammar att det skedde en fångutväxling mellan Sverige och Iran den 15 juni 2024. De frihetsberövade svenskarna Johan

Floderus och Saeed Azizi släpptes ur iranskt fängelse i utbyte mot den i Sverige dömd Hamid Noury, som avtjänade ett fängelsestraff för grovt folkrättsbrott och mord. Utväxlingen möjliggjordes genom att den svenska regeringen beviljade Hamid Noury nåd.

Vidare uppmärksammar anmälaren att detta är Sveriges första officiella fångutväxling. Sverige har aldrig tidigare benådat en dömd person i syfte att få svenskar i utlandet frigivna. Regeringens beslut kan skapa en ny praxis för hur Sverige kan tänkas agera i liknande fall. Det kan få effekt på säkerheten för svenskar i världen och påverka Sveriges ambassader, konsulat och utlandsstationeringar. Det kan också påverka agerandet för andra länder eller organisationer som tillämpar den här typen av utpressningsmetoder.

Det är enligt anmälaren uppenbart att benådningen av Hamid Noury därmed måste ses som ett utrikesärende av större vikt i grundlagens mening. Därför hade regeringen en skyldighet att överlägga med nämnden inför detta beslut. Enligt en uppgift på Sveriges Televisions (SVT) webbplats skedde inte detta.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. tre promemorior som upprättats inom Regeringskansliet, av Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet (UD), *bilaga A1.3.2*. En promemoria från UD och en promemoria från Justitiedepartementet är försedda med sekretessmarkering. Vidare höll utskottet den 25 april 2025 en utfrågning med statsminister Ulf Kristersson; utfrågningen hölls delvis inom stängda dörrar. En uppteckning av den öppna delen av utfrågningen finns i *bilaga B5*.

Utredning i ärendet

Händelser

Uppgifter i massmedier

Enligt artikeln Spelet bakom fångutväxlingen – de avgörande timmarna, som publicerades på SVT Nyheters webbplats den 18 juni 2024, var regeringen in i det sista orolig för att bli lurad av regimen i Iran. För att undvika ett scenario där Hamid Noury släpptes utan motprestation samlades ett antal ministrar på lördagen för ett unikt beslut. Fem statsråd var på plats, vilket är ett krav när snabba beslut ska fattas, däribland statsministern, justitieministern och utrikesministern.

Enligt SVT:s uppgifter fattades ett beslut kvällen innan som gjorde att livstidsdömd Hamid Noury kunde flyttas från Hällbyanstalten utanför Eskilstuna och flygas till Oman. Samtidigt hade Johan Floderus och Saeed Azizi fått lämna det ökända Evin-fängelset i Teheran.

När statsråden fått information från Omans huvudstad Muskat om att svenskarna var i säkra händer kunde statsråden på Rosenbad fatta beslut om att benåda Hamid Noury. Ett sådant beslut är oåterkalleligt, och regeringen

ville inte riskera att tappa Noury till Iran utan att få hem de svenska medborgarna.

Enligt SVT:s uppgifter tog diskussionerna om en fångutväxling fart först i december 2023 när Svea hovrätt fastställde domen mot Hamid Noury för folkrättsbrott och mord. Men redan innan dess hade utrikesminister Tobias Billström flera diplomatiska möten med sin iranska motsvarighet, bl.a. under FN-veckan i New York hösten 2023.

Hela processen skedde från starten i det dolda och bara ett fåtal personer hade insyn i förhandlingarna. Enligt en riksdagsledamot som uttalat sig i artikeln har riksdagen inte informerats och ärendet inte heller dragits i Utrikesnämnden, allt enligt SVT-artikeln.

Sammanträden i Utrikesnämnden

Sammanträden i Utrikesnämnden ägde under 2024 rum den 6 februari, den 17 mars, den 19 juni, den 1 oktober och den 2 december, enligt uppgift på kungahuset.se.

Gällande ordning

Nådeinstitutet

Enligt 12 kap. 9 § regeringsformen får regeringen genom nåd efterge eller mildra en brottspåföljd eller en annan sådan rättsverkan av brott samt efterge eller mildra ett annat liknande ingrepp som avser enskildas person eller egendom och som har beslutats av en myndighet.

Nådeinstitutet, som reglerades genom 26 § i 1809 års regeringsform, har utvecklats som ett komplement till straffrättskipningen (Holmberg m.fl., Grundlagarna, kommentaren till 12 kap. 9 § regeringsformen [Juno, version 3A] publicerad digitalt 2019-07-03). Det möjliggör att ett straff efterskänks eller mildras i fall där det på grund av omständigheter, som har inträffat efter domen, eller av någon annan anledning framstår som obilligt. Uttryckssättet i nämnda paragraf, ”i brottmål göra nåd, mildra livsstraff samt återgiva ära och till kronan förverkat gods”, gjorde det möjligt för regeringen att i praxis vidga tillämpningen till påföljder och rättsverkningar av skilda slag, såsom förvisning, straffskatt, genom disciplinär bestraffning tilldelad varning eller beslutat löneavdrag, vite samt varning eller tvångsarbete enligt äldre lösdriverilag. Praxis i fråga om tillämpningsområdet beskrevs i motiven till den nya bestämmelsen så att gemensamt för de ingripanden som kunde bli föremål för nåd, var att bakom dem låg samhällets intresse av att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att de i högre eller lägre grad hade en repressiv prägel. Den nya bestämmelsen är avsedd att ha i huvudsak samma tillämpningsområde. Nåd ska, menade justitieministern (prop. 1973:90 s. 413), kunna komma i fråga inte bara när det gäller straff och andra egentliga brottspåföljder utan också beträffande andra offentligrättsliga rättsverkningar av brott och närbesläktade ingrepp mot en enskilds person eller egendom. Utanför tillämpningsområdet borde däremot liksom tidigare falla ingripanden

som i första hand är föranledda av en persons behov av vård eller huvudsakligen är föranledda av hänsyn till enskilt intresse, t.ex. åläggande att utge skadestånd.

Handläggningen av nådeärendena regleras inte i regeringsformen utan genom en särskild lag (1974:579) om handläggningen av nådeärenden. Där föreskrivs i 1 § att nådeärenden prövas av regeringen enligt 12 kap. 9 § första stycket regeringsformen. Enligt 2 § ska regeringen, om det finns särskild anledning, innan den avgör ett nådeärende, inhämta ett yttrande från Högsta domstolen eller, i mål där regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet är sista instans, från Högsta förvaltningsdomstolen.

Tidigare fick regeringen inte bevilja en nådeansökan utan att först ha hört Högsta domstolen eller, i vissa fall, Högsta förvaltningsdomstolen (enligt Henrik Jermsten, 2 § lagen [1974:579] om handläggning av nådeärenden, Karnov [Juno] besökt 2025-02-06). I samband med flera andra åtgärder för att rationalisera arbetsförhållandena i Högsta domstolen infördes nuvarande ordning, dvs. att yttrande inhämtas endast om särskild anledning föreligger (se prop. 1980/81:154, bet. JuU 1981/82:10). Så sker bara någon gång om året.

Utrikesnämnden

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

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

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

Utrikesnämnden består enligt 10 kap. 12 § regeringsformen av talmannen samt nio andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig. Utrikesnämnden sammanträder på kallelse av regeringen, som är skyldig att sammankalla

nämnden om minst fyra av nämndens ledamöter begär överläggning i en viss fråga. Ordförande vid sammanträde med nämnden är statschefen eller, om han eller hon har förfall, statsministern.

Utrikesnämnden är ett rent samrådsorgan. Den fattar inga beslut.

Utrikesnämnden tillkom som ett led i den reform av 1809 års regeringsform som genomfördes 1921 och genom vilken riksdagen officiellt tillerkändes medinflytande i utrikesfrågor. Mellan 1937 och 1971 rådde personalunion mellan nämnden och utrikesutskottet. I samband med att enkammarriksdagen infördes hävdades personalunionen och antalet ledamöter i nämnden minskades från 16 till 9. Därvid åberopades uppdragets särskilda förtroendekaraktär. När saken övervägdes på nytt i samband med utskottsreformen 1970–1971 föreföll det Grundlagberedningen som om det med det nya utskottssystemet vore olämpligt att återgå till personalgemenskap mellan Utrikesnämnden och utrikesutskottet (SOU 1969:62 s. 90). Ett av de skäl som framfördes var att ett framtida utrikesutskott sannolikt skulle komma att få fler beredningsuppgifter än det dåvarande, och att några av dessa skulle komma att bli betungande och tidsödande. Det skulle därför troligen vara svårt att till utskottet knyta parti-gruppernas ledare och andra sådana ledande politiker som brukat sitta i utrikesutskottet.

I förarbetena till regeringsformen anförde departementschefen att det närmare samarbetet mellan regeringen och riksdagen i utrikesfrågor även i fortsättningen borde ske genom Utrikesnämnden på samma sätt som dittills. I 1809 års regeringsform fanns bestämmelser om Utrikesnämnden i 54 §. I grundlagspropositionen framhölls att det enligt den förhärskande uppfattningen, trots att lagtexten då endast talade om att överläggning borde genomföras (då: rådpläggning borde äga rum), fanns en skyldighet för regeringen att överlägga med nämnden i alla utrikesärenden av större vikt (1973:90 s. 366). Endast om överläggning inte hanns med på grund av ett ärendes brådskande natur fick regeringen enligt propositionens redovisning av gällande rätt fatta beslut i saken utan att ha hört nämnden.

Tystnadsplikt m.m. i Utrikesnämnden

I Utrikesnämnden gäller särskilda regler om tystnadsplikt m.m. I 10 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen föreskrivs att den som är ledamot av Utrikesnämnden och den som i övrigt är knuten till nämnden ska visa varsamhet i fråga om meddelanden till andra om vad han eller hon har fått kännedom om i denna egenskap. I samma lagrum anges att ordföranden kan besluta om ovillkorlig tystnadsplikt.

Att nämndens ledamöter i vanliga fall inte har ovillkorlig tystnadsplikt utan en skyldighet att ”visa varsamhet” med vad de får reda på vid överläggningarna leder, enligt lagkommentaren, till att de har viss frihet att överlägga med partikamrater i riksdagen (Holmberg, m.fl. Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 510 f.). En ovillkorlig tystnadsplikt är ”kvalificerad” i den meningen att den har företräde framför den tryckfrihetsrättsliga principen om skydd för den som lämnar meddelande för publicering i tryckt skrift eller något av de

massmedier som regleras i yttrandefrihetsgrundlagen, dvs. radio, tv och därmed jämställda överföringar samt tekniska upptagningar som film och ljudupptagningar (44 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Utrikesnämnden sammanträder inom stängda dörrar, enligt 13 kap. 10 § riksdagsordningen. Statsministern får medge att även någon annan än en ledamot, en suppleant, ett statsråd eller en tjänsteman är närvarande.

En ledamot, suppleant eller tjänsteman ska första gången han eller hon är närvarande vid ett sammanträde med Utrikesnämnden avge försäkran om att följa åtagande om tystnadsplikt enligt 10 kap. 12 § regeringsformen; det framgår av tilläggsbestämmelse 13.10.2 i riksdagsordningen.

Tidigare granskning

Utskottet har vid några tillfällen i anslutning till den årliga granskningen av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning tagit upp regeringens handläggning av nådeärenden (t.ex. bet. 2002/03:KU10 s. 39–51). Granskningen har inte gett anledning till några kritiska uttalanden.

Utskottet har vid olika tillfällen gjort uttalanden om betydelsen av att ett regeringsbeslut eller ett statsråds handlande legat i linje med av riksdagen fastlagd eller i Utrikesnämnden förankrad politik.

Våren 1994 togs i granskningen upp det förhållandet att samråd i Utrikesnämnden inte hade ägt rum innan statsminister Carl Bildt höll ett anförande på Utrikespolitiska institutet rubricerat Sverige och de baltiska länderna (bet. 1993/94:30 s. 153). Utskottet framhöll att uttalandena anslöt till den formulering om målet för den svenska säkerhetspolitiken och syftet för Sveriges militära alliansfrihet som fastlagts av riksdagen. Någon kritik riktades inte mot statsministern.

Granskningen våren 1997 gällde bl.a. ett uttalande av statsminister Göran Persson om Lettlands önskemål om medlemskap i Nato (bet. 1996/97:KU25). Statsministern hade uttalat att detta önskemål respekterades och att Sverige skulle stödja Lettland i den processen. Utskottet konstaterade att uttalandet, läst i sin helhet, legat väl i linje med den uppfattning som den svenska regeringen och riksdagen tidigare gett uttryck för och som var väl förankrad i Utrikesnämnden.

I en granskning våren 1995 betonade utskottet den utrikespolitiska frågans tyngd. Granskningen gällde statsminister Carl Bildts åtgärd att sända ett brev till Rysslands president Jeltsin om ubåtskränkningar (bet. 1994/95:KU30 s. 107). Utskottet konstaterade att frågan om kränkningar av svenskt territorialvatten av främmande undervattensfarkoster haft en framträdande plats i Sveriges förhållande såväl till det forna Sovjetunionen som till det nya Ryssland. Politiskt har frågan om Sveriges relationer till Ryssland stor tyngd. Brevväxlingen måste enligt utskottets mening betraktas som en fråga som angick alla politiska partier. Brevet borde ha blivit föremål för överläggningar i Utrikesnämnden.

Hösten 2015 genomförde utskottet en granskning av regeringens information till och överläggning med Utrikesnämnden under perioden 1990–2014 (bet. 2015/16:KU10 s. 137 f.). Syftet var att få en bild av vilka typer av frågor som behandlats i Utrikesnämnden och om det gick att se några förändringar över tid. En översiktlig genomgång gjordes av protokoll från Utrikesnämnden för den granskade perioden.

Av promemorior från Regeringskansliet som upprättats inom Utrikesdepartementet framgick bl.a. följande:

- När det gäller att ta ställning till om en fråga eller ett ärende ska tas upp med Utrikesnämnden uppges i promemorian att samrådet sker kontinuerligt och så ofta som det krävs enligt regeringsformen. Det är den principen som avgör när regeringen överlägger med nämnden.
- I de fall regeringen fattar beslut i ett utrikes ärende sker samrådet innan beslutet fattas. Det varierar med vilken framförhållning som en fråga lämpligen tas upp i nämnden.
- Utvecklingen och händelser i omvärlden är faktorer som inverkar på antalet sammanträden i Utrikesnämnden. Sveriges EU-medlemskap och det regelbundna samrådet med EU-nämnden torde ha bidragit till att antalet sammanträden i Utrikesnämnden har minskat de senaste 20 åren.
- Regeringen håller Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse och överlägger med nämnden om dessa frågor så ofta det behövs. Regeringen överlägger med nämnden i alla utrikes ärenden av större vikt.
- Utvecklingssamarbetet har ändrat karaktär under senare tid. Regeringens kommunikation med riksdagen avseende utvecklingssamarbetet sker numera främst genom information i budgetpropositionen samt andra propositioner och skrivelser. Utformningen av dessa delar i budgetpropositionen har utvecklats, vad gäller både redovisning av resultat och beskrivningar av mer framåtblickande karaktär.
- Det har under senare år varit vanligare att ämnen som bedömts kräva information till eller överläggning med Utrikesnämnden, snarare än vissa situationer i sig, har tagits upp i nämnden. Ämnen tas upp i Utrikesnämnden när det bedöms att nämnden behöver underrättas eller att överläggning bör ske.

I sitt ställningstagande uttalade utskottet bl.a. följande (s. 145 f.):

I regeringsformen föreskrivs att regeringen fortlöpande ska hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta som det behövs samt att regeringen i alla utrikesärenden av större vikt ska överlägga med nämnden före avgörandet, om det kan ske. Under de 25 år som omfattas av granskningen (1990–2014) har såväl antalet sammanträden per år i Utrikesnämnden som en del av vad som behandlats där varierat.

I granskningen har utskottet kunnat iaktta en viss tendens över tid som går i riktning mot att olika ämnen, snarare än vissa situationer i sig, behandlas i utrikesnämnden. Ett exempel på detta är att Utrikesnämnden

tidigare brukade behandla en samlad instruktion för hela FN:s generalförsamlings kommande möte; så sker inte längre. Däremot kan det förekomma att ämnen som behandlas i instruktioner till FN:s generalförsamling tas upp i Utrikesnämnden.

Vidare ger granskningen intryck av att händelser och utvecklingen i vår omvärld påverkar vad som behandlas i Utrikesnämnden. Händelser och utvecklingen i vår omvärld förefaller även kunna ha betydelse för sammanträdesfrekvensen i Utrikesnämnden. Även det sammanhang i vilket Sverige fungerar ser ut att kunna inverka på antalet sammanträden. Utskottet har iakttagit en viss minskning av antalet sammanträden i Utrikesnämnden de senaste 20 åren. En bidragande faktor till detta kan vara Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU) och det regelbundna samrådet mellan regeringen och riksdagens EU-nämnd. Vidare lämnar företrädare för regeringen regelbundet information i utrikesutskottet inför möten i rådet för utrikes frågor.

Utskottet vill dock framhålla det angelägna i att bl.a. strategiska diskussioner om viktiga utrikespolitiska frågor och händelser, liksom säkerhetspolitiska frågor, äger rum på en konstitutionellt och politiskt sett hög nivå. Utskottet vill peka på Utrikesnämndens sammansättning och den förtrolighet som följer av kravet på varsamhet som ledamöter och andra som är knutna till nämnden ska visa i fråga om meddelanden till andra om vad han eller hon fått kännedom om i denna egenskap, liksom möjligheten att besluta om absolut sekretess. Dessa förhållanden ger enligt utskottets mening alldeles särskilda förutsättningar för information och överläggning om utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket, samtidigt som protokollföringen i Utrikesnämnden innebär en dokumentation som möjliggör uppföljning och granskning. Utskottet vill även påminna om sitt tidigare uttalande att information till partiledare i princip inte kan ersätta samråd med Utrikesnämnden.

Avslutningsvis vill utskottet framhålla att det är av stor betydelse för att Utrikesnämndens roll och betydelse inte ska riskera att urvattnas, att utrikesärenden av större vikt blir föremål för överläggning i god tid innan beslut fattas. Som utskottet uttalat tidigare innebär bestämmelsen i denna del ett krav på överläggningar i förväg, alltså innan regeringen faktiskt tar ställning i frågan.

I utskottets granskning våren 2016 uppmärksammades frågor om samråd och information med Utrikesnämnden i tre granskningar, varav två kan nämnas här. När det gäller den förra regeringens agerande avseende samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd m.m. (bet. 2015/16:KU20 s. 175 f.) fann utskottet att värdlandsstödsavtalet eftersom det inte ger Nato rätt eller skyldighet att verka på svenskt territorium, utan bygger på frivillighet mellan parterna, blir tillämpligt endast i de fall Sverige först fattar ett nationellt beslut därom. Den förändring som avtalet innebär gäller de särskilda genomförandeavtal som ingås för varje enskild aktivitet; dessa avtal kan göras enklare och hållas kortare på den grund som värdlandsstödsavtalet ger än som är fallet i dag. Utskottet gjorde bedömningen att det inte förelåg någon skyldighet för regeringen att överlägga med Utrikesnämnden inför besluten att tillträda det kompletterande tilläggsprotokollet och underteckna värdlandsstödsavtalet.

I granskningen av regeringens uppgifter kring det brutna samarbetsavtalet med Saudiarabien och ärendets hantering anförde utskottet att givet den uppmärksamhet och betydelse som en uppsägning av avtalet rimligen kunde antas föra med sig i utrikespolitiskt hänseende fick uppsägningen anses ha fallit inom ramen för frågor som bör bli föremål för överläggning i Utrikesnämnden innan regeringen fattar beslut (bet. 2015/16:KU20 s. 197 f.). Regeringen torde vidare, anförde utskottet, ha haft skäl att i nära anslutning till utrikesministerns inställda tal och Saudiarabiens hemkallande av sin ambassadör lämna information till Utrikesnämnden.

Våren 2021 gällde en granskning fråga om information till Utrikesnämnden i samband med en 5G-auktion (bet. 2020/21:KU20 s. 42 f.). I anmälan begärdes en granskning av huruvida regeringen hade levt upp till sina konstitutionella förpliktelser. Utskottet framhöll inledningsvis att Utrikesnämnden är ett konstitutionellt reglerat organ som inrättats för att ge riksdagen en vidsträckt insyn och ett starkt inflytande inom utrikespolitiken (prop. 1973:91 s. 355 f.). Någon möjlighet för regeringen att i detta avseende leva upp till sina förpliktelser i andra former än vad som föreskrivs i regeringsformen finns inte. Mot bakgrund av vad som hade framkommit i granskningen påminde utskottet om sina tidigare uttalanden, att det är angeläget att bl.a. strategiska diskussioner om viktiga utrikespolitiska frågor och händelser, liksom säkerhetspolitiska frågor, äger rum på en konstitutionellt och politiskt sett hög nivå. Här fann utskottet skäl att peka på Utrikesnämndens sammansättning och den förtrolighet som följer av kravet på varsamhet som ledamöter och andra som är knutna till nämnden ska visa i fråga om meddelanden till andra om vad han eller hon fått kännedom om i denna egenskap, liksom möjligheten att besluta om absolut sekretess. Denna ordning ger, anförde utskottet, alldeles särskilda förutsättningar för information och överläggning om utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket, samtidigt som protokollföringen i Utrikesnämnden innebär en dokumentation som möjliggör uppföljning och granskning. Utskottet påminde även om sitt tidigare uttalande att information till partiledare i princip inte kan ersätta samråd med Utrikesnämnden samt tillade att detsamma gäller information till nämnden.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt viss information. Som svar överlämnades den 4 mars, den 3 april och den 6 maj 2025 promemorior som upprättats inom Justitiedepartementet och UD (bilaga A1.3.2–3). Två promemorior från UD är försedda med sekretessmarkering.

Av promemorian från Justitiedepartementet framgår att ärendet om nåd för Hamid Noury gemensambereddes med UD och Statsrådsberedningen och därefter samordnades politiskt. I promemorian hänvisas även till att det framgår av regeringsbeslutet den 15 juni 2024 att regeringen tog upp frågan

om nåd för Hamid Noury till prövning och av nåd beslutade att befria Hamid Noury från återstoden av straffet och upphäva beslutet om utvisning.

Utfrågning med statsminister Ulf Kristersson

Utskottet höll utfrågning med Ulf Kristersson den 25 april 2025; utfrågningen hölls delvis bakom stängda dörrar. Under den offentliga delen av utfrågningen uttalade Ulf Kristersson i huvudsak följande (bilaga B5).

Den 15 juni 2024 landande de två oskyldigt dömda svenska medborgarna Johan Floderus och Saeed Azizi på svensk mark. Det var resultatet av ett långt, intensivt och mycket komplicerat arbete.

Regeringen gjorde under lång tid stora ansträngningar för att förhandla hem de svenska medborgare som var fängslade i Iran på oriktiga grunder. Regeringen tog kontakter runtom i Europa, bl.a. med Bryssel, Paris och Warszawa, för att få stöd, men också för att om möjligt samarbeta kring snarlika fall. Den svenska ambassaden i Teheran hade många möten med det iranska utrikesministeriet. Regeringen framförde i det konsulära arbetet oro över de frihetsberövade svenskarnas hälsa. Regeringen begärde att få besöka dem, och hade också tät kontakt med deras anhöriga i Sverige. Sverige upprepade gång på gång att de svenskar som hade gripits av Iran för att vara regimen gisslan måste frigges. De kraven framfördes av den svenska utrikesministern i kontakter med hans iranska motpart; motsvarande krav ställdes också av EU:s utrikeschef i samtal med Irans utrikesminister. Många hade alltså arbetat intensivt med att uppnå ett frigivande av Johan Floderus och Saeed Azizi. I det arbetet hade det, betonade Ulf Kristersson, inte vid något tillfälle varit uteslutet för regeringen att göra något slags uppgörelse med Iran om det ytterst skulle krävas för att rädda svenskarnas liv. Saeed Azizi led av allvarliga hälsotillstånd och Johan Floderus riskerade att avrättas.

Regeringen bedömde att läget blev alltmer kritiskt. Efter resultatlöst traditionellt diplomatiskt arbete fick regeringen klart för sig att en fång-utväxling kunde ske. Den skedde kl. 11.45 lördagen den 15 juni; då fanns det inte någon tid att sammankalla och sammanträda med Utrikesnämnden. Allt gick mycket snabbt. Regeringen satt extrainkallad under lördagsförmiddagen, beredd inne i regeringsrummet för att omedelbart kunna fatta de beslut som skulle behövas om det visade sig att de båda svenskarna verkligen kom och kunde utväxlas mot den dömda iranska medborgaren. När den svenska säkerhetstjänsten bekräftade identiteten på de båda svenskarna och att de skulle kunna föras ut ur landet i säkerhet, fattade regeringen det beslut som krävdes för att rädda två svenska medborgares liv. Det handlade om mycket kort tid – några få minuter – när identifiering hade skett och det var klart att de skulle kunna flygas ut. Exakt då fattade regeringen det beslut som krävdes för att de skulle kunna lämna landet. Det hade över huvud taget inte varit möjligt under de sekunderna att inkalla en utrikesnämnd. Att fatta beslutet om utväxling var inget som regeringen gjorde lättvindigt, men när alla andra

alternativ var uttömda och fönstret öppnade sig för att verkligen få hem de två svenskarna, så var det inte heller något som regeringen tvekade om.

När det sedan gäller den mer formella frågan om regeringens ansvar att överlägga med Utrikesnämnden och exakt vilka kontakter regeringen hade med nämnden i den frågan är det sekretessbelagda uppgifter. Ulf Kristersson uppmärksammade bestämmelsen i 10 kap. 11 § regeringsformen att regeringen ska överlägga med Utrikesnämnden om det kan ske, och framhöll att det i detta fall inte kunde ske förrän omedelbart efteråt, vilket också skedde.

I fråga om Utrikesnämndens arbete nämnde Ulf Kristersson bl.a. att innehållet i arbetet är sekretessbelagt och att svåra konsulära frågor är en typisk sådan sak som kan diskuteras i Utrikesnämnden. På fråga om Ulf Kristersson skulle ha överlagt med Utrikesnämnden om det funnits tid till det, svarade han att det var hypotetiskt med hänsyn till den mycket speciella situationen på en flygplats i Oman, under väldigt speciella förhållanden, men hade det varit möjligt så ”självlärt ja”.

På en fråga om det förhållandet att det varit ett långt och intensivt arbete skulle förstås så att man ändå inte under någon tid hade någon information eller kommunikation i Utrikesnämnden, uppgav Ulf Kristersson ”svaret är bestämt nej, och det kommer jag att beskriva i detalj i nästa del av sammanträdet”.

Med anledning av en fråga uttalade Ulf Kristersson: ”Regeringen har aldrig sagt att vi sjösatt en ny princip. Det finns goda skäl att hoppas att vi inte ska behöva ägna oss åt fångutväxling med andra länder. Regeringen har i stället sagt att det här till slut var den metod som vi fann möjlig att använda för att rädda två svenskars liv. Exakt hur diskussionerna kring de här frågorna har gått i Utrikesnämnden tänkte jag återkomma till i nästa steg [...] Men det är inte principfrågan om Sverige överhuvud taget ska göra detta eller inte. Det finns inget förbud mot att göra det. Det finns heller ingen tradition av att göra det”.

Utskottets ställningstagande

Regeringen ska, enligt 10 kap. 11 § regeringsformen, fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta som det behövs. I alla utrikesärenden av större vikt ska regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske. Regeringen ska i princip överlägga med nämnden innan regeringen faktiskt tar ställning i frågan, om det kan ske. Det sistnämnda syftar närmast på fall där överläggningar inte hinns med på grund av ärendets brådskanie natur.

När det gäller det aktuella ärendet gör utskottet bedömningen att frågan var av sådant slag att överläggning med nämnden borde ha ägt rum. I granskningen har dock anförts att det med hänsyn till de faktiska förhållandena och tidsförhållandena inte var möjligt för regeringen att överlägga med Utrikesnämnden före de beslut som möjliggjorde fångutväxlingen. Utskottet

har i granskningen tagit del av händelseförloppet och kan utifrån det konstatera att när det väl stod klart att en fångutväxling kunde ske behövde frågan hanteras med stor brådska. Mot bakgrund av den uppkomna brådskan har utskottet inget att invända mot att regeringen i den rådande situationen inte överlade med Utrikesnämnden. Utskottet vill i sammanhanget påminna om det grundläggande förhållandet att Utrikesnämnden inrättats för att ge riksdagen en vidsträckt insyn och ett starkt inflytande inom utrikespolitiken, och dess uppgift är bl.a. att skapa underlag för en så bred politisk enighet som möjligt kring regeringens politik på det området. Regeringen måste kontinuerligt i den process som föregår ett avgörande således överväga när och i vilken omfattning överläggning med Utrikesnämnden kan ske.

1.4 Finansministerns hantering av ett interpellationssvar

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1006-2024/25), *bilaga A1.4.1*, begärs det att utskottet granskar finansminister Elisabeth Svantessons hantering av ett interpellationssvar.

Anmälaren gör gällande att finansministern i ett inledande anförande vid en interpellationsdebatt i riksdagens kammare lämnade ett svar som ”kraftigt avvek” från det skriftliga svarsutkast som hade kommunicerats med interpellanten inför debatten.

Till anmälan har bifogats både det skriftliga svar som lämnades in av Regeringskansliet (Finansdepartementet) den 27 januari 2025 till kammarkansliet inför interpellationsdebatten påföljande dag och det svar som finansministern sedan läste upp i riksdagens kammare under sitt inledande anförande vid debatten den 28 januari 2025.

Anmälaren menar att finansministerns agerande inte är förenligt med gällande praxis och att det försvårar syftet med interpellationsinstitutet som är en del av riksdagens kontrollmakt. Anmälaren begär att konstitutionsutskottet ska granska finansministerns agerande.

Underlag för granskningen

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

Utredning i ärendet

Bakgrund

Skriftligt svarsutkast inför interpellationsdebatten

Inför en debatt som var planerad att äga rum i riksdagens kammare påföljande dag skickade Regeringskansliet (Finansdepartementet) den 27 januari 2025 ett skriftligt svarsutkast avseende interpellation 2024/25:256 om reformutrymmet (dnr Fi2024/02395) till kammarkansliet. Utkastet skickades därefter vidare till interpellanten.

I det skriftliga svarsutkastet angavs följande:

Herr/Fru talman!

Samuel Gonzalez Westling har frågat mig om jag delar hans beskrivning av hur det s.k. reformutrymmet uppstår och om jag kan redogöra för bakgrunden till varför begreppet började användas. Han har också frågat mig om jag är beredd att i de ekonomiska propositionerna redovisa offentligfinansiella effekter av ett bibehållet offentligt åtagande.

Jag håller med om Samuel Gonzalez Westlings beskrivning att ett positivt reformutrymme till stor del uppstår till följd av att skatteinkomsterna trendmässigt växer i takt med ekonomin, medan utgifterna inte automatiskt gör det på samma sätt.

Att utgifterna växer långsammare än inkomsterna om inte aktiva finanspolitiska beslut fattas underlättar arbetet med att säkra hållbara offentliga finanser. Det underlättar också för att kunna genomföra nödvändiga omprioriteringar.

Reformutrymmet är en central del i den budgetprocess och det finanspolitiska ramverk som grundlades i slutet av 1990-talet. Reformutrymmet signalerar hur stort utrymme som finns för ofinansierade reformer. Ett negativt reformutrymme signalerar att staten behöver spara. Utan en bedömning av reformutrymmet skulle det bli svårare att uppnå de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat.

Jag anser att det är en mindre bra idé att redovisa offentligfinansiella effekter av bibehållet offentligt åtagande i de ekonomiska propositionerna. Jag är inte säker på att vi skulle kunna enas om hur ett sådant begrepp definieras. För mig är det t.ex. naturligt att offentliga verksamheter kan förbättra sina arbetssätt kontinuerligt. Ett bibehållet åtagande kan således uppnås med en mindre mängd resurser. Det handlar ofta om att använda skattepengarna effektivare.

Muntligt svar vid interpellationsdebatten

Den 28 januari 2025 besvarade finansminister Elisabeth Svantesson interpellation 2024/25:256 i kammaren. Enligt riksdagens protokoll (prot. 2024/25:63 § 9) lämnade finansministern bl.a. följande svar (anf. 25):

Fru talman! Samuel Gonzalez Westling har frågat mig om jag delar hans beskrivning av hur reformutrymmet uppstår och om jag kan redogöra för bakgrunden till varför begreppet började användas. Han har också frågat mig om jag är beredd att i de ekonomiska propositionerna redovisa offentligfinansiella effekter av ett bibehållet offentligt åtagande.

Reformutrymmet är en central del i den budgetprocess och det viktiga finanspolitiska ramverk som grundlades i slutet av 1990-talet. Det finanspolitiska ramverket och budgetprocessen utgår från ett uppifrån-och-ned-perspektiv där utgifter ställs mot varandra och utgiftsökningar prövas

utifrån ett på förhand fastställt ekonomiskt utrymme – reformutrymmet. Processen säkerställer kontroll över statliga utgifter samtidigt som den möjliggör för regeringen att bedriva aktiv konjunkturpolitik där ofinansierade utgifter kan öka i tider av sämre ekonomisk utveckling.

Det finanspolitiska ramverket har tjänat Sverige väl. Det är en grundbult i Sveriges stabila statsfinanser. Sedan det infördes har både statsskulden som andel av bnp och statens räntebetalningar minskat avsevärt. Med lägre räntebetalningar har vi haft möjligheten att spendera mer pengar på annat, till exempel investeringar. I tider där flera europeiska länder behöver höja skatten för att finansiera sina räntebetalningar kan Sverige i stället sänka skatten samtidigt som vi har en låg statsskuld. Det är en styrka.

Det finanspolitiska ramverket är därmed en grundbult i att bygga ett rikare och tryggare Sverige. Det är viktigt att eventuella förändringar i det finanspolitiska ramverket, beräkningsmetoder av reformutrymmet eller vad exakt som redovisas i budgetpropositionerna föregås av analyser som på djupet granskar förändringarnas effekter.

Behoven i offentlig sektor ser olika ut för varje år. Därför är det också viktigt att regeringen har möjlighet att prioritera efter behov, exempelvis under åren med hög inflation där en betydande del av reformutrymmet användes för att stötta välfärden.

Både den talman som tjänstgjorde vid interpellationsdebatten och interpellanten kommenterade finansministerns inledande anförande. Den tjänstgörande talmannen anförde följande: ”Jag kan konstatera att det inte riktigt var samma svar som var inlämnat till riksdagen som vi här hörde” (anf. 26). Interpellanten anförde bl.a. följande: ”Fru talman! Jag får konstatera att jag blev lite förbryllad när jag lyssnade och läste samtidigt. Det var inte mycket som stämde överens med det svar jag hade fått” (anf. 27).

Interpellationsdebatten genomfördes därefter enligt gängse ordningsregler och med sedvanliga replikskiften.

Gällande ordning

Regeringsformen

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

Syftet med interpellationer och frågor diskuterades endast kortfattat i förarbetena till regeringsformen. Grundlagberedningen uttalade att frågeinstitutens betydelse ligger i de möjligheter som de ger riksdagen – särskilt oppositionen – till information, debatt, framförande av skilda intressen, initiativ och kritik av regeringen. Grundlagberedningen anförde att särskilt interpellationsformen har intresse från allmänpolitisk synpunkt (SOU 1972:15 s. 287). Även i propositionen slogs det fast att frågeinstitutet fyller en viktig funktion inom det parlamentariska systemet genom de möjligheter som de ger riksdagen till information och debatt (prop. 1973:90 s. 427 f.).

Att interpellationer och frågor får avse ett statsråds tjänsteutövning innebär att statsrådets hela ämbetsutövning kan bli föremål för interpellationer och

frågor. Det finns ingen formell skyldighet för ett statsråd att besvara interpellationer och frågor.

Riksdagsordningen

I 8 kap. riksdagsordningen (2014:801), förkortad RO, finns bestämmelser om interpellationer och frågor till statsråd. I regleringen om interpellationer anges bl.a. följande.

En interpellation ska vara skriftlig och ställas till ett visst statsråd. Den ska ha ett bestämt innehåll och vara försedd med en motivering (8 kap. 2 § RO).

En interpellation ska besvaras i ett anförande av ett statsråd inom två veckor från det att den har överlämnats till statsrådet (8 kap. 4 § första stycket RO).

Utkastet till svar på en interpellation får göras tillgängligt för ledamöterna i förväg (tilläggsbestämmelse 8.4.1 andra stycket RO).

I kommentaren till riksdagsordningen anges att enligt nuvarande praxis överlämnas interpellationssvar till kammarkansliet ett dygn före den tidpunkt då svaret ska lämnas i kammaren. Svaret vidarebefordras till interpellanten. Som inkommet till kammarkansliet är det att anse som allmän handling. I bestämmelsen förtydligas att det endast är ett utkast till svar på interpellationen som lämnas in i förväg. Det egentliga svaret ges muntligt i ett anförande. (Se Holmberg m.fl., Grundlagarna [Juno, version 3A], kommentaren till 8 kap. 4 § RO.)

Statsrådsberedningens promemorior

Interpellationer, skriftliga frågor och information till riksdagen

Interpellationer ska inom Regeringskansliet hanteras enligt riktlinjerna i Statsrådsberedningens promemoria Interpellationer, skriftliga frågor och information till riksdagen (SB PM 2020:2 [rev. 2024]). Promemorian innehåller bl.a. en redogörelse för besvarande av interpellationer och hur interpellationssvar ska översändas till riksdagen.

Enligt promemorian (avsnitt 3.7) överlämnas ett utkast till interpellationssvar till riksdagens kammarkansli innan svaret lämnas i kammaren. Om det, efter att ett sådant utkast har lämnats till riksdagens kammarkansli men innan svaret har lämnats i kammaren, inträffar något som på ett avgörande sätt förändrar förutsättningarna för interpellationssvaret, kan en ändring eller komplettering av utkastet överlämnas till riksdagen. Denna möjlighet bör dock endast användas i undantagsfall. Det svar som lämnas muntligt i kammaren är det som tas in i riksdagens protokoll.

Det framgår även av promemorian (avsnitt 3.9) att interpellationssvar gemensambedreds och delas inom Regeringskansliet enligt riktlinjerna i Statsrådsberedningens promemoria 2012:1 Samrådsformer i Regeringskansliet (se nedan).

I promemorian (avsnitt 5.2) anges vidare att ett utkast till interpellationssvar skickas med e-post till riksdagens kammarkansli senast kl. 13 vardagen före den dag då svaret ska lämnas muntligen i kammaren. Departementen måste ha

rutiner som säkerställer att det är den slutliga versionen av interpellations-svaret som expedieras till riksdagens kammarkansli. Riksdagens kammarkansli vidarebefordrar e-postmeddelanden till interpellanten. Svarsutkastet publiceras inte, men riksdagens kammarkansli ser till att det finns tillgängligt för övriga ledamöter i kammaren under sammanträdet. Vid förfrågan kan även nyhetsmedierna få del av svarsutkastet innan interpellationsdebatten börjar.

Samrådsformer i Regeringskansliet

Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1 [rev. 2024]) innehåller riktlinjer om samrådsformer i Regeringskansliet.

Av promemorian (avsnitt 2.2) framgår att svar på riksdagsledamöters interpellationer bereds gemensamt eftersom de på samma sätt som regeringsbesluten är ett uttryck för regeringens gemensamma ståndpunkt.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen berört olika aspekter av frågeinstituten i sin granskning. Utskottet har i dessa ärenden gjort en rad uttalanden av mer principiell karaktär som, trots att regleringen i riksdagsordningen genomgått ett antal reformer genom åren, fortfarande är relevanta i fråga om regeringens sätt att befatta sig med frågeinstituten. Hösten 2009 granskade utskottet frågeinstituten (bet. 2009/10:KU10 s. 148 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet bl.a. att frågeinstituten är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt och att genom regleringen av dem förankras 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. Utskottet uttalade även att en avgörande förutsättning för att frågeinstituten ska ha den verkan och funktion som förutsätts i regeringsformen och riksdagsordningen är att statsråden respekterar gällande reglering och praxis.

Utskottet har gjort uttalanden av motsvarande innebörd även i senare granskningar (se t.ex. bet. 2020/21:KU20 s. 23 f. och där refererade tidigare granskningar).

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet begärde även att få ta del av en promemoria från Statsrådsberedningen. Utskottet fick den 4 mars 2025 en svarspromemoria som är upprättad inom Finansdepartementet (bilaga A1.4.2). Av svarspromemorian framgår i huvudsak följande.

Det förekom inte någon kontakt mellan finansministern eller Finansdepartementet och kammarkansliet mellan det att det skriftliga svarsutkastet hade överlämnats till kammarkansliet den 27 januari 2025 och att interpellationen besvarades i kammaren den 28 januari 2025 när det gäller innehållet i interpellationssvaret.

Ett utkast till svar var föremål för gemensam beredning inom Regeringskansliet. Därefter gjordes ändringar i utkastet. Behovet av fortsatt gemensam beredning övervägdes inte med anledning av ändringarna. Av förbiseende skickades utkastet utan ändringarna till riksdagen den 27 januari. Svaret med ändringarna lämnades i anförandet i kammaren den 28 januari.

När det gäller skillnaden mellan det skriftliga och det muntliga svaret kan det konstateras att hanteringen inte följde de riktlinjer som gäller för besvarande av interpellationer i Statsrådsberedningens promemoria Interpellationer, skriftliga frågor och information till riksdagen (SB PM 2020:2 [rev. 2024]). Detta har föranlett att rutinerna inom Finansdepartementet har setts över för att säkerställa att Statsrådsberedningens promemoria följs.

Utskottets ställningstagande

Frågeinstitutet är ett led i riksdagens kontrollmakt. Genom regleringen av frågeinstitutet förankras den enskilda riksdagsledamotens rätt att fråga ett statsråd om sådant som rör statsrådets tjänsteutövning.

Som konstitutionsutskottet tidigare har uttalat fyller frågeinstitutet 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. En avgörande förutsättning för att frågeinstitutet ska ha den verkan och funktion som förutsätts i regeringsformen och riksdagsordningen är att statsråden respekterar gällande reglering och praxis.

Enligt regleringen i riksdagsordningen får ett utkast till svar på en interpellation göras tillgängligt för ledamöterna i förväg. I Statsrådsberedningens promemoria Interpellationer, skriftliga frågor och information till riksdagen (SB PM 2020:2 [rev. 2024]) anges att departementen måste ha rutiner som säkerställer att det är den slutliga versionen av interpellationssvaret som expedieras till riksdagens kammarkansli.

Rutinen att överlämna ett skriftligt svarsutkast till riksdagen inför en interpellationsdebatt bidrar positivt till hur detta frågeinstitut fungerar och är en god ordning som bör upprätthållas. Av granskningen framgår att det skriftliga svarsutkast som skickades till riksdagen inför den aktuella interpellationsdebatten inte korresponderade med det svar som finansministern senare gav i riksdagens kammare, vilket berodde på ett förbiseende inom departementet. Utskottet noterar att rutinerna inom Finansdepartementet har setts över efter det inträffade för att säkerställa att riktlinjerna för besvarande av interpellationer följs.

2 Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.

2.1 Konsultation i samband med avvecklingen av Renmarkskommittén

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 950-2024/25) begärs det att utskottet granskar landsbygdsminister Peter Kullgrens beslut att lägga ned Renmarkskommittén, *bilaga A2.1.1*.

I anmälan hänvisas till ett pressmeddelande som publicerades på regeringens webbplats den 7 november 2024 (*bilaga A2.1.2*) där det framgår att regeringen avser att avveckla Renmarkskommittén och att regeringen inte kommer att gå vidare med utredningens förslag. I pressmeddelandet informeras det även om att konsultation med samiska företrädare kommer ske, i enlighet med lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket (konsultationslagen). I anmälan anförs att Regeringskansliet därefter ska ha skickat ut en förfrågan om konsultation den 11 november 2024 samt att konsultationer med Landsförbundet Svenska Samer och Sametinget enligt regeringens egen dokumentation genomfördes den 2 respektive den 3 december 2024.

I anmälan görs det gällande att landsbygdsministern härigenom har agerat i strid med bestämmelserna i konsultationslagen, där det följande slås fast i 2 §: ”Regeringen, statliga förvaltningsmyndighet, regioner och kommuner ska konsultera samiska företrädare innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna.” Anmälaren framhåller att även om regeringen vid tidpunkten för pressmeddelandet ännu inte hade fattat något formellt beslut om att lägga ned Renmarkskommittén stod det klart att regeringen kommunicerade beskedet innan konsultationerna genomfördes. Enligt anmälan är detta även något som påpekats av Sámiid Riikkasearvi (Svenska Samernas Riksförbund, SSR) som tillfrågades om att delta i konsultationen men avböjde med hänvisning till att regeringen inte följde konsultationslagens bestämmelser. Enligt SSR hade regeringen fattat beslut om nedläggning både informellt och i praktiken redan innan den skickade ut förfrågan om konsultation.

I anmälan anförs vidare att regeringen även borde ha konsulterat berörda samebyar, vilket enligt anmälan inte har skett. Enligt 7 § konsultationslagen ska en sameby konsulteras om ärendet kan få särskild betydelse för samebyn. Anmälaren hänvisar till lagens förarbeten där det framgår att samebyn är rättighetsinnehavare och bör konsulteras i ärenden där renskötseln, och därmed samebyns rättigheter, berörs. Vidare anförs i anmälan att det kan antas

att det hade fått en stor positiv effekt för samebyarnas möjlighet att främja renskötseln och på så sätt tillvarata sina rättigheter om Renmarkskommitténs slutsatser hade verkställts i praktiken. På motsvarande sätt innebär regeringens beslut att avveckla kommittén en negativ påverkan på samebyarnas möjligheter att tillvarata sina rättigheter genom renskötseln, allt enligt anmälan. Anmälaren menar att regeringen mot den här bakgrunden även borde ha konsulterat samebyarna innan den fattade beslut om att avveckla kommittén.

Sammanfattningsvis bör konstitutionsutskottet enligt anmälan granska om agerandet strider mot regeringsformens krav på att den offentliga makten ska utövas under lagarna, eftersom regeringen enligt anmälaren inte beaktat 2 § och 7 § konsultationslagen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, *bilaga A2.1.3*, och en utfrågning med landsbygdsminister Peter Kullgren, *bilaga B1*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Legalitetsprincipen

Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen utövas den offentliga makten under lagarna. Enligt principen om den offentliga maktens lagbundenhet (legalitetsprincipen) är samtliga samhällsorgan, inklusive regeringen, bundna av gällande rätt.

Konsultationslagen

För att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter ska konsultationer genomföras enligt vad som anges i lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket (ofta omnämnd som konsultationslagen eller konsultationsordningen). Detta fastslås i 1 § i nämnda lag. I konsultationslagen finns bl.a. bestämmelser om konsultations-skyldighetens omfattning, när det gäller såväl vilka som är skyldiga att konsultera som för vilka ärenden en sådan skyldighet finns.

Enligt 2 § ska regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner konsultera samiska företrädare innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Av förarbetena framgår att ansvaret för att regeringens konsultationer i praktiken genomförs åligger Regeringskansliet. Lagen omfattar både ärenden som mynnar ut i ett förvaltningsbeslut och ärenden om meddelande av föreskrifter (normbeslut). Vad gäller regeringen omfattas såväl författningsärenden, t.ex. propositioner, som förvaltningsärenden (prop. 2021/22:19 s. 143).

Konsultation ska genomföras med den eller de samiska företrädare som anges i 7 § och som önskar bli konsulterade i ett ärende. Av bestämmelsen

framgår att Sametinget ska konsulteras i ett ärende som företrädare för det samiska folket. Om ärendet kan få särskild betydelse för en sameby ska även samebyn konsulteras. Om ärendet kan få särskild betydelse för en samisk organisation med hänsyn till dess ändamål enligt stadgarna och organisationen har anmält intresse av att delta i konsultationer, ska även organisationen konsulteras. De samiska företrädare som avses i nämnda bestämmelse har också rätt att initiera konsultationer i ärenden som de anser har särskild betydelse för samerna och har då tolkningsföreträde i den frågan (6 §).

I lagens förarbeten anfördes det att det blir aktuellt att konsultera en sameby när dess rättigheter berörs, exempelvis i frågor om renskötseln, markanvändning, exploateringar, jakt, fiske och rovdjur. Det är också möjligt att flera samebyar kan behöva konsulteras i samma ärende. I författningsärenden och inför beslut av övergripande karaktär som berör samtliga eller ett stort antal samebyar på ett likartat sätt bör konsultation normalt ske med Sametinget och eventuellt en eller flera samiska riksorganisationer som berörs, och inte även med alla samebyar. Om en sameby ändå skulle anse att ärendet har särskild betydelse för samebyn har samebyn möjlighet att begära konsultation (prop. 2021/22:19 s. 150).

Lagen innehåller även bestämmelser om hur själva konsultationsförfarandet ska gå till. I 8 § stadgas att den konsultationsskyldige i ett tidigt skede ska informera den samiska företrädaren om ärendet och fråga om den begär konsultation. Det ska framgå av förfrågan när den senast ska besvaras och tidsfristen ska vara skälig. Att information ska lämnas i ett tidigt skede i processen innebär enligt förarbetena att den ska lämnas så snart det kan bedömas att ett beslut i ärendet kan få särskild betydelse för samerna. I den information som lämnas ska det anges vad ärendet handlar om och när förfrågan senast ska ha besvarats (prop. 2021/22:19 s. 151). I propositionen gjorde regeringen bedömningen att det emellertid inte var motiverat att i lagen föreskriva att de samiska företrädarna ska underrättas snarast eller omgående. Detta eftersom ärendenas skiftande karaktär kan påverka hur tidigt informationen och förfrågan kan och bör skickas ut, och eftersom föreslaget krav bara bör gälla i ärenden som kommer att prövas i sak och utmynna i beslut som kan få särskild betydelse för samerna (prop. 2021/22:19 s. 88). Vad som är en skälig tidsfrist får enligt förarbetena bedömas utifrån ärendets karaktär. Bedömningen bör alltså främst bero på ärendets komplexitet och hur brådskande ärendet är. En tid om en månad kan normalt anses skälig för att besvara en förfrågan om konsultation. Om ärendet är mycket omfattande och komplext bör den skäliga tidsfristen emellertid vara något längre för att den samiska företrädaren ska kunna fatta ett välgrundat beslut. Om ärendet är av enklare karaktär eller brådskande kan den skäliga tidsfristen vara betydligt kortare (prop. 2021/22:19 s. 151). Den samiska företrädaren behöver inom tidsfristen endast besvara frågan om konsultation begärs, inte avge en motiverad ståndpunkt i sakfrågan (prop. 2021/22:19 s. 89).

Vidare framgår av 11 § att den konsultationsskyldige, den samiska företrädaren och andra som deltar vid konsultationen ska ange sin motiverade

ståndpunkt i ärendet och yttra sig över de andras ståndpunkter. För den konsultationsskyldige ska detta dock gälla endast i ärenden när det inte finns någon part. Konsultationen ska genomföras i god anda. Konsultationen ska fortsätta tills enighet eller samtycke i den fråga som är orsak till konsultationen uppnåtts eller till den konsultationsskyldige eller den samiska företrädaren förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet. Med god anda menas enligt förarbetena att konsultationen ska präglas av uppriktighet och ärlighet. Detta innebär bl.a. att konsultationsdeltagarna ansvarar för att skapa ett konsultationsklimat som är grundat på ömsesidig tillit (prop. 2021/22:19 s. 154).

Den konsultationsskyldige ska även dokumentera vad som kommit fram vid konsultationen (12 §). Av dokumentationen ska det framgå när och hur konsultationen har genomförts, vilka som har deltagit och vem som har gjort dokumentationen.

Regeringskansliets vägledning

Kulturdepartementet har tagit fram en promemoria som ett stöd i arbetet med ärenden i Regeringskansliet som kan få särskild betydelse för samerna. Syftet är att ge vägledning i fråga om vilka ärenden som ska konsulteras och hur konsultationen bör gå till. Promemorian är ursprungligen daterad den 26 juni 2023 och uppdaterades den 17 mars 2025.

Av avsnittet om hur en konsultation går till framgår bl.a. följande i fråga om information och förfrågan. Bedömning av om konsultation ska ske och i sådana fall med vilka samiska företrädare ska göras så tidigt som möjligt i handläggningen av ärendet. Så snart det kan bedömas att ett ärende omfattas av konsultationsskyldigheten ska en konsultationsförfrågan innehållande information om ärendet tillsammans med en fråga om att konsultation begärs skickas till berörda samiska företrädare. Den eller de samiska företrädarna ska vid konsultationsförfrågan få möjlighet att ta ställning till om de önskar konsulteras i ärendet. Förfrågan ska därför som regel innehålla en kort redogörelse för ärendet och vad som ska beslutas. Förfrågan ska även innehålla Regeringskansliets överväganden kring varför ärendet bedöms kunna få särskild betydelse för samerna. Vidare framgår att tidsfristen för en konsultationsförfrågan ska vara skälig, som huvudregel en månad. Om ärendet är av enklare karaktär eller är brådskande kan tidsfristen för att besvara en konsultationsförfrågan vara kortare än en månad. Inom tidsfristen förväntas den samiska företrädaren endast ge besked om huruvida den önskar bli konsulterad eller inte.

Kommittéväsendet

Kommittéer är självständiga myndigheter som lyder under regeringen. Det är regeringen som ger dem deras uppdrag i form av direktiv som beslutas vid ett regeringssammanträde. Kommittéväsendet, eller utredningsväsendet, berörs inte särskilt i regeringsformen. Skälet till detta är att kommittéväsendet normalt sett är ett led i beredningen av regeringsärenden, och hur detta ska gå

till är en angelägenhet för regeringen som endast regleras i begränsad omfattning i regeringsformen. Detta förfarande överensstämmer med den allmänna målsättningen om handlingsfrihet för varje regering. I förarbetena till regeringsformen framhålls att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen och innebörden av förslag som läggs fram för riksdagen, och det bör ytterst ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grund för förslagen (prop. 1973:90 s. 288).

Renmarkskommittén

Regeringen beslutade den 20 maj 2021 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att bl.a. lämna ett förslag till en ny renskötsellag som skulle ersätta den nuvarande rennäringslagen (dir. 2021:35). Kommittén skulle även analysera det samiska folkets rätt till jakt och fiske – såväl för de samer som är medlemmar i samebyar som för dem som inte är det samt föreslå hur samebyarna bör vara organiserade. I uppdraget ingick även att i ett delbetänkande lämna förslag till en reglering av upplåtelsebestämmelserna i rennäringslagen som skulle kunna gälla tillfälligt till dess att en ny permanent reglering fanns på plats. Kommittén överlämnade ett delbetänkande till regeringen i juni 2023 (SOU 2023:46). Delbetänkandet skickades ut på remiss den 1 februari 2024, och den sista dagen för att besvara remissen var den 10 juni 2024 (LI2023/03401). Enligt kommittédirektiven skulle Renmarkskommitténs uppdrag slutredovisas den 20 maj 2025.

Den 19 december 2024 beslutade regeringen att kommitténs arbete skulle upphöra.

Pressmeddelande om avsikten att avveckla Renmarkskommittén

Den 7 november 2024 publicerades ett pressmeddelande från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet på regeringens webbplats med rubriken Regeringen avser att avveckla Renmarkskommittén och tillsätta en ny utredning (bilaga A2.1.2). Av pressmeddelandet framgår att Renmarkskommitténs första delbetänkande Jakt och fiske i renbetesland (SOU 2023:46) varit på remiss. Vidare anges att det nu står klart att kritiken är omfattande och att regeringen därför inte kommer att gå vidare med utredningens förslag.

I pressmeddelandet uttalar landsbygdsminister Peter Kullgren följande:

Kritiken har varit betydande och det är tydligt att ett omtag behövs här. Regeringen avser att så snart som möjligt tillsätta en ny utredning av rennäringslagen med nya direktiv.

Vidare framgår att syftet med den nya utredningen är att arbeta fram långsiktigt hållbara förslag som har en bred förankring både hos dem som berörs och i riksdagen. Det framgår också att konsultation kommer att ske med samiska företrädare enligt konsultationslagen.

Uppgifter som lämnats vid riksdagens frågestund

Vid riksdagens frågestund den 5 december 2024 (prot. 2024/25:44) fick landsbygdsminister Peter Kullgren en fråga mot bakgrund av att regeringen aviserat att den skulle avsluta Renmarkskommitténs arbete. I svaret anförde statsrådet följande (anf. 91):

Regeringen har som sagt aviserat sin avsikt att avsluta Renmarkskommittén. Nu har vi också haft de konsultationer vi enligt lag ska ha och fått samtycke från dem som har begärt konsultation till att det behövs ett omtag. Vi kom fram till detta efter att delbetänkandet fått omfattande kritik av olika remissinstanser men också till följd av oenigheten inom den nuvarande kommittén. Regeringen har ännu inte fattat beslut om nedläggningen men har som sagt aviserat sin avsikt.

I samma andetag sa vi också att vi ska tillsätta en ny utredning. Detta ska ske skyndsamt, men mer än så kan jag i dagsläget inte säga.

Vid frågestunden den 23 januari 2025 (prot. 2024/25:61, anf. 78) anförde statsrådet som svar på en fråga om regeringens fortsatta arbete med renmarksfrågorna att regeringen hade tagit beslut om att avveckla Renmarkskommittén och avsåg att tillsätta en ny utredning. Statsrådet framhöll att kritiken mot kommitténs delbetänkande var oerhört omfattande och kom från myndigheter, kommuner och intresseorganisationer men även från samiska organisationer och representanter. Syftet med den nya utredningen skulle vara att arbeta fram långsiktigt hållbara förslag som har bred förankring både hos dem som berörs och i Sveriges riksdag. Enligt statsrådet pågick beredning i Regeringskansliet, och regeringen skulle få anledning att återkomma i frågan.

Promemoria m.m. från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet efterfrågade utskottet en redogörelse för den konsultation som genomförts samt begärde svar på frågor om olika överväganden som gjorts i samband med konsultationen.

Utskottet fick den 4 mars 2025 en svarspromemoria som är upprättad inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (bilaga A2.1.3). Till svaret bifogades även kommunikation mellan Regeringskansliet och samiska företrädare. Vidare har utskottet därefter tagit del av ytterligare dokumentation från konsultationen. Av svarspromemorian och kommunikationen mellan Regeringskansliet och samiska företrädare framgår bl.a. följande.

Den 11 november 2024 skickade Regeringskansliet en skrivelse med förfrågan om konsultation till Sametinget, Svenska Samernas Riksförbund (SSR), Koncessionssamebyarnas intresseförening och Renägarförbundet (se bilaga A2.1.3). I skrivelsen anfördes att remissutfallet visar att kritiken mot Renmarkskommitténs delbetänkande är omfattande och att regeringen därför har uttryckt sig dels inte ha för avsikt att gå vidare med utredningens förslag, dels ha för avsikt att avveckla kommittén. Mot den bakgrunden ställs frågan om de tillfrågade önskar att konsultation genomförs med anledning av regeringens avsikter att besluta om en avveckling. Om de som tillfrågats avstår från att svara före den angivna sista dagen framgår av skrivelsen att det

kommer att tolkas som att de inte önskar konsultation och Regeringskansliet kommer gå vidare med handläggningen av ärendet och ta ärendet till beslut.

SSR, Koncessionssamebyarnas intresseförening och Renägarförbundet avböjde konsultation.

I sitt svar till Regeringskansliet anger SSR att anledningen till att de väljer att tacka nej till konsultation i ett ärende som är av särskild betydelse och av stor vikt för organisationen och dess medlemmar är att de anser att regeringen och Regeringskansliet inte tillämpar lagen om konsultation på ett korrekt sätt. Enligt konsultationsordningen ska den konsultationsskyldige i ett tidigt skede informera den samiska företrädaren om ärendet. Vidare är syftet med lagen att ge samerna ett ökat inflytande och delaktighet i frågor som rör samiska förhållanden och rättigheter. SSR menar att beslutet redan informellt och i praktiken är fattat av regeringen. Ordföranden för kommittén har gått ut och bekräftat att Renmarkskommittén ska avvecklas. Alla möten har ställts in, och sekretariatet har slutat arbeta med frågorna i sak. SSR menar därför att konsultationsförfrågan har skickats ut alldeles för sent och ställer sig frågande till vad exakt konsultationen ska handla om. I svaret anför SSR vidare att de ser mycket allvarligt på att regeringen på detta sätt kringgår konsultationsordningen. Det ger signaler om att det är legitimt att missbruka konsultationsordningen och därigenom inte ge det inflytande och den delaktighet som de samiska företrädarna har rätt till enligt lagen. SSR framför också att man anser att det är oerhört problematiskt att regeringen avser att avveckla kommittén innan den har arbetat klart. SSR anför vidare att det finns ett stort antal frågor som behöver analyseras och åtgärdas inom det samepolitiska rättsområdet, vilket utredningen har belyst.

Även Koncessionssamebyarnas intresseförening framför i sitt svar att beslutet att avveckla kommittén är klart, varför det i den frågan ses som onödigt med konsultation. Föreningen beklagar detta med tanke på det arbete som har lagts ned och att man hade väldigt bra förslag i fråga om koncessionsrenskötseln.

Renägarförbundet anför i sitt svar att man undrar vad en konsultation skulle ha för betydelse vid den här tidpunkten eftersom man uppfattar det som att beslutet om avveckling redan är fattat med hänvisning till att det redan kommunicerats i ett pressmeddelande den 7 november 2024 att regeringen inte kommer att gå vidare med utredningens förslag. Renägarförbundet har på sin fråga erhållit svaret från Regeringskansliet att det ännu inte finns något beslut om att avveckla kommittén utan regeringen har, givet remisskritiken, endast gett uttryck för en avsikt då man ser att det behövs ett omtag.

Landsförbundet Svenska Samer (LSS) inkom på eget initiativ med en skrivelse till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet där förbundet framförde att de ville delta i konsultationen.

Konsultation genomfördes med LSS och med Sametinget den 2 respektive den 3 december 2024. Underlaget utgjordes av skrivelsen med förfrågan om konsultation. Mot bakgrund av vad som framkom vid konsultationstillfällena antecknades i Regeringskansliets akt att det rådde enighet om att Sametinget

respektive LSS gett sitt samtycke till ett beslut om Renmarkskommitténs upphörande och att samförstånd uppnåtts kring behovet av ett omtag.

När det gäller vilka överväganden som gjordes i fråga om vilka som skulle tillfrågas om konsultation anfördes i svarspromemorian från Regeringskansliet att Sametinget tillfrågades om konsultation i egenskap av företrädare för det samiska folket enligt 7 § lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket (konsultationslagen). Vid urvalet av de övriga organisationer som tillfrågades beaktades organisationernas ändamål. I den krets som tillfrågades fanns såväl Sametinget som flera samiska riksorganisationer som företrädar samebyarna och deras medlemmar. Mot den bakgrunden och med beaktande av Renmarkskommitténs breda uppdrag tillfrågades inte några samebyar om konsultation (jfr prop. 2021/22:19 s. 150). I svaret noteras att de samiska företrädare som erbjöds konsultation var desamma som inför beslutet den 16 juni 2022 om tilläggsdirektiv till Renmarkskommittén (dir. 2022:58).

Av svarspromemorian framgår vidare att regeringens bedömning är att konsultationen skett i enlighet med bestämmelserna i konsultationslagen. Genom pressmeddelandet den 7 november 2024 gav regeringen uttryck för en inriktning som innebar att Renmarkskommitténs arbete skulle upphöra. Inriktningen baserades på inkomna remissvar avseende kommitténs delbetänkande Jakt och fiske i renbetesland (SOU 2023:46). Det framgick också av pressmeddelandet att konsultation med samiska företrädare skulle ske. En förfrågan om konsultation översändes strax efter att regeringen hade tagit ställning till inriktningen, och konsultationerna slutfördes drygt två veckor innan beslut fattades om att arbetet i kommittén skulle upphöra.

Avslutningsvis framgår att konsultationer genomförs regelmässigt inför beslut i alla ärenden som kan få särskild betydelse för samerna, dvs. även beslut om att tillsätta utredningar i frågor som kan få särskild betydelse för samerna.

Utfrågning med landsbygdsminister Peter Kullgren

Utskottet höll den 3 april 2025 en utfrågning med landsbygdsminister Peter Kullgren (bilaga B1). Vid utfrågningen redogjorde statsrådet inledningsvis för den process som varit. Han anförde vidare att han uppfattade det som att de tillfrågade organisationerna delade regeringens bedömning att ärendet var av särskild betydelse för samerna men att de betraktade konsultationen som onödig eftersom de i sina svar gav uttryck för uppfattningen att regeringen redan hade fattat ett beslut som gällde informellt och i praktiken. Hans bild var att Svenska Samernas Riksförbunds uppfattning att konsultationen var onödig baserades på att Renmarkskommitténs ordförande hade bekräftat att kommittén skulle avvecklas, att alla möten i kommittén hade ställts in och att sekretariatet slutade att arbeta med frågorna i sak. Statsrådet beklagade att vissa av de tillfrågade organisationerna avböjde konsultation. Även om det självklart står organisationerna fritt att själva avgöra om de vill delta i en konsultation framhöll statsrådet att behovet av aktivt samiskt deltagande i

olika processer ökar och att konsultationslagen är ett viktigt verktyg för regeringen i detta.

I statsrådets svar på frågor om innehållet i och tidpunkten för pressmeddelandet respektive inbjudan till konsultation framkom bl.a. följande. Det centrala är konsultationslagen, och enligt denna ska konsultation genomföras innan beslut fattas. Regeringen hade inte fattat något beslut om att avveckla kommittén innan konsultationerna genomfördes. Att regeringen för att ha behov av konsultation på något sätt behövde kommunicera sin inriktning. Efter regeringen hade kommit fram till en inriktning fanns det ett behov av att informera om det, och gärna så att så många som möjligt visste om inriktningen samtidig. Utifrån det breda intresset i frågan gjorde man bedömningen att man ville kommunicera inriktningen unisont. Det hade inte varit bättre att konsultera innan regeringen deklarerade sin avsikt eftersom man för att genomföra en konsultation behöver ha någon inriktning. De samiska företrädarna hade fått information i ett tidigt skede. När regeringen hade en inriktning kommunicerades den. Pressmeddelandet publicerades torsdagen den 7 november, och efter helgen – måndagen den 11 november – skickades en inbjudan till konsultation. Det annonserades också i pressmeddelandet att konsultation skulle ske.

När det gällde valet av ordet ”avser” som användes i pressmeddelandet anförde statsrådet att det är klart att man kan värdera ord, men att det för honom var just fråga om en avsikt eller inriktning, en riktning dit man lutar. Statsrådet påminde också om att det i samma pressmeddelande även konstaterades att det skulle genomföras en konsultation innan några som helst beslut fattades. Konsultation ska ske innan regeringen fattar beslut, vilket också skedde. Något slags inriktning eller avsikt menade statsrådet är själva grunden för att man ska ha en konsultation. Vid utfrågningen framkom också att man hade försäkrat sig om att regeringen stod bakom innehållet i pressmeddelandet innan det publicerades.

På en fråga om det förekommit någon kontakt mellan departementet och sekretariatet eller ordföranden för utredningen svarade statsrådet att hans dåvarande statssekreterare informerade ordföranden och möjligtvis även sekretariatet om regeringens avsikt.

På en fråga om statsrådet ansåg att man följt lagen inte bara till dess form utan också till dess syfte att ge berörda parter möjlighet att lämna synpunkter innan beslut fattas svarade statsrådet följande:

Ja, eftersom konsultationen genomfördes före besluten. Konsultationen innebar ju inte heller att någon som deltog i konsultationen hade en annan uppfattning i det här fallet. Som jag nämnde i min inledning har jag inte uppfattat att några av dem som inte var med på konsultationen hade en stark motstående uppfattning om regeringens avsikt heller, så i det här fallet är min bedömning att vi har fullgjort syftet.

Statsrådet fick även en fråga om någon sameby begärt konsultation. I svaret framkom att så inte var fallet och att man beroende på frågans dignitet kan konsultera olika. Ibland kanske det är en sameby som berörs och då

konsummeras den. I det här fallet var det en väldigt övergripande fråga, men om någon enskild sameby hade velat det hade den haft möjlighet att begära konsultation.

Under utfrågningen menade statsrådet att den vägledning som tagits fram inom Regeringskansliet för när konsultationer ska genomföras utgör en bra grund. Vägledningen färdigställdes i mars 2025, men statsrådet konstaterade att de utan vägledning på plats hade arbetat enligt vägledningens rekommendationer.

Dokumentationen från konsultationerna

Utskottet har tagit del av dokumentation från konsultationerna. Av dokumentationen framgår bl.a. följande.

Som underlag till konsultationsmötena skickade Regeringskansliet ett utkast till regeringsbeslut till de samiska företrädarna.

De muntliga konsultationer som genomförts med Landsförbundet Svenska Samer respektive Sametinget har dokumenterats genom sammanfattande dokumentation där de ståndpunkter som i huvudsak har framförts av Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och de samiska företrädarna finns nedtecknade i punktform. Även slutsatserna från konsultationen framgår av dokumentationen.

Utskottets ställningstagande

För att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter ska regeringen fr.o.m. den 1 mars 2022 genomföra konsultationer med samiska företrädare i frågor som rör det samiska folket i enlighet med vad som anges i konsultationslagens bestämmelser. Utskottet konstaterar att såväl regeringen som samiska företrädare var av uppfattningen att ett beslut om att avveckla Renmarkskommittén var ett sådant ärende som skulle kunna få särskild betydelse för samerna. Regeringen skulle således enligt konsultationslagen konsultera de samiska företrädare som önskade bli konsulterade innan beslut fattades i ärendet. Konsultationer genomfördes med samiska företrädare den 2 respektive den 3 december 2024, och vid regeringssammanträdet den 19 december 2024 fattade regeringen beslut om att avveckla kommittén. I det avseendet har regeringen således levt upp till lagens formella krav.

I fråga om urvalet av de samiska företrädare som tillfrågades om konsultation i ärendet har utskottet inga invändningar.

Lagen innehåller även bestämmelser om hur konsultationsförfarandet ska gå till. Enligt dessa ska bl.a. den konsultationsskyldige i ett tidigt skede informera den samiska företrädaren om ärendet och fråga om den begär konsultation, och tidsfristen för att besvara förfrågan ska vara skälig. Konsultationen ska vidare genomföras i god anda och präglas av uppriktighet och ärlighet, vilket bl.a. innebär att konsultationsdeltagarna ansvarar för att skapa ett konsultationsklimat som är grundat på ömsesidig tillit.

Utskottet konstaterar att regeringen den 7 november 2024 genom ett pressmeddelande meddelade sin avsikt att avveckla Renmarkskommittén och tillsätta en ny utredning. Detta var också rubriken för pressmeddelandet. I ingressen angavs att regeringen inte kommer att gå vidare med utredningens förslag. Vidare uttalade landsbygdsministern i pressmeddelandet att regeringen så snart som möjligt avsåg att tillsätta en ny utredning. Av pressmeddelandet framgick även att konsultation med samiska företrädare skulle ske i enlighet med konsultationslagen. Vidare konstaterar utskottet att en förfrågan om konsultation skickades till flera samiska företrädare den 11 november 2024. I förfrågan stod bl.a. att regeringen har uttryckt att den dels inte har för avsikt att gå vidare med utredningens förslag, dels har för avsikt att avveckla Renmarkskommittén. Förfrågan gällde om företrädarna önskade konsultation med anledning av regeringens avsikt att besluta om en avveckling. Tidsfristen för att besvara förfrågan var en vecka. Tre av de fyra samiska företrädare som tillfrågades om konsultation avböjde konsultation eftersom de uppfattade att beslutet om att avveckla kommittén redan var klart. Samtidigt inkom en samisk företrädare på eget initiativ med en önskan om att delta i konsultationen. Vid utfrågningen framkom att statsrådets bild var att den uppfattning som fanns hos vissa samiska företrädare av att konsultationen var onödig baserades på att Renmarkskommitténs ordförande hade bekräftat att kommittén skulle avvecklas, att alla möten i kommittén hade ställts in och att sekretariatet slutade att arbeta med frågorna i sak.

Utskottet konstaterar att tidsfristen för att besvara den aktuella konsultationsförfrågan var förhållandevis knapp. Samtidigt kan, framgår det av förarbetena, tidsfristen för ärenden som är av enklare karaktär vara betydligt kortare än vad som normalt bör gälla. Utskottet kan notera att tidsfristen inte var ett skäl som angavs för att avböja konsultation.

Skälen som angavs var, som framgått ovan, att man uppfattade att beslutet om att avveckla kommittén redan var klart. Att regeringen har bildat sig en uppfattning och formulerat en ståndpunkt inför en konsultation motsäger enligt utskottet inte lagens syfte. Som framgår av konsultationslagen ska den konsultationsskyldige och den samiska företrädaren ange sin motiverade ståndpunkt i ärendet. För att konsultationen ska kunna genomföras i god anda är det dock en förutsättning att utkomsten av konsultationen inte framstår som på förhand given. Utskottet konstaterar att det finns en diskrepans mellan hur pressmeddelandet och inbjudan till de samiska företrädarna har formulerats. I granskningen har det framkommit att avsikten med pressmeddelandet inte var att det skulle uppfattas som att regeringen redan hade fattat ett beslut i ärendet samtidigt som flera samiska företrädare kom att uppfatta det just så. Utskottet konstaterar att konsultationsförfrågan skickades ut två arbetsdagar efter pressmeddelandet. Det kan inte uteslutas att detta i kombination med pressmeddelandets utformning hade betydelse för att flera uppfattade konsultationen som onödig. Enligt konsultationslagen ska den konsultationsskyldige i ett tidigt skede, dvs. så snart det kan bedömas att ett beslut i ärendet kan få särskild betydelse för samerna, informera den samiska företrädaren om

ärendet. I granskningen har framhållits att det fanns ett behov av att informera om regeringens inriktning så snart regeringen hade kommit fram till en sådan på ett sätt att så många som möjligt visste om inriktningen samtidigt. Utskottet ser dock inte att en sådan mer allmänt riktad information hindrar eller ersätter behovet av information till de samiska företrädare som ska bjudas in till konsultation. Det hade varit lämpligt att skicka ut konsultationsförfrågan före eller åtminstone samtidigt med den mer allmänt inriktade informationen i ett pressmeddelande, och information i sådana pressmeddelanden bör vara i samklang med informationen i förfrågan.

Utskottet vill framhålla vikten av att konsultation genomförs i god anda. Sättet på vilket den konsultationsskyldige kommunicerar inför en konsultation är här av betydelse. Utskottet vill mot denna bakgrund understryka vikten av lagens intention, att dialog sker med samiska företrädare och att samerna ges inflytande över sina egna angelägenheter. Det finns därför skäl för regeringen att i fortsättningen överväga dels när i tid samiska företrädare bjuds in till konsultation, dels hur regeringen formulerar sig i kommunikationen kring angelägenheter som rör samerna i förhållande till konsultationslagen.

2.2 Efterlevnad av klimatlagen

Ärendet

Anmälningar

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1580-2023/24), *bilaga A2.2.1*, begärs det att utskottet granskar klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtaris och statsminister Ulf Kristerssons agerande när det gäller regeringens efterlevnad av klimatlagen. I anmälan hänvisas till att Naturvårdsverket i sitt underlag till regeringens klimatredovisning gör bedömningen att de klimatmål som riksdagen beslutat om inte kommer att nås, samtidigt som regeringen enligt anmälaren ger sken av motsatsen i den klimatpolitiska handlingsplanen. Vidare framhåller anmälaren att Klimatpolitiska rådet har gjort bedömningen att den klimatpolitiska handlingsplanen inte lever upp till klimatlagens krav. Anmälaren menar att regeringens agerande står i strid med såväl klimatlagen som regeringsformens legalitetsprincip, dvs. att all offentlig makt utövas under lagarna.

I en annan anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 992-2024/25), *bilaga A2.2.2*, begärs det att utskottet granskar regeringens politik och agerande i förhållande till klimatlagen. Anmälaren framhåller att lagen ställer vissa krav på det klimatpolitiska arbetet, bl.a. att det ska vara inriktat på att minska utsläppen av växthusgaser och syfta till att förhindra farlig störning i klimatsystemet, och menar att regeringen inte har uppfyllt dessa. I anmälan hänvisas bl.a. till utsläppsstatistik och till de granskningar som Klimatpolitiska rådet och Finanspolitiska rådet genomfört. Vidare menar anmälaren att regeringens och statsrådets redovisningar av klimatpolitikens effekter bryter mot

regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet, bl.a. genom påståendet att den klimatpolitiska handlingsplanen leder hela vägen till målet nettonollutsläpp senast 2045.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet, *bilaga A2.2.3*. Utfrågningar har även hållits med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari och statsminister Ulf Kristersson, *bilaga B2* och *B5*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Sveriges klimatpolitiska ramverk

Det klimatpolitiska ramverket, som riksdagen beslutade om den 15 juni 2017 (prop. 2016/17:146, bet. 2016/17: MJU24, rskr. 2016/17:320), består av tre delar: riksdagsbundna mål för klimatpolitiken, en klimatlag och inrättandet av ett klimatpolitiskt råd. Det långsiktiga klimatmålet innebär att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Riksdagen fastställde också etappmål som anger hur mycket utsläppen av växthusgaser bör ha minskat senast 2030 och 2040 samt ett etappmål för utsläpp från inrikes transporter till 2030. Klimatlagen innehåller bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete, bl.a. dess syfte och inriktning samt grundläggande delar av ett planerings- och uppföljningssystem för klimatpolitiken. Klimatpolitiska rådet är en myndighet i form av ett oberoende tvärvetenskapligt expertorgan som utvärderar hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat om.

EU:s klimatmål

Utöver de svenska klimatmål som riksdagen har beslutat om har Sverige också åtagit sig att bidra till EU:s klimatmål. EU:s mål är uppdelade i tre delar: utsläppshandeln (EU ETS), den icke-handlade sektorn, där framför allt utsläpp från inrikes transporter, arbetsmaskiner och jordbruket ingår (ESR) samt utsläpp och upptag från skog och mark (LULUCF). Sverige har specifika åtaganden till 2030 under ESR och LULUCF.

Gällande ordning

Regeringens maktutövning och ansvarighet

Den offentliga makten utövas enligt 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen (RF) under lagarna. Denna princip omtalas ofta som lagbundenhetens princip eller legalitetsprincipen. Konstitutionsutskottet anförde i samband med regeringsformens tillkomst att stadgandet innebär ”att samtliga samhällsorgan

är underkastade rättsordningens regler, dvs. inte bara lagarna i rent teknisk bemärkelse och andra författningar utan även t.ex. sedvanerätt” (KU 1973:26 s. 59). Utskottet anförde vidare att stadgandet ger uttryck åt principen att Sverige är en rättsstat. Legalitetsprincipen gäller inte bara domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även regering och riksdag (Holmberg m.fl., Grundlagarna [Juno, version 3A], kommentar till 1 kap. 1 § RF).

Av 1 kap. 6 § RF följer att regeringen, vars uppgift är att styra riket, är ansvarig inför riksdagen. Bestämmelser om regeringsansvarigheten finns i 13 kap. RF om riksdagens kontrollmakt. I kapitlet finns bl.a. bestämmelser om konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning (1 och 2 §§) samt om möjligheten att besluta om misstroendeförklaring mot ett statsråd (4 §).

Saklighetskravet

Av 1 kap. 9 § RF följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt 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 (se Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt [Juno, version 28], avsnitt 5.3.3). 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).

Resultatdialogen mellan regeringen och riksdagen

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

Av 4 kap. 8 § RF följer att uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottens ämnesområden ingår i utskottens beredning av ärenden. Som en del i utskottens uppföljning ingår att behandla den resultatinformation

som regeringen presenterar. Riksdagen har beslutat om riktlinjer för bl.a. den löpande uppföljningen av regeringens resultatredovisning (framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21, rskr. 2005/06:333–335). Av riktlinjerna framgår att riksdagen beställer och tar emot information om resultatet av statens verksamhet. Utskotten analyserar mot den bakgrunden regeringens resultatredovisning för de olika utgiftsområdena i budgetpropositionen. Analysen syftar till att vara ett underlag för utskottens behandling av budgetpropositionen och för den fortsatta mål- och resultatdialogen med regeringen.

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

Klimatlagen

I klimatlagen (2017:720) finns bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete, vad arbetet ska syfta till och hur det ska bedrivas (1 §). I lagens 2 § anges att regeringen ska bedriva ett klimatpolitiskt arbete som

1. syftar till att förhindra farlig störning i klimatsystemet
2. bidrar till att skydda ekosystemen samt nutida och framtida generationer mot skadliga effekter av klimatförändring
3. är inriktat på att minska utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser och att bevara och skapa funktioner i miljön som motverkar klimatförändring och dess skadliga effekter
4. vilar på vetenskaplig grund och baseras på relevanta tekniska, sociala, ekonomiska och miljömässiga överväganden.

Av författningskommentaren till 2 § framgår bl.a. att bestämmelsens första punkt utgår från Sveriges åtaganden enligt Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring (klimatkonventionen) och det allmännas skyldighet enligt 1 kap. 2 § RF att främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Vidare definieras vissa av de begrepp som tas upp i bestämmelsens andra och tredje punkt. När det gäller

den fjärde punkten framgår att regeringen ansvarar för att inhämta, sammanställa och analysera det underlag som behövs för att driva det klimatpolitiska arbetet i enlighet med lagen.

I 3 § anges att regeringens klimatpolitiska arbete ska utgå från det långsiktiga, tidssatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt. Regeringen ska sätta de övriga utsläppsminskningensmål som behövs för att nå det långsiktiga målet. Arbetet ska bedrivas på ett sätt som ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra.

Enligt 4 § ska regeringen varje år lämna en klimatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen. Klimatredovisningen ska innehålla en redovisning av utsläppsutvecklingen, en redovisning av de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året och vad de besluten kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen samt en bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder och när och hur beslut om sådana åtgärder i så fall kan fattas.

Av 5 § framgår att regeringen vart fjärde år ska ta fram en klimatpolitisk handlingsplan. Handlingsplanen ska lämnas till riksdagen året efter det att ordinarie val till riksdagen har hållits. I bestämmelsen anges att handlingsplanen bör innehålla en beskrivning av

1. Sveriges åtaganden inom EU och internationellt
2. historiska utsläppsdata som avser växthusgaser fram till den senaste rapporterade utsläppsinventeringen
3. prognosticerade utsläppsminskningar
4. utfallet av vidtagna åtgärder för utsläppsminskningar
5. planerade åtgärder för utsläppsminskningar med en ungefärlig uppgift om när dessa åtgärder kan börja gälla
6. i vilken grad beslutade och planerade utsläppsminskande åtgärder kan förväntas bidra till att de nationella och globala klimatmålen kan nås
7. i vilken utsträckning beslutade och planerade åtgärder inom olika utgiftsområden påverkar möjligheterna att nå de nationella och globala klimatmålen
8. vilka ytterligare åtgärder eller beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen.

I propositionen angavs att det ytterst är en politisk avvägning mellan krav på fasthet och flexibilitet som avgör hur långtgående befogenheter och skyldigheter framtida regeringar bör ges samt omfattningen och placeringen i normhierarkin av en reglering (prop. 2016/17:146 s. 45). Enligt regeringens mening kunde en tillräcklig grad av handlingsfrihet behållas – samtidigt som önskvärd kontinuitet och långsiktighet skänktes åt klimatpolitiken – om det infördes en särskild lag som reglerar vissa grundläggande principer samt planerings- och uppföljningssystem. Regleringen borde enligt regeringen lämpligen utformas med viss flexibilitet så att till exempel målen för klimatpolitiken vid behov kan ändras utan att lagen måste ändras.

I propositionen anfördes vidare att klimatlagen innebär en lagreglering av de delar av det klimatpolitiska ramverket som rör ett planerings- och

uppföljningssystem för klimatpolitiken (prop. 2016/17:146 s. 51). Det fanns enligt regeringen ett behov av att komplettera det klimatpolitiska ramverket med ett planerings- och uppföljningssystem som utgår från de utsläppsmål som riksdagen har antagit. Lagen borde ange förutsättningarna för denna planering och uppföljning samt hur riksdagen ska informeras om hur arbetet fortskrider. Således borde regeringens skyldighet att redovisa det klimatpolitiska arbetet i en årlig klimatredovisning och i en klimatpolitisk handlingsplan uttryckligen anges, liksom vilka uppgifter dessa handlingar bör innehålla. (s. 47).

Lagrådet konstaterade i sitt yttrande över förslaget till klimatlag att det inte föreskrevs några sanktioner eller andra rättsverkningar av att regeringen underlät att fullgöra sina åligganden enligt lagen och att något rättsligt ansvar i egentlig mening alltså inte syntes vara avsett. Vidare anfördes att lagens bestämmelser var allmänt hållna och att regeringens åligganden enligt lagen inte var särskilt konkret beskrivna. Det var enligt Lagrådet lätt att föreställa sig situationer där det kunde råda delade meningar i fråga om huruvida regeringen hade fullgjort sina åligganden enligt lagen. Lagrådet noterade att det i remissen inte anvisades någon rättslig ordning för att slita en sådan tvist (utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-02-15).

Regeringen angav i propositionen att ett av syftena med klimatlagen är att försvåra för en regering att agera på ett sätt som motverkar eller i otillräcklig grad främjar möjligheten att nå klimatmålen (prop. 2016/17:146 s. 44–45). Lagen ska utgöra ett konkret rättsligt stöd som kompletterar den politiska samverkansformen och därmed stärker förutsättningarna för regeringen att bedriva ett effektivt klimatpolitiskt arbete. Regeringen framhöll att en reglering i lag, till skillnad från en politisk överenskommelse, innebär att varje regering blir bunden till de förutsättningar som anges i lagen och därmed inte kan välja att frånga dessa förutsättningar med hänsyn till andra politiska prioriteringar. När det gäller avsaknaden av sanktioner gjorde regeringen bedömningen att riksdagens kontrollmakt, som bl.a. inbegriper konstitutionsutskottets granskning och kammarens möjlighet att besluta om misstroende-förklaring mot ett statsråd, är tillräcklig för att säkerställa att varje regering fullgör sina åtaganden enligt lagen.

Den klimatpolitiska handlingsplanen

Regeringens skrivelse

Den 21 december 2023 lämnade regeringen över skrivelse 2023/24:59 Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll till riksdagen. Skrivelsen var den andra klimatpolitiska handlingsplan som regeringen, i enlighet med klimatlagen, överlämnade till riksdagen. I skrivelsen redovisar regeringen hur det klimatpolitiska arbetet bör bedrivas under valperioden. Redovisningen inkluderar de beslutade och planerade åtgärder som regeringen avser att vidta för att förbättra förutsättningarna för hushåll och företag att fatta de beslut som krävs för att de nationella och globala klimatmålen ska nås och

Sveriges klimatåtaganden gentemot EU ska fullgöras. Regeringen gör också bedömningen att den parlamentariskt sammansatta Miljömålsberedningen bör få i uppdrag att se över utformningen av de nationella etappmålen så att de bättre överensstämmer med Sveriges åtaganden inom EU.

Riksdagens behandling av skrivelsen

Miljö- och jordbruksutskottet behandlade regeringens skrivelse i betänkande 2023/24: MJU15. Utskottet ansåg att det klimatpolitiska arbete som presenterades i handlingsplanen, inklusive de beslutade och planerade åtgärder som regeringen avsåg att vidta, var väl avvägt och att den beskrivna politiken skulle komma att kunna få brett stöd i olika grupper över hela landet (s. 180). I ett antal motioner som lämnades in med anledning av skrivelsen begärde motionärerna tillkännagivanden om att regeringen borde återkomma till riksdagen med en ny klimathandlingsplan (punkt 6). Mot bakgrund av ställningstagandet ovan avstyrkte utskottet motionerna. I en gemensam reservation (res. 13) anförde reservanterna att de åtgärder som redovisades i klimathandlingsplanen var otillräckliga för att nå beslutade klimatmål och att det saknades förslag och styrmedel som skulle kunna leda till tillräckliga utsläppsminskningar. Regeringen levde därmed enligt reservanterna inte upp till de förpliktelser som riksdagen har beslutat om genom det klimatpolitiska ramverket och borde därför skyndsamt återkomma till riksdagen med en ny klimathandlingsplan. Den 22 maj 2024 biföll riksdagen utskottets förslag till beslut (rskr. 2023/24:191).

Klimatpolitiska rådets granskning

Den 21 mars 2024 överlämnade Klimatpolitiska rådet sin rapport för 2024 till regeringen. Rapporten innehåller Klimatpolitiska rådets bedömning av regeringens samlade politik och den klimatpolitiska handlingsplanen.¹

I ett särskilt avsnitt i rapporten utvärderas handlingsplanen utifrån klimatlagens krav (s. 61–63). Klimatpolitiska rådet gör bedömningen att handlingsplanen inte lever upp till klimatlagens krav eftersom den bortser från de etappmål för 2030 som riksdagen fastställt och den till stor del saknar utsläppsprognoser och tidsangivelser för politikens genomförande. I tabell 2 i rapporten (s. 62) jämförs handlingsplanens innehåll med de uppgifter som den enligt 5 § klimatlagen bör innehålla. Rådet konstaterar bl.a. att effektbedömningar endast görs i förhållande till Sveriges 2045-mål samt det svenska EU-åtagandet gentemot ESR-förordningen för 2030. Rådet framhåller att de nationella etappmålen för 2030 och 2040 samt målet för inrikes transporter 2030 fortfarande gäller, även om regeringen har aviserat en översyn av dessa. Vidare konstaterar rådet att den klimatredovisning som regeringen lämnade i budgetpropositionen för 2024 innehöll en relativt utförlig, kvantitativ bedömning av många av de viktigaste besluten under det gångna året samt

¹ Enligt 5 § förordningen (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet ska rådet senast tre månader efter det att regeringen har lämnat sin klimatpolitiska handlingsplan lämna en rapport till regeringen med en bedömning av handlingsplanen.

scenarier för utsläppsutvecklingen framåt med dittills beslutad politik. Mot den bakgrunden var det enligt rådet överraskande att regeringen valt att inte redovisa de siffror som klimatlagen syftar på också i den klimatpolitiska handlingsplanen.

I rapporten behandlas också frågan om i vilken mån handlingsplanen kan förväntas leda till att de kortsiktiga respektive långsiktiga klimatmålen uppnås (kapitel 7). När det gäller det förstnämnda gör rådet bedömningen att handlingsplanen inte är en plan för hur Sveriges etappmål till 2030 ska nås (s. 70). Med den beslutade politiken väntas i stället utsläppen öka under mandatperioden, och ansvaret för att nå mål och åtaganden till 2030 skjuts över till nästa mandatperiod. Vidare konstaterar rådet att handlingsplanen inte innehåller någon strategi för att nå Sveriges etappmål till 2040 (s. 80). När det gäller förutsättningarna att nå det långsiktiga målet om nettonollutsläpp senast 2045 gör rådet bedömningen att handlingsplanen inte kan anses täcka det utsläppsgap som fanns med i regeringens senaste scenario med den beslutade politiken. Rådet bedömer därmed att regeringen ger en missvisande bild av handlingsplanens effekter för att nå klimatmålet till 2045 och att påståendet att handlingsplanen leder hela vägen till nettonollutsläpp brister i saklighet (s. 84).

Finanspolitiska rådets granskning

Klimathandlingsplanen har även granskats av Finanspolitiska rådet, en myndighet som har till uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Rådets uppgifter fullföljs framför allt genom rapporten Svensk finanspolitik som lämnas till regeringen en gång per år. Rapporten ska kunna användas som ett underlag för riksdagens granskning av regeringens politik. Myndigheten överlämnade sin rapport för 2024 till regeringen den 6 maj 2024. I rapporten skriver Finanspolitiska rådet bl.a. följande (s. 15):

Vi är kritiska till regeringens klimatpolitik på flera punkter. Mest grundläggande är att regeringen saknar en sammanhållen och begriplig strategi för att nå såväl de svenska som EU:s klimatmål till 2030. Åtgärder har vidtagits som i sig ökar utsläppen medan utsläppsminskningar skjuts på framtiden. Detta, tillsammans med optimistiska förhoppningar om att kunna köpa utsläppsrätter av andra länder och avsaknad av tillräckliga åtgärder för att öka upptaget av koldioxid i skog och mark, riskerar att klimatmålen antingen inte uppfylls eller blir dyra att uppfylla.

Den 21 maj 2024 höll finansutskottet ett offentligt sammanträde i riksdagen om Finanspolitiska rådets rapport. I samband med sammanträdet anförde finansminister Elisabeth Svantesson bl.a. följande (2023/24:RFR17 s. 29):

[J]ag delar inte rådets slutsatser i alla delar.

— — —

Vi ska komma ihåg att Sverige är ett föregångsland. Vi ska fortsätta att vara det i klimatomställning. 98 procent av vår elproduktion är fossilfri. Vi har de lägsta territoriella klimatutsläppen per capita i EU, och så vidare.

Det betyder inte att vi ska slå oss till ro. Vi har fortfarande höga utsläpp, och de ska komma ned.

— — —

Det är också bra att tänka på att det är i år som utsläppen ökar. Prognosen är att de minskar framöver. Vi kommer naturligtvis att lägga om politiken. Vårt mål är att de ska minska betydligt mer.

Regeringen kommenterar även Finanspolitiska rådets bedömning i budgetpropositionen för 2025 (prop. 2024/25:1 avsnitt 10.2). Regeringen skriver bl.a. följande (s. 174):

Regeringen delar inte rådets bedömning att det saknas en strategi för att nå klimatmålen. Den av regeringen framlagda klimathandlingsplanen lägger grunden och ger de förutsättningar som hushåll och företag behöver för att kunna fatta de beslut som krävs. Regeringen har även fattat beslut om den s.k. energipolitiska inriktningspropositionen (Energipolitikens långsiktiga inriktning, prop. 2023/24:105), som är ett viktigt komplement. Vidare avser regeringen att under 2024 tillsätta en utredning med uppdrag att analysera och ge underlag om vilka styrmedel som kan utformas för att Sveriges åtaganden i EU ska nås på ett kostnadseffektivt och samhälls-ekonomiskt effektivt sätt.

Regeringens klimatredevisning

Naturvårdsverkets underlag

Naturvårdsverket har regeringens uppdrag att ta fram underlag till den klimatredevisning som regeringen enligt klimatlagen varje år ska lämna till riksdagen. Underlaget för 2024 överlämnades av Naturvårdsverket den 12 april 2024. I rapporten drar myndigheten slutsatsen att målet till 2045 inte nås med beslutade styrmedel. Etappmålen till 2030 och 2040 samt det nationella utsläppsmålet för transporter till 2030 nås inte heller i rapportens scenarier.

Klimatredevisningen för 2024

Regeringens klimatredevisning för 2024 framgår av en bilaga till budgetpropositionen för 2025 (prop. 2024/25:1 bilaga 4).¹ När det gäller det långsiktiga målet till 2045 bedömer regeringen att större delen av utsläppsgapet kan slutas till följd av beslutade styrmedel men att ytterligare åtgärder kommer att behövas både nationellt och på EU-nivå för att nå målet (s. 25). När det gäller de nationella etappmålen för 2030 och 2040 samt målet för inrikes transporter anges att förslagen i propositionen bedöms bidra till att minska utsläppsgapen men att ytterligare åtgärder behövs för att målen ska kunna nås (s. 29).

I klimatredevisningen kommenterar regeringen också Klimatpolitiska rådets rapport för 2024. Regeringen skriver bl.a. följande (s. 50–52):

Regeringen bedömer att klimathandlingsplanen är i linje med de krav som ställs i klimatlagen. Ett flertal av de uppgifter som Klimatpolitiska rådet

¹ I jämförelse med tidigare år, då klimatredevisningen varit en bilaga till utgiftsområde 20, är den i budgetpropositionen för 2025 en bilaga till den övergripande redevisningen i volym 1. Förändringen gjordes efter uppmaningar från miljö- och jordbruksutskottet och Klimatpolitiska rådet (se t.ex. bet. 2023/24: MJU1 s. 12).

anser saknas finns i den klimatredovisning som lämnades i budgetpropositionen för 2024.

— — —

Regeringen delar inte Klimatpolitiska rådets bedömning att klimat-handlingsplanen brister i saklighet. Fokus i klimathandlingsplanen ligger på Sveriges långsiktiga klimatmål, nettonollutsläpp till 2045, och på att skapa förutsättningar för att målet ska kunna nås. De utsläpp som fortfarande behöver minska för att nettonollmålet ska kunna nås omfattas till stor del i dag av styrning i de två utsläppshandelssystemen på EU-nivå. Den nationella politikens roll är inte att dubblera styrningen från EU utan att komplettera den.

Handlingsplanen beskriver insatser som över tid kommer att ge de förutsättningar som behövs för att ställa om och nå klimatmålen.

I klimatredovisningen redogör regeringen vidare för Klimatpolitiska rådets bedömning att klimatredovisningen för 2023 uppfyller lagens krav och tjänar som ett underlag för att kunna följa politikens inverkan på möjligheterna att nå klimatmålen. Regeringen delar Klimatpolitiska rådets bild (s. 50).

Budgetpropositionen i den del som innehåller klimatredovisningen hänvisades till finansutskottet för beredning. Finansutskottet konstaterade att regeringen i enlighet med klimatlagen hade lämnat en klimatredovisning (bet. 2024/25:FiU1 s. 13).

Interpellationsdebatt den 24 september 2024

I en interpellation (ip. 2024/25:2) till klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari ställdes en fråga om varför regeringen hade valt att lyfta in endast nettonollmålet till 2045 och ESR-målet till 2030 i sin överenskommelse med sitt samarbetsparti, bl.a. mot bakgrund av att riksdagen även har beslutat om andra klimatmål. Av statsrådets svar framgick följande (kammarens protokoll 2024/25:9 anf. 35):

Ledamoten säger att regeringen fokuserar på två av målen men att vi enligt lag inte ska göra det utan måste fokusera på alla mål.

Jag kan bekräfta att regeringen följer ramverket och alla de grunder som har lagts. Vi har en himla massa nationella mål som regeringen arbetar för att nå. Vi skriver i vår budget hur vi ligger i förhållande till alla dessa olika nationella mål.

Skälet till att regeringen väljer att särskilt lyfta in Sveriges nettonollmål till 2045 och ESR-målet till 2030 är helt enkelt att vi ser att EU agerar väldigt kraftfullt mot klimatkrisen med olika mål och effektiva styrmedel, såsom utsläppshandel och en gemensamt reglerad politik för att minska utsläppen från flyget. Det påverkar vad vi bedriver för nationell politik, herr talman.

SCB:s utsläppsstatistik

Statistiska centralbyrån (SCB) sammanställer statistik över utsläpp av växthusgaser från svenska ekonomiska aktörer. Statistiken syftar bl.a. till att vara ett stöd i uppföljningen av nationella och internationella miljömål. Den 30 januari 2025 publicerade SCB utsläppsstatistik för det tredje kvartalet 2024.

Av statistiken framgår att utsläppen av växthusgaser från den svenska ekonomin ökade med 6,4 procent under det tredje kvartalet 2024 jämfört med samma kvartal 2023. Enligt SCB kan utsläppsökningarna i stor utsträckning kopplas till ökade leveranser av fossil diesel i förhållande till den totala dieselanvändningen. Den 1 januari 2024 förändrades reduktionsplikten (andelen biodrivmedel) från 30,5 procent till 6 procent för diesel och från 7,8 procent till 6 procent för bensin.¹

Tidigare granskning

Utskottet har tidigare granskat regeringens resultatredovisning. Våren 2017 uttalade utskottet bl.a. följande (bet. 2016/17:KU20 s. 30):

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

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

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

Utskottet noterar att ett nytt klimatpolitiskt ramverk har kommit på plats som syftar till att förbättra rapporteringen till riksdagen. Enligt den nya klimatlagen ska regeringen varje år lämna en klimatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen. I redovisningen ska regeringen bl.a. presentera en bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder och hur klimatpolitiken påverkar möjligheterna att nå klimatmålen. Utskottet vill i sammanhanget framhålla vikten av en fortsatt aktiv dialog mellan det berörda utskottet och regeringen om hur resultatredovisningen kan bli bättre och mer fullständig.

Våren 2021 granskade utskottet den klimatpolitiska handlingsplanens överensstämmelse med klimatlagen (bet. 2020/21:KU20 s. 106 f.). I anmälan hade det anförts att den aktuella handlingsplanen inte innehöll vissa av de uppgifter som den enligt klimatlagen borde innehålla. Utskottet konstaterade

¹ Sänkningen av reduktionsplikten föreslogs i proposition 2023/24:28 som behandlades av miljö- och jordbruksutskottet i betänkande 2023/24: MJU5 (rskr. 2023/24:62).

att 5 § andra stycket klimatlagen innehåller en uppräkningslista av vilka uppgifter som bör finnas med i handlingsplanen, men som till skillnad mot vad som tas upp i 5 § första stycket inte är obligatoriska att ta med. Utskottet framhöll samtidigt att klimatlagen endast anger vad handlingsplanerna bör innehålla som minimum. Utskottet noterade också att den då aktuella handlingsplanen hade granskats och behandlats av miljö- och jordbruksutskottet och av Klimatpolitiska rådet.

Våren 2024 granskade utskottet regeringens beredning av den klimatredovisning som lämnades i budgetpropositionen för 2024 (bet. 2023/24:KU20 s. 25 f.). I anmälan hade det anförts att en skrivning om utsläppsberäkningar i klimatredovisningen var missvisande. Utskottet konstaterade att en större tydlighet i skrivningen möjligen hade kunnat minska risken för missförstånd men noterade samtidigt att klimatredovisningen hade behandlats av miljö- och jordbruksutskottet och Klimatpolitiska rådet som inte anmärkte på redovisningen i denna del.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 4 mars 2025 en svarspromemoria som uppräknade inom Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A2.2.3).

I promemorian redogörs för hur regeringen inom ramen för planerings- och uppföljningssystemet för klimatpolitiken säkerställer att de krav som följer av 2 § 1–4 klimatlagen beaktas. De viktigaste instrumenten i planerings- och uppföljningssystemet för klimatpolitiken är klimatredovisningen och den klimatpolitiska handlingsplanen. Regeringen bedriver ett omfattande och kontinuerligt arbete med att säkerställa att dessa instrument på ett effektivt sätt bidrar till att det klimatpolitiska arbetet ska uppfylla klimatlagens krav. Detta arbete involverar såväl Regeringskansliet som ett flertal myndigheter, bl.a. Naturvårdsverket och Klimatpolitiska rådet. Regeringen har beslutat om flera uppdrag för att förstärka myndigheternas analyskapacitet, utveckla arbetet med utsläppsinventeringar och samhällsekonomiska modeller samt ta fram vägledningar för climateffektbedömningar och klimatpolitikens kostnads-effektivitet. Inför framtagandet av 2023 års klimathandlingsplan utökades antalet myndigheter som fick i uppdrag att ta fram underlag till handlingsplanen. Dessutom anordnade regeringen rundabordssamtal och ett nationellt klimatomöte för att inhämta underlag från näringslivet, civilsamhället, intresseorganisationer och akademien. På Regeringskansliets uppdrag har vidare en utredare analyserat hur Sveriges politik på ett principiellt plan bör utvecklas utifrån de förändringar som har beslutats eller kan förväntas inom EU:s klimapakets.

I promemorian redogörs även för skälen till att vissa uppgifter som Klimatpolitiska rådet anser saknas i den klimatpolitiska handlingsplanen inte finns med i detta dokument, trots att regeringen tidigare redogjort för dem i klimatredovisningen. Klimathandlingsplanen tas fram vart fjärde år och

lämnas till riksdagen året efter det att ordinarie val till riksdagen har hållits. Klimatredovisningen redovisas årligen och lämnas till riksdagen i budgetpropositionen. Dokumenten kompletterar varandra och tillgodoser olika syften, där klimathandlingsplanen är framtidsytande och klimatredovisningen varje år redovisar effekter av fattade och planerade beslut. Det är inte alltid möjligt att i klimathandlingsplanen fullt ut beakta eller redogöra närmare för de förslag som kommer att lämnas i budgetpropositionerna eller på annat sätt under mandatperioden. Detta försvårar för regeringen att göra detaljerade bedömningar av utsläppsprognoser i klimathandlingsplanen.

Vidare redogörs i promemorian för de analyser som gjorts och åtgärder som regeringen vidtagit med anledning av Klimatpolitiska rådets och Finanspolitiska rådets granskningar av klimatpolitiken.

Utfrågningar

Den 8 april 2025 höll utskottet en utfrågning med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari (bilaga B2). Vidare höll utskottet en utfrågning med statsminister Ulf Kristersson den 25 april 2025 (bilaga B5).

Klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari

Vid utfrågningen med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari framkom i huvudsak följande.

Regeringen anser att den följer klimatlagens bestämmelser om att minska utsläppen genom den strategi som har lagts upp för klimatpolitiken. Regeringens bedömning av måluppfyllelsen är inte att Sverige kommer att nå klimatmålen, utan att det finns förutsättningar att nå målen. Huruvida målen nås eller inte är svårt att förutspå. Regeringen bedriver ett kontinuerligt arbete för att förbättra uppföljningssystemet och planeringen för klimatpolitiken. Klimatpolitiska rådets resonemang om hur klimatpolitiken kan utvecklas och förbättras är av stor vikt, och regeringen tar till sig av dessa. Regeringen delar dock inte Klimatpolitiska rådets och Finanspolitiska rådets bedömningar av dess uppfyllnad gentemot lag. Vidare menar regeringen att klimatredovisningen och den klimatpolitiska handlingsplanen är två skilda produkter som tillgodoser olika syften. Beroende på vilket av dokumenten de instanser som riktat kritik refererar till når man olika slutsatser.

Klimatredovisningen är kopplad till en specifik budgetproposition, vilket innebär att regeringen gör en omfattande analys av vilka effekter varje utgiftsområde i statsbudgeten ger på utsläppen. Klimathandlingsplanen är i stället en plan för hela mandatperioden. Som ordningen ser ut får man inte föregå beslut i statsbudgetar med en handlingsplan för hela mandatperioden. Detta gör att olika information kan framgå av de olika dokumenten. Klimathandlingsplanen gör det helt enkelt inte möjligt att fullt ut beakta beslut eller redogöra närmare för förslag som regeringen kommer att lämna i kommande budgetpropositioner eller på annat sätt under hela mandatperioden, utan man är begränsad till att endast annonsera generella bedömningar. Klimatlagens bestämmelse om vad klimathandlingsplanen bör innehålla är också formulerad

som just börkrav. Det uppställs alltså inte några bindande krav om vad handlingsplanen ska innehålla.

När det gäller frågan om huruvida regeringens sänkning av reduktionsplikten var i linje med klimatlagens krav på att regeringen ska bedriva ett klimatpolitiskt arbete som är inriktat på att minska utsläppen anförde statsrådet följande. Sänkningen av bränsleskatten och den temporära sänkningen för 2024 av reduktionsplikten var åtgärder som skulle underlätta ekonomiskt för de svenska hushållen – de var inte klimatpolitiska verktyg. Regeringen avser inte att medvetet föra en politik som ökar utsläppen, utan arbetar för att nå klimatmålen. Exempelvis ska Naturvårdsverket lämna utsläppsprognoser som regeringen sedan beaktar när den utformar den politik som ska leda till minskade utsläpp.

Statsminister Ulf Kristersson

Vid utfrågningen anförde statsminister Ulf Kristersson i huvudsak följande.

Redan när klimatlagen togs fram uppmärksammades frågan om huruvida det var lämpligt att utvärdera regeringens politik utifrån rättsligt uppställda krav. Det har visat sig att Lagrådet hade rätt när det såg framför sig situationer där det kunde råda delade meningar om regeringen hade fullgjort sina åligganden enligt lagen eller inte. Klimatpolitiska rådet har bedömt att ingen av de två klimathandlingsplaner som hittills levererats lever upp till klimatlagens krav. Klimatpolitiska rådet har även haft synpunkter på nuvarande och tidigare regeringars klimatredovisningar. Samtidigt är det för regeringen självklart att följa existerande lag. Processerna för att ta fram klimathandlingsplanen och klimatredovisningen har förbättrats, vilket innebär att regeringens bedömningar nu vilar på ett bredare och bättre underlag än tidigare. Att Klimatpolitiska rådet och andra instanser gjort delvis andra bedömningar än regeringen är inte helt förvånande, eftersom lagens krav är konstruerade på så sätt att de lämnar ett stort utrymme för olika bedömningar.

Statsministern redogjorde också för hur regeringens sänkning av reduktionsplikten, som av regeringen bedömdes öka utsläppen, förhöll sig till klimatlagens intentioner. Frågan handlade enligt statsministern om både juridik och politik – lagen ska följas, men det finns också olika politiska sätt att närma sig frågan om måluppfyllelse. Sänkningen av reduktionsplikten innebar att utsläppen ökade på kort sikt, men regeringen är övertygad om att andra åtgärder som den vidtar kommer att minska utsläppen på längre sikt. Regeringen har inte haft någon annan ambition än att både föra en klok politik och följa klimatlagens krav. Enligt regeringen är energisystemets utformning och de gemensamma europeiska klimatmålen helt avgörande för svensk klimatpolitik. Dessa faktorer är enligt regeringen viktigare än att man ensidigt fokuserar på reduktionsplikten, även om denna på kort sikt skulle kunna minska utsläppen snabbare än när man bygger upp ett fossilfritt elsystem.

Vidare framhöll statsministern att Klimatpolitiska rådet utgörs av experter som utifrån ett ramverk gör bedömningar av regeringens politik. Regeringen sätter stort värde på ett stort antal av rådets synpunkter, och dessa behandlas i

Regeringskansliet. Samtidigt delar regeringen inte alla bedömningar. Detta är en rimlig och bra diskussion. Regeringen ska utsättas för kritik om andra inte delar dess uppfattning och sedan vara skyldig att redovisa varför den gör en annan bedömning.

Utskottets ställningstagande

Klimatlagen innebär en lagreglering av delar av det klimatpolitiska ramverket. Lagen innehåller bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete, vad arbetet ska syfta till och hur det ska bedrivas. Av lagen följer en rad krav på både regeringens planering, uppföljning och rapportering till riksdagen av det klimatpolitiska arbetet och med vilken inriktning klimatpolitiken ska bedrivas.

I förarbetena till klimatlagen anges det att riksdagens kontrollmakt, som bl.a. inbegriper konstitutionsutskottets granskning och kammarens möjlighet att besluta om misstroendeförklaring mot ett statsråd, är tillräcklig för att säkerställa att varje regering fullgör sina åtaganden enligt lagen. Utskottet tar i sin granskning upp frågor om regeringens planering, uppföljning och rapportering till riksdagen. Att regeringen lever upp till de krav som klimatlagen ställer i dessa avseenden är grundläggande för att riksdagen på ett systematiskt och återkommande sätt ska kunna bedöma den politiska inriktningen och i förlängningen kunna ta ställning till om de förslag till åtgärder som läggs fram av regeringen är tillräckliga. Om riksdagen därvid bedömer att inriktningen och åtgärderna saknar stöd kan den utkräva ansvar av regeringen genom att besluta om misstroendeförklaring.

Utskottets granskning visar att regeringen har följt kraven i klimatlagen (4 och 5 §§) på vad den ska göra när det gäller formerna för överlämnandet av klimatredovisningen och handlingsplanen samt innehållet i klimatredovisningen. Härutöver finns det krav i lagen (5 §) på vad handlingsplanen bör innehålla. Klimatpolitiska rådet har gjort bedömningen att handlingsplanen inte lever upp till lagens krav i denna del. Som utskottet anfört i en tidigare granskning våren 2021 angående den dåvarande handlingsplanens överensstämmelse med klimatlagen är de uppgifter som efterfrågas inte obligatoriska att ta med i handlingsplanen. En bred behandling i riksdagen av klimatpolitiken förutsätter dock att handlingsplanen även inbegriper uppgifter som den enligt klimatlagen bör innehålla. Utskottet förutsätter att regeringen i sitt fortsatta arbete eftersträvar att klimatredovisningar och klimathandlingsplaner är så utformade att de ger riksdagen bredast möjliga underlag.

Avslutningsvis vill utskottet understryka värdet av de underlag från expertorgan och myndigheter som tas fram inom ramen för det klimatpolitiska arbetet. Ifall regeringen i sin rapportering till riksdagen i någon del gör en annan bedömning än dessa är det enligt utskottet angeläget att den redogör för skälen bakom. Inom ramen för beredningen av ärendet har ansvarigt utskott att överväga de skäl som anförts.

2.3 Analys av ett lagförslags konsekvenser för jämställdheten

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1657-2023/24), *bilaga A.2.3.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens och dåvarande arbetsmarknads- och integrationsminister Johan Pehrsons beredning av proposition 2023/24:128 En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster i den del som rör jämställdhetsintegreringen i enlighet med regeringens beslut om krav på jämställdhetsanalys i regeringens propositioner.

Anmälaren konstaterar att när enskilda påverkas av ett lagförslag ska regeringen i propositionen analysera konsekvenserna för jämställdheten. I den nu aktuella propositionen framhåller regeringen att konsekvenserna för jämställdheten beror på vilka beloppsgränser som bestäms för den del av förslaget som rör inkomstvillkorets utformning för kvalificering till försäkringen och att en jämställdhetsanalys ska göras först när regeringen gör aviserade förändringar i förordningar. Någon konsekvensbeskrivning av de förändringar som föreslås i propositionen, t.ex. den brantare nedtrappningen av ersättningen, finns emellertid inte. Detta är enligt anmälaren anmärkningsvärt dels för att det är ett krav att regeringen ska redovisa konsekvenser för jämställdheten i propositionen, dels för att det är uppenbart att en konsekvens av förslaget blir just en minskad ekonomisk jämställdhet eftersom det främst är kvinnor som kommer att bli de största förlorarna på den brantare avtrappningen av ersättningen från a-kassan.

Underlag för granskningen

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

Utredning i ärendet

Bakgrund

En ny arbetslöshetsförsäkring

Den dåvarande regeringen beslutade i februari 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till en ny effektivare arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster (dir. 2018:8). Syftet med utredningen var att analysera och föreslå ett mer ändamålsenligt regelverk med ökad förutsebarhet och minskad administration, anpassat till nya förutsättningar. Enligt direktiven skulle utredaren även utreda om och på vilka sätt förslagen kunde tänkas få konsekvenser för bl.a. jämställdheten samt anlägga ett jämställdhetsperspektiv i sina analyser och förslag.

I juni 2020 överlämnade utredningen, som hade antagit namnet Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster, sitt betänkande (SOU 2020:37) till det ansvariga statsrådet. Utredningen föreslog en ny lag om arbetslöshetsförsäkring. Vidare föreslogs att rätten till arbetslöshetsersättning skulle baseras på inkomster och att den som ansöker om arbetslöshetsersättning skulle uppfylla ett inkomstvillkor. I betänkandet analyserades också olika konsekvenser av utredningens förslag. En av dessa konsekvensanalyser rörde jämställdheten mellan kvinnor och män. I denna del framhålls bl.a. följande (s. 715 f.):

Trots att avsikten med utformningen av ett socialt trygghetssystem bör vara att skapa ett så rättvist och könsneutralt system som möjligt kan utfallet ändå komma att återspegla en könssegregerad eller ojämnställd arbetsmarknad alternativt genusrelaterade livsval på ett sätt som i praktiken är olika gynnsamt för kvinnor och män. I denna utredning är utgångspunkten att arbetslöshetsförsäkringen ska vara könsneutral och att samma regler ska gälla för kvinnor och män. En könsneutral lösning för en ny arbetslöshetsförsäkring innebär av ovan angivna skäl inte med automatik att utfallet blir jämställt för kvinnor och män. Det har utredningen tagit hänsyn till vid bedömningar och beräkningar under konstruktionen av den nya arbetslöshetsförsäkringen.

Det finns flera parametrar som kan ha betydelse för att minska omotiverade skillnader mellan kvinnor och mäns möjligheter att ta del av försäkringen på ett jämställt sätt. Det är främst i utformningen av inkomstvillkoren som utredningen har haft möjlighet att utforma en arbetslöshetsförsäkring som främjar ett så jämställt utfall som möjligt. I detta arbete har utredningen tagit del av statistik om bl.a. kvinnors och mäns inkomster, mönster för arbetslöshet och nyttjande av andra sociala trygghetssystem. I det följande beskrivs konsekvenserna av utredningens förslag för den nya arbetslöshetsförsäkringen när det gäller ett jämställt uttag av försäkringen.

När det gällde den nämnda konsekvensbeskrivningen framhålls bl.a. att en arbetslöshetsförsäkring som uteslutande baseras på inkomster från förvärvsarbete missgynnar föräldrar som tar ut föräldrapenning, vilket slår hårdare mot kvinnor än män. Därför föreslog utredningen att föräldrapenning, under vissa förutsättningar, antingen ska räknas med i underlaget för inkomstvillkoret eller så hoppas tiden över vid prövningen. Genom att tiden med föräldraledighet i vissa fall är överhoppningsbar kan enligt utredningen fler kvinnor, i synnerhet de som inte tar ut föräldrapenning, potentiellt kvalificera sig för rätten till arbetslöshetsersättning. Detta innebar att skillnaderna mellan kvinnor och män i täckningsgrad kunde vara mindre än vad utredningen hade möjlighet att beräkna med hjälp av tillgängliga registerdata. Hur det i verkligheten förhåller sig borde enligt utredningen följas noga och tas med vid framtida bedömningar av fastställande av inkomstkrav.

Den 1 juli 2020 remitterades utredningens betänkande till drygt 100 remissinstanser med en remisstid om fyra månader. Efter remittering till Lagrådet beslutade regeringen den 4 april 2024 att överlämna proposition 2023/24:128 En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster till riksdagen. I propositionen lämnade regeringen förslag till en ny lag om arbetslöshetsförsäkring. Den nya regleringen innebär att rätten till arbetslöshetsersättning baseras på inkomster

och att den som ansöker om arbetslöshetsersättning ska uppfylla ett inkomstvillkor. Konsekvenserna av regeringens lagförslag behandlas i ett eget kapitel i propositionen. När det gällde jämställdheten mellan kvinnor och män framhöll regeringen i både lagrådsremissen och propositionen att skillnaderna i inkomster, som Skatteverket och Socialstyrelsen hade påpekat, kunde påverka rätten till arbetslöshetsersättning, men menade att utfallet främst beror på vilka beloppsgränser som bestäms för inkomstvillkoret. Konsekvenserna för jämställdheten fick enligt regeringen därför beaktas i det kommande förordningsarbetet. Nämda synpunkt från Skatteverket och Socialstyrelsen är de enda remissvaren i denna del som finns redovisade i kapitlet. Av propositionen framgår att Jämställdhetsmyndigheten var en av de remissinstanser som avstått från att yttra sig eller inte hade svarat.

Fyra motioner väcktes med anledning av propositionen. Teresa Carvalho m.fl. (S) yrkade i kommittémotion 2023/24:2884 yrkande 3 att det omedelbart skulle göras en jämställdhetsanalys av propositionens konsekvenser i förhållande till det gällande regelverket. I kommittémotion 2023/24:2888 yrkande 14 ansåg Leila Ali Elmi m.fl. (MP) att den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring borde följas upp ur ett jämställdhetsperspektiv.

Propositionen och motionerna bereddes av arbetsmarknadsutskottet och utskottet föreslog att riksdagen skulle anta regeringens lagförslag och avslå motionsyrkandena (bet. 2023/24:AU9). När det gällde yrkandet om en jämställdhetsanalys noterade utskottet att regeringen i propositionen hade varit tydlig med att det endast var konsekvenserna av de förslag som lämnades i propositionen som också redovisades där. Vidare framhölls att regelverket för arbetslöshetsförsäkringen hade utformats på så vis att vissa belopp skulle bestämmas genom förordning, vilket av naturliga skäl ännu inte hade skett. Utskottet konstaterade att det därför inte var möjligt att fullt ut bedöma konsekvenserna i de avseenden som motionärerna efterfrågade. Utskottet utgick emellertid från att löpande konsekvensanalyser av förslagen hade gjorts under beredningen och att konsekvensanalyser med anledning av det som skulle komma att föreslås i förordningar i vanlig ordning skulle komma att slutföras i samband med förordningsarbetet. Det fanns därför enligt utskottet inte skäl att ställa sig bakom motionsyrkandet om en jämställdhetsanalys.

Riksdagen beslutade den 18 juni 2024 att bifalla utskottets förslag (rskr. 2023/24:267).

Gällande ordning

Enligt målsättningsbestämmelsen i 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen ska det allmänna verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället samt motverka diskriminering av människor på grund av bl.a. kön.

Enligt 16 § kommittéförordningen (1998:1474) anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande. Det finns i förordningen (14 §) även en hänvisning om att det i

förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar finns bestämmelser om den konsekvensutredning som en kommitté ska redovisa. Förordningen om konsekvensutredningar, som trädde i kraft den 6 maj 2024, innehåller nya och förtydligade krav på vad konsekvensutredningar ska innehålla. För kommittéer och särskilda utredare som har tillsatts före den 6 maj 2024 gäller 14–15 a §§ kommittéförordningen i den äldre lydelsen. Enligt dessa bestämmelser skulle det lämnas en redovisning av utredningsförslagets olika ekonomiska konsekvenser. Vidare skulle det redovisas om förslagen hade betydelse för bl.a. jämställdheten mellan kvinnor och män.

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

När det gäller sammanfattning av utredningsförslag framhålls att det är av stor vikt att man gör urvalet sakligt och objektivt och beaktar att vissa frågor, från rent politiska utgångspunkter, kan vara av särskild betydelse. Beslut om bl.a. lagar ska föregås av en grundlig analys av de problem m.m. som förslagen är avsedda att lösa och av konsekvenserna för dem som berörs av förslagen. De problem- och konsekvensanalyser som har gjorts under beredningsarbetet bör redovisas i den proposition eller lagrådsremiss där förslagen läggs fram.

Arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet styrs av ett regeringsbeslut daterat den 23 juni 2021. Beslutet avser perioden 2021–2025. I beslutet pekar regeringen ut följande centrala processer för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet:

- budgetprocessen
- myndighetsstyrningen
- lagstiftningsprocessen
- EU-arbetet.

När det gäller lagstiftningsprocessen framhålls i beslutet att ett jämställdhetsperspektiv ska ingå i lagstiftningsprocessen genom att jämställdhet beaktas i kommittédirektiv, lagrådsremisser, propositioner, skrivelser till riksdagen och departementspromemorior i departementsserien. Det anges vidare att i kommittédirektiv ska kända eller tänkbara jämställdhetsaspekter tas upp i utredningens frågeställningar och att av direktivens bakgrundsbeskrivning ska redan kända könsmönster eller jämställdhetsproblem i förhållande till uppdragen framgå. När det gäller lagrådsremisser, propositioner och skrivelser till riksdagen anges att förslag och bedömningar ska analyseras utifrån de jämställdhetspolitiska målen. Även i framtagandet av departementspromemorior i departementsserien ska jämställdhetsaspekter beaktas inför att förslag utformas och presenteras.

Promemorior från Finansdepartementet

Utskottet begärde i skrivelser till Regeringskansliet den 16 januari 2025 och den 13 februari 2025 svar på vissa frågor. Som svar fick utskottet den 6 februari 2025 och den 1 mars 2025 promemorior upprättade inom Finansdepartementet (bilaga A2.3.2–3).

Av promemoriorna framgår att den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring i vissa fall förutsätter reglering genom förordning. Det gäller t.ex. vilka belopp som ska gälla för att den sökande ska uppfylla ett inkomstvillkor och därmed ha rätt till arbetslöshetsersättning. De beslutade beloppsgränserna i förordningen påverkar alltså vilka och hur många arbetslösa som kan kvalificera sig för arbetslöshetsersättning. Beloppsgränserna påverkar även hur länge de sökande kan få arbetslöshetsersättning och med hur mycket.

Beloppens storlek påverkar hur många kvinnor respektive män som kvalificerar sig för ersättning samt storleken på ersättningen och längden på ersättningsperioden. De angivna beloppen var inte beslutade vid tidpunkten för regeringens beslut om propositionen. Den nya förordningen om arbetslöshetsförsäkring, och därmed beloppen, beslutades alltså efter det att riksdagen antagit regeringens proposition.

Möjligheten att redan i propositionen bedöma de ekonomiska konsekvenserna för jämställdheten mellan kvinnor och män har därför varit begränsad. En konsekvensutredning upprättades i stället i samband med regeringens beslut den 19 december 2024 om en ny förordning om arbetslöshetsförsäkring.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att vilka beloppsgränser som ska gälla för rätten till arbetslöshetsförsäkring inte regleras i lag utan i förordning. Möjligheterna att redan i propositionen bedöma de ekonomiska konsekvenserna för jämställdheten mellan kvinnor och män var därför begränsad, och istället upprättades en konsekvensutredning i samband med beslutet om förordning.

Utskottet framhåller vikten av att propositioner som lämnas till riksdagen är väl genomarbetade med utförliga problem- och konsekvensanalyser. Analyser av ett förslags konsekvenser för jämställdheten bör således redovisas så utförligt som möjligt i en proposition när jämställdhet bedöms vara relevant för förslaget. Förslaget i den aktuella propositionen inbegriper bl.a. en ny nedtrappningsmodell i arbetslöshetsförsäkringen. Någon analys av den nya modellens konsekvens för jämställdheten gjordes inte i propositionen.

2.4 Inrättande av tjänsten som överdirektör vid Statens fastighetsverk

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1005-2024/25) begärs att utskottet granskar regeringens och ansvarig minister Niklas Wykmans agerande kring inrättandet av tjänsten som överdirektör vid Statens fastighetsverk (SFV), *bilaga A2.4.1*.

I anmälan anförts att regeringen i februari 2024 utsåg en överdirektör för SFV och samma dag fattade två beslut om ändringar i den förordning som reglerar myndighetens verksamhet: dels att det vid myndigheten ska finnas en överdirektör, dels att denna bestämmelse ska upphöra att gälla vid utgången av mars 2029. Anmälaren anser att konstitutionsutskottet bör granska beredningen av beslutet att inrätta den nya tjänsten samt vilka överväganden som gjorts kring myndighetens behov och rekryteringsprocessen. Enligt anmälaren utlystes den aktuella tjänsten inte, vilket skiljer sig från det vanliga förfarandet. Det framstår för anmälaren som särskilt angeläget att utlysa en tjänst när den är nyinrättad och därmed helt okänd för allmänheten.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Finansdepartementet, *bilaga A2.4.2–3*. En utfrågning har även hållits med finansmarknadsminister Niklas Wykman, *bilaga B4*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

SFV ansvarar för att förvalta en viss del av statens fasta egendom, däribland fastigheter med kulturhistoriska värden som är en del av det nationella kulturarvet. Myndigheten är en s.k. styrelsemyndighet och leds därmed av en styrelse. Generaldirektören är myndighetschef.

Den 29 februari 2024 beslutade regeringen att inrätta en ny tjänst som överdirektör vid SFV. En ny bestämmelse om att det vid myndigheten ska finnas en överdirektör infördes i förordningen med myndighetens instruktion. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 april 2024 och upphör att gälla vid utgången av mars 2029 (SFS 2024:105 och 2024:106). I ett pressmeddelande från Finansdepartementet den 29 februari 2024 meddelades att regeringen samma dag hade utsett Max Elger till generaldirektör och Irene Svenonius till överdirektör för myndigheten. Enligt pressmeddelandet skulle överdirektören tillträda sin tjänst den 4 mars 2024.

Ärendena om att utse en överdirektör och ändra förordningen med instruktion för SFV var inte upptagna i någon av ärendeförteckningarna som upprättades inför regeringssammanträdet.

Gällande ordning

Regeringsärenden och regeringssammanträden

Med undantag av vissa ärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten avgörs regeringsärenden, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen (RF), av regeringen vid regeringssammanträdet.

Av Statsrådsberedningens handbok Gula boken – Beslut och protokoll hos regeringen (SB PM 2023:3) framgår att varje departement inför ett regerings-sammanträde upprättar förteckningar över de ärenden som föreslås bli behandlade vid sammanträdet. Vidare anges att regeringen kan ta upp och avgöra även ärenden som inte föränmäls i en ärendeförteckning. Detta kallas ibland för att ärendet är ”utom listan” (s. 36). Av handboken framgår att denna möjlighet bör användas bara i undantagsfall, när det finns skäl för det. Det är Statsrådsberedningen som tar ställning till om ett ärende kan tas upp på ett regeringssammanträde utan att ha föränmåt i en ärendeförteckning. Ett skäl att fatta beslut i ett ärende som inte föränmäls i en ärendeförteckning kan vara att ett brådskande ärende aktualiseras eller blir färdigberett i ett sent skede av förberedelserna inför ett regeringssammanträde. Ett annat skäl kan vara att ärendet är av sådan art att en föränmälan skulle kunna ge upphov till spekulationer och rykten som gör det avsevärt svårare att genomföra beslutet eller medföra någon annan nackdel. Vid regeringssammanträdet anger föredragande statsråd om ett ärende ”utom listan” ska beslutas eller tas bort. Ett ärende kan inte vara kvar ”utom listan” efter att regeringssammanträdet avslutats.

Beredningskravet

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

Samrådsformer i Regeringskansliet

Bestämmelsen i 7 kap. 2 § RF tar sikte på den externa sidan av beredningsförfarandet. Regeringens och Regeringskansliets interna beredning är också av betydelse för beredningen av regeringsärenden. I en promemoria från Statsrådsberedningen finns riktlinjer om samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1 [rev. 2024]).

I promemorian anges att ärenden om anställning av bl.a. överdirektör bereds med Statsrådsberedningen på det sätt som statsministerns statssekreterare och samordningsstatssekreterarna närmare anger. Efter att ärendet har beretts med Statsrådsberedningen, och innan beredning med övriga berörda inleds, ska beredning ske med den enhet i Regeringskansliet som ansvarar för frågor om statlig arbetsgivarpolitik. Denna enhet ska även delta i den fortsatta beredningen.

Bestämmelser om offentlig anställning

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.

Myndighetsförordningen

Av 2 § myndighetsförordningen (2007:515) framgår att en myndighet leds av en myndighetschef (enrådgivningsmyndighet), en styrelse (styrelsemyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet). Myndighetens ledningsform anges i myndighetens instruktion eller i någon annan författning.

I 23 § anges att myndighetschefen anställs av regeringen. Detsamma gäller en myndighets överdirektör. Annan personal anställs av myndigheten. Myndighetschefen ska enligt 24 § ha en ställföreträdare som tjänstgör i chefens ställe när han eller hon inte är i tjänst. Om myndigheten har en

överdirektör, är överdirektören myndighetschefens ställföreträdare. Ställföreträdaren ersätter även i övrigt myndighetschefen i den utsträckning som myndighetschefen bestämmer.

Förordningen med instruktion för Statens fastighetsverk

I förordningen (2007:757) med instruktion för Statens fastighetsverk anges att myndigheten leds av en styrelse som ska bestå av högst sju ledamöter (4 och 5 §§). Generaldirektören är myndighetschef (6 §). Sedan den 1 april 2024 gäller enligt 6 a § att det vid myndigheten ska finnas en överdirektör (SFS 2024:105). Paragrafen upphör att gälla vid utgången av mars 2029 (SFS 2024:106).

Skrivelse om utnämningsspolitiken

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

Av skrivelsen framgår även följande när det gäller regeringens syn på behovet av överdirektörer (s. 36). Någon enhetlig policy för när regeringen bedömt att en myndighet ska ha en överdirektör som ställföreträdare finns inte. De är dock vanligast förekommande vid större myndigheter. Regeringens behov av en överdirektör kan variera över tid. På samma sätt som regeringen bedömer om en viss myndighet ska vara en enrådighetsmyndighet, med eller utan insynsråd, eller en styrelsemyndighet måste regeringen bedöma behovet av en överdirektör. De bedömningar som ligger till grund för behovet av en överdirektör kan komma att behöva revideras över tid. Orsakerna till sådana omprövningar beror på omvärldsfaktorer vars förutsägbarhet kan variera. Vid bedömningen av om en myndighet ska ha en överdirektör ska verksamhetens behov vara vägledande.

I skrivelsen anförs vidare att överdirektörer regelmässigt anställs med en form av dubbelanställning. Det innebär att de får en anställning tills vidare som tjänsteman vid myndigheten och därutöver en anställning tills vidare, dock längst till en viss tidpunkt, oftast sex år första gången, som överdirektör. Det innebär att de om de inte erbjuds fortsatt anställning som överdirektör har kvar sin anställning som tjänsteman vid myndigheten.

Tidigare granskning

Beredningen av regeringsärenden

Hösten 2008 granskade utskottet hur beredningskravet för regeringsärenden fullgjordes för en rad olika typer av regeringsärenden (bet. 2008/09:KU10 s. 63 f.). Av en promemoria upprättad vid Statsrådsberedningen inom ramen för granskningsärendet framgår bl.a. följande om beredningen av ett särskilt beslut eller förslag i en proposition om större ändringar för en viss myndighet

(bet. 2008/09:KU10 s. 194). Upplysningar och yttranden från berörda myndigheter inhämtas som regel. Ett beslut eller ett förslag i en proposition om större ändringar för en viss myndighet har många gånger sin upprinnelse i förslag i en upprättad promemoria eller i ett betänkande och sådana promemorior och betänkanden remitteras regelmässigt till berörda myndigheter och sammanslutningar. När ett sådant beslut inte grundas på en promemoria eller ett betänkande inhämtas som regel upplysningar under hand. Sådana upplysningar dokumenteras beroende av vilken typ av kontakt det är fråga om. Till exempel förs vanligen minnesanteckningar vid arbetsgruppsmöten.

Av promemorian framgår även följande när det gäller beredningen av beslut om utnämningar (bet. 2008/09:KU10 s. 196). När regeringen står inför rekryteringen av bl.a. en överdirektör inleds processen regelmässigt med att upprätta en kravprofil. Ansvar för detta ligger på det departement under vilket myndigheten i fråga sorterar. Kravprofilens syfte är att slå fast vilka krav som ställs på en kommande chef samt vilken sorts meriter som kan räknas en kandidat till godo. Underhandskontakter förekommer i det sammanhanget. Om myndigheten är en styrelsemyndighet förekommer det att styrelsen bjuds in att lämna förslag till skrivningar i kravprofilen. Det förekommer även att styrelsen i sin tur bjuder in företrädare för de lokala fackliga organisationerna att lämna motsvarande förslag. Efter intresseannonsering, som är huvudregel, bereds de inkomna handlingarna sedvanligt. Vid beslut om anställning av en överdirektör där myndigheten sköter annonsering förekommer det att kravprofilen och annonsen utformas i dialog mellan myndigheten och det sakansvariga departementet.

Utnämningmakten

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., bet. 2006/07:KU20 s. 138 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 94 f.). Våren 2016 granskade utskottet utnämningen av direktören för Skolforskningsinstitutet (bet. 2015/16:KU20 s. 162 f.). Utskottet anförde då följande:

Utskottet vill inledningsvis påminna om sin tidigare uppfattning att granskningen i första hand bör inriktas mot ärendenas formella sidor och mot handläggningsfrågor. Såvitt gäller 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.

Våren 2023 granskade utskottet tillsättandet av nationell säkerhetsrådgivare (bet. 2022/23:KU20 s. 76 f.). I anmälan hade det bl.a. anförts att opolitiska tjänster ska utlysas om det inte finns särskilda skäl, något som inte verkade ha skett vid den aktuella rekryteringen. I Regeringskansliets svar till utskottet anfördes att regeringen i regel tillämpar ett anställningsförfarande med

intresseannonsering när den anställer och lönesätter en arbetstagare. En bedömning av om tjänsten ska annonseras måste dock enligt regeringen göras i det enskilda fallet. Statsministern framhöll under utskottets utfrågning att regeringen i det aktuella fallet gjorde 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 föranledde inte något uttalande från utskottets sida.

Beslut i ärenden ”utom listan”

Hösten 2002 (bet. 2002/03:KU10 s. 24 f.) granskade utskottet förekomsten av beslut i regeringsärenden ”utom listan”, regeringens skäl för att ärendena i förekommande fall skulle ligga ”utom listan” och tidpunkten för offentliggörande av regeringens beslut i dessa fall. Utskottet noterade att ärendeförteckningarna inför regeringssammanträdena förutom att utgöra föredragningslistor vid sammanträdet används för att informera allmänheten om vilka ärenden som avses bli behandlade vid regeringssammanträdet, och att Regeringskansliet omedelbart efter sammanträdet brukar ge besked om utgången i regeringsärendena där det är möjligt. Utskottet menade att dessa serviceåtgärder är av stort värde för allmänhetens möjligheter att inom en rimlig tid och på ett lättillgängligt sätt få information om regeringens beslut i enskilda ärenden och att skapa sig en bild av regeringens arbete i ett vidare perspektiv.

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

Utskottet anförde vidare att det från konstitutionell synpunkt är viktigt att det vid beslut i ärenden ”utom listan” faktiskt har funnits skäl att behandla ärendet som ett undantagsfall. När det gällde den kategori av ärenden som beslutats ”utom listan” med hänvisning till att de var brådskande och hade blivit färdigberedda efter det att ärendeförteckningen inför sammanträdet hade lämnats för publicering, konstaterade utskottet att det utifrån det befintliga underlaget var svårt att bedöma om det i dessa fall fanns skäl att undanta ärendena från de ordinarie rutinerna. I fråga om den kategori av ärenden där

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

Våren 2015 granskade utskottet regeringens hantering av överklagande om tillstånd till befintlig och utökad flygplatsverksamhet m.m. (bet. 2014/15:KU20 s. 99 f.). I anmälan ifrågasattes bl.a. regeringens placering av det aktuella ärendet "utom listan". I granskningen framkom att skälet till att ärendet inte fanns med på ärendeförteckningen inför regeringssammanträdet var att den dåvarande miljöministern tillsammans med sin statsrådskollega ville presentera beslutet genom en debattartikel i en lokaltidning. På så sätt ville statsråden säkerställa dels att den stora krets som berördes av beslutet blev informerad vid ett och samma tillfälle, dels att det inte uppstod spekulationer och rykten om beslutets innehåll. Enligt utskottet var de skäl för att avgöra ärendet "utom listan" som framkommit inom ramen för granskningen förenliga med gällande riktlinjer och med utskottets tidigare uttalanden om godtagbara skäl för att undanta ärenden från ordinarie rutiner i detta avseende.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 6 mars 2025 och den 8 april 2025 svarspromemorior som upprättats inom Finansdepartementet (bilaga A2.4.2–3).

I svarspromemoriorna redogörs för skälen till att regeringen inrättade tjänsten som överdirektör vid SFV. Myndigheten kommer under de närmaste åren att genomföra flera särskilt komplexa och omfattande projekt. Det handlar bl.a. om renoveringen av operabyggnaden i Stockholm och uppdrag kopplade till översynen av hyresmodellen för huvudbyggnaderna för Operan, Dramaten, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet. Regeringen eftersträvar också en högre effektivitet och fokus på myndighetens kärnverksamhet. Därför gav regeringen den 29 februari 2024 myndigheten ett uppdrag att fortsätta att utveckla och effektivisera arbetet med att avyttra fastigheter i avyttringsplanen. Därutöver förstärktes myndighetens anslag 2024 och 2025, samt beräknas förstärkas 2026, för att genomföra åtgärder på s.k. bidragsfastigheter. Mot denna bakgrund bedömdes att det

fanns ett behov av att förstärka myndighetens ledning och att detta lämpligen kunde ske genom att inrätta en överdirektör. Med hänsyn till karaktären på de projekt som myndigheten ska genomföra och behovet av att efter viss tid utvärdera förändringarna i myndighetens ledning gjordes bedömningen att ledningen behövde förstärkas och att en period om fem år var lämplig.

Drygt en månad innan regeringen fattade beslut om att utse en överdirektör för SFV och om att ändra förordningen med myndighetens instruktion informerade Niklas Wykmans statssekreterare SFV:s styrelseordförande om att regeringen övervägde att inrätta en överdirektör vid myndigheten. Styrelseordföranden uttryckte sig då positivt till detta. I nära anslutning till att besluten fattades informerades styrelseordföranden även om att Irene Svenonius skulle tillträda anställningen som överdirektör.

När det gäller rekryteringsprocessen anges att regeringen vid rekryteringen av överdirektörer tar ställning till vilket förfarande som ska tillämpas i varje enskilt fall. Ett utkast till kravprofil togs fram inom Finansdepartementet och beredning av denna inleddes med den enhet i Regeringskansliet som ansvarar för frågor om statlig arbetsgivarpolitik, HR-direktören och samordningskansliet i Statsrådsberedningen.

I ett tidigt skede av rekryteringsprocessen identifierades en kandidat som hade sökt och intervjuats för anställningen som generaldirektör för myndigheten som intressant för tjänsten som överdirektör. Regeringskansliet hade kontakt med kandidaten vid flera tillfällen, men kontakterna avslutades eftersom kandidaten inte var intresserad av en anställning som överdirektör. I de diskussioner mellan Niklas Wykman och hans statssekreterare som följde på detta besked identifierades Irene Svenonius som en intressant kandidat. En tjänsteman i Regeringskansliet tog därför kontakt med henne, varpå hon uttryckte intresse för anställningen. En första intervju med henne hölls därefter av tre tjänstemän i Regeringskansliet, varav en från kansliet för ledningsförsörjning till myndigheter.

Beredningen av kravprofilen avslutades utan några ändringar av det ursprungliga utkastet och bedömningen gjordes att Irene Svenonius var en lämplig kandidat. Därefter intervjuade en statssekreterare och en tjänsteman henne och referenser togs. Inför beslutet om anställning lämnade hon in en skriftlig intresseanmälan. Frågan om anställning bereddes i enlighet med promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet.

Niklas Wykman var föredragande statsråd för anställningsärendet. Regeringskansliets slutliga bedömning i säkerhetsprövningen av Irene Svenonius blev klar strax före regeringen beslut. För att kunna informera den berörda kretsen av personer innan besluten blev allmänt kända beslutades ärendena ”utom listan”.

När det gäller omständigheten att Irene Svenonius tillträdde tjänsten som överdirektör innan det datum då bestämmelsen i myndighetens instruktion om att det ska finnas en överdirektör vid myndigheten trädde i kraft anges att regeringens utnämningsmakt omfattar överdirektörer. Bestämmelsen i 6 a § myndighetens instruktion innebär endast en upplysning om att det finns en

överdirektör vid myndigheten. Ändringarna i myndighetens instruktion bereddes i enlighet med promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet.

Utfrågning med finansmarknadsminister Niklas Wykman

Utskottet höll den 24 april 2025 en utfrågning med finansmarknadsminister Niklas Wykman (bilaga B4). Vid utfrågningen framkom i huvudsak följande.

Behovet av att förstärka SFV:s ledning identifierades gradvis under hösten 2023 av regeringen. Bedömningen gjordes med hänsyn till vad som var bäst för myndigheten, bl.a. mot bakgrund av kommande renoveringar och arbetet med att införa en ny hyresmodell för vissa kulturinstitutioner. Eftersom det rörde sig om en förstärkning som motiverats av konkreta behov av ett övergående slag valde regeringen att tidsbegränsa tjänsten för att sedan utvärdera om behovet kvarstod.

Processen för att rekrytera en ny generaldirektör till myndigheten var redan igång när regeringen gjorde bedömningen att tjänsten som överdirektör borde inrättas. Eftersom regeringen ville presentera ett samlat ledarskap i form av en ny generaldirektör och överdirektör vid samma tillfälle blev tid en faktor. Enligt statsrådet hade det varit önskvärt att bedömningen av behovet av en överdirektör hade gjorts i ett något tidigare skede. När den person som tidigare identifierats som intressant för tjänsten som överdirektör drog sig ur rekryteringen blev det ont om tid att hitta en ny kandidat. Mot den bakgrunden gjordes bedömningen att det var ändamålsenligt att inte annonsera tjänsten som överdirektör.

Statsrådet framhöll under utfrågningen att den aktuella rekryteringen skedde i enlighet med rådande regelverk och praxis. Regeringen har möjlighet att anställa en tjänsteman utan att annonsera, och den möjligheten används regelmässigt för rekrytering av bl.a. överdirektörer. Drygt en tredjedel av de överdirektörer som anställts de senaste nio åren har rekryterats utan att anställningen har annonserats. Vid tre andra tillfällen i närtid när en överdirektör har införts som ny tjänst på en myndighet har dessa anställningar, i likhet med vid det aktuella förfarandet, inte annonserats. Detta var fallet vid rekrytering av en överdirektör till Tillväxtverket 2020, till Luftfartsverket 2020 och till Ekonomistyrningsverket 2024.

När det gäller regeringens skäl till att fatta beslut om att utnämna en överdirektör för SFV och ändra myndighetens instruktion ”utom listan” anförde statsrådet att det bärande skälet var att regeringen ville kommunicera förändringen samlat eftersom den berör många människor. Syftet var att undvika att ryktesspridning och spekulationer skulle skapa osäkerhet kring verksamheten.

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.

Vid bedömningen av om en myndighet ska ha en överdirektör ska verksamhetens behov vara vägledande. I det aktuella fallet noterar utskottet att regeringen på eget initiativ bedömde att ledningen vid SFV behövde förstärkas samt att denna förstärkning borde begränsas till en period om fem år för att sedan utvärderas. SFV:s styrelseordförande informerades om regeringens överväganden drygt en månad före beslutet och uttryckte sig då positivt till en sådan förändring. När det gäller rekryteringen av en överdirektör valde regeringen att inte intresseannonsera tjänsten. Regeringskansliet hade i ett tidigt skede kontakt med en kandidat som hade sökt och intervjuats för anställningen som generaldirektör för myndigheten. När denna person drog sig ur rekryteringen identifierades i stället den kandidat som sedan anställdes som överdirektör i diskussioner mellan finansmarknadsministern och hans statssekreterare. Syftet med förfarandet var att snabbt få en överdirektör på plats för att kunna presentera ett samlat ledarskap i form av en ny generaldirektör och överdirektör vid samma tillfälle. I nära anslutning till utnämningen informerades styrelseordföranden om vem som skulle tillträda tjänsten.

Utskottet konstaterar att beslutet om att inrätta tjänsten som överdirektör föregicks av en bedömning av myndighetens behov de kommande åren och en kontakt med styrelseordföranden. Vidare konstaterar utskottet att tidigare rekryteringar av överdirektörer har skett med intresseannonsering i två tredjedelar av fallen och utan annonsering i en tredjedel av fallen.

När det gäller omständigheten att den nya överdirektören tillträdde tjänsten innan det datum då bestämmelsen i myndighetens instruktion om att det ska finnas en överdirektör vid myndigheten trädde i kraft konstaterar utskottet att regeringens utnämningssmakt omfattar överdirektörer. I granskningen har vidare anförts att den aktuella bestämmelsen endast innebär en upplysning om att det finns en överdirektör vid myndigheten. Utskottet har ingen annan uppfattning i denna fråga. I sammanhanget vill utskottet framhålla att det av en myndighets instruktion bör framgå om det finns en överdirektör vid myndigheten, så som också är fallet med SFV:s instruktion.

Slutligen har det i granskningen uppmärksamats att de två besluten om att inrätta tjänsten som överdirektör och utnämna en överdirektör vid SFV fattades ”utom listan”, dvs. utan att ha förälmäts i en ärendeförteckning inför regeringssammanträdet. I granskningen har det framkommit att besluten fattades på detta sätt på grund av att Regeringskansliets slutliga bedömning i säkerhetsprövningen av kandidaten blev klar i ett sent skede och att regeringen ville kunna informera den berörda kretsen av personer innan besluten blev allmänt kända. Utskottet ifrågasätter inte dessa skäl men vill samtidigt peka på vad det tidigare anförts om att beslutsordningen med ärenden ”utom listan” endast bör användas i verkliga undantagsfall.

2.5 Tillsättning av en nationell säkerhetsrådgivare

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1009-2024/25), *bilaga A2.5.1*, begärs att utskottet granskar vilket underlag statsministern hade inför tillsättningen av den nationella säkerhetsrådgivaren, om det genomfördes en säkerhetsprövning av honom och vilka referenser som hämtades in under anställningsprocessen. I anmälan anför att det enligt statsministerns egna uppgifter inte begärdes något cv och att tjänsten aldrig utlystes. Som förklaring till detta har angetts att tjänsten behövde tillsättas mycket skyndsamt. I anmälan anför att statsministern har uppgett att han diskuterat funktionen som nationell säkerhetsrådgivare med Henrik Landerholm innan den nuvarande regeringen tillträdde. Sammantaget ger det enligt anmälaren en bild av att det inte är Regeringskansliet som rekryterat, utan statsministern personligen och att den skyndsamma hanteringen kan ha medfört att viktiga delar i en normal fungerande rekryteringsprocess missats.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior från Statsrådsberedningen, *bilaga A2.5.2*. I den ena promemorian finns vissa uppgifter som omfattas av sekretess. Den återges därför i en maskad version.

Utredning i ärendet

Bakgrund

I regeringsförklaringen 2022 anförde statsminister Ulf Kristersson att det för att samordna Sveriges säkerhetspolitiska agerande skulle inrättas ett nationellt säkerhetsråd under statsministerns ledning efter internationell förebild. Den 10 november 2022 meddelade regeringen i ett pressmeddelande att den utsett en nationell säkerhetsrådgivare, som initialt fick i uppdrag att lämna förslag till hur en funktion i Statsrådsberedningen skulle byggas upp för samordning, inriktning och analys av frågor som rör nationell säkerhet. Säkerhetsrådgivaren skulle överväga vilken organisatorisk struktur och vilka kompetenser som behövs för att fullfölja uppdraget på det mest effektiva sättet. Till nationell säkerhetsrådgivare utsåg regeringen den dåvarande generaldirektören för Myndigheten för psykologiskt försvar, Henrik Landerholm.

Gällande ordning

Sakliga grunder vid anställning

Av 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen 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 efter objektiva grunder utan hänsynstagande 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.

Säkerhetsprövning

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

I 3 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen anges att säkerhetsprövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas och ska innefatta en grundutredning samt registerkontroll och särskild personutredning.

Av 3 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen följer att en anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska placeras i säkerhetsklass. I 3 kap. 6–8 §§ säkerhetsskyddslagen beskrivs vilka kriterier som gäller för placering i säkerhetsklass 1, 2 och 3.

Regeringskansliet

Enligt 34 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet beslutar regeringen om vissa anställningar i Regeringskansliet, bl.a. statssekreterare, expeditionschef, rättschef, departementsråd och sedan november 2022 nationell säkerhetsrådgivare. Övriga anställningar beslutas av Regeringskansliet

I 9 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet anges att den nationella säkerhetsrådgivaren är chefstjänsteman i Statsrådsberedningen. Av 14 a § förordningen med instruktion för Regeringskansliet framgår att förvaltningschefen ansvarar för beredningen av regeringsärenden om anställning och lön enligt bl.a. 34 § med undantag för ärenden som avser utrikesförvaltningen. Av 38 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet framgår att den som är nationell säkerhetsrådgivare anställs tills vidare. Anställningen får dock begränsas till att gälla till en viss tidpunkt.

Tidigare granskning

Våren 2023 granskade utskottet tillsättandet av den nationella säkerhetsrådgivaren (bet. 2022/23:KU20 s. 76 f.). Utskottet noterade att rekryteringen

inte hade föregåtts 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 ledde inte till något uttalande från utskottets sida.

Vidare uppmärksammades 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 såg inte skäl att invända mot denna bedömning. Utskottet anförde att med det sagt kan alltid i situationer som den då aktuella övervägas möjligheten att avstå från att delta i beslut för att därigenom hålla ett större säkerhetsavstånd.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet begärde i skrivelser som sändes till Regeringskansliet svar på ett antal frågor. Som svar fick utskottet den 4 mars 2025 två promemorior från Statsrådsberedningen (bilaga A2.5.2–3).

Rekrytering av chefstjänstemän

Av svaren framgår att det vid rekrytering av andra chefstjänstemän än statssekreterare vanligtvis tas fram en kravprofil och anställningen utannonseras. Ett urval bland de sökande görs med utgångspunkt från kravprofilen. Lämpliga kandidater intervjuas, referenser inhämtas och en säkerhetsprövning genomförs. Det förekommer även att det inhämtas en s.k. second opinion från ett externt rekryteringsstöd. När det gäller statssekreterare tas inte någon kravprofil fram och det sker inte heller någon utannonsering.

Vidare framgår av svaren att anställningsärenden gemensamberejs i Regeringskansliet i enlighet med promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet. Frågor om anställning som expeditionschef och rättschef i Regeringskansliet bereds med rättschefen i Statsrådsberedningen och expeditionschefen i Justitiedepartementet. Frågor om lön och andra anställningsvillkor för en chefstjänsteman i Regeringskansliet bereds med den enhet i Regeringskansliet som ansvarar för frågor om statlig arbetsgivarpolitik.

Rekrytering av den nationella säkerhetsrådgivaren

Det framgår av svaren att det vid den aktuella rekryteringen gjordes bedömningen att omvärldsläget och inrättandet av ett nationellt säkerhetsråd innebar att det var angeläget att få en nationell säkerhetsrådgivare på plats. Det togs inte fram någon formaliserad kravprofil. Vid rekryteringstillfället fanns dock ingen tvekan om att den nationella säkerhetsrådgivaren borde ha bred erfarenhet av frågor om utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik, erfarenhet från relevanta myndigheter och utrikesförvaltningen samt ett brett kontaktnät inom

aktuella områden. Anställningen utannonserades inte, vilket inte heller är ett krav när det är regeringen som beslutar om anställning. Intervju hölls och det genomfördes en säkerhetsprövning före regeringens beslut att anställa den aktuella personen som nationell säkerhetsrådgivare. Frågor om lön och andra anställningsvillkor gemensambereddes på det sätt som anges ovan. Befattningen nationell säkerhetsrådgivare är inplacerad i en säkerhetsklass.

Vidare framgår av svaren att det inte gjordes någon särskild referenstagning och att det inte användes något externt rekryteringsstöd.

Utskottets ställningstagande

Våren 2023 granskade utskottet hur tillsättningen av den nationella säkerhetsrådgivaren hade handlagts. Den nu aktuella anmälan rör delvis samma frågor som den granskning som utskottet redan genomfört. Det som redan granskats tas av utskottet inte upp till förnyad granskning. I den nu aktuella anmälan ställs dock frågor om underlag, säkerhetsprövning och referenser som inte togs upp i den förra granskningen. Av granskningen framgår att det gjorts en säkerhetsprövning och att inga särskilda referenser inhämtats. Granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottet.

2.6 Hantering av fråga om fortsatt förordnande som länsråd

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet den 5 april 2022 (dnr 1747-2021/22), *bilaga A2.6.1*, begärs det att utskottet granskar dåvarande näringsminister Karl-Petter Thorwaldssons agerande kring och regeringens handläggning av gruvärendet Kallak. Av anmälan framgår bl.a. följande.¹

Det aktuella ärendet har handlagts under lång tid i en omfattande och komplicerad process. Enligt medieuppgifter fick ett länsråd vid Länsstyrelsen i Norrbottens län inte förlängd anställning på grund av sitt arbete med gruvärendet. Om det stämmer kan det innebära ett ingrepp i de principer som ska styra regeringens arbete, inklusive principen om myndigheternas självständighet från regeringen. Konstitutionsutskottets granskning bör bl.a. fästa vikt vid hur regeringen har iakttagit regeringsformens krav på saklighet, opartiskhet och myndigheternas självständighet. Regeringens agerande bör också betraktas i ljuset av de uttalanden som den dåvarande näringsministern tidigare gjort om gruvärendet Kallak.

¹ Granskningsanmälan tar upp vissa ytterligare frågor. Dessa utelämnas dock här eftersom de inte är föremål för utskottets ställningstagande.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Finansdepartementet, *bilaga A2.6.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Inledning

Ärenden om beviljande av bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) prövas av bergmästaren, som ska samråda med länsstyrelsen i fråga om den avvägning som ska göras enligt miljöbalken. Bergmästaren är chef för Bergsstaten som är en enhet inom Sveriges geologiska undersökning (SGU). Ett ärende om beviljande av bearbetningskoncession ska hänskjutas till regeringen om bergmästaren bedömer frågan om koncession vara särskilt betydelsefull ur allmän synpunkt eller om han eller hon vid tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken finner skäl att frånga vad länsstyrelsen har föreslagit (8 kap. 2 § 1 och 2 minerallagen).

I april 2013 lämnade Jokkmokk Iron Mines AB in en ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen för området Kallak K nr 1 (Kallak) i Jokkmokks kommun, Norrbottens län, till Bergsstaten. Bergmästaren beslutade i februari 2015 att hänskjuta ärendet till regeringen för prövning. I juni 2016 beslutade regeringen att lämna tillbaka ansökan om bearbetningskoncession till bergmästaren för ny behandling. Efter en förnyad prövning av ansökan om bearbetningskoncession beslutade bergmästaren i juni 2017 att på nytt hänskjuta ansökan till regeringen för prövning. I mars 2022 beslutade regeringen att bevilja Jokkmokk Iron Mines AB bearbetningskoncession för området Kallak jämte ett antal villkor som bolaget framöver ska följa.

Under 2020 och 2021 granskade konstitutionsutskottet regeringens handläggning av de ovan redovisade regeringsärendena om bearbetningskoncession för området Kallak (bet. 2020/21:KU10 s. 143 f. och bet. 2021/22:KU10 s. 22 f.) och i utskottets betänkanden finns en närmare redogörelse för ärendena.

I juni 2022 gjordes en ansökan hos Högsta förvaltningsdomstolen om rättsprövning av regeringens beslut att bevilja Jokkmokk Iron Mines AB bearbetningskoncession med yrkande om att beslutet skulle upphävas. Högsta förvaltningsdomstolen förklarade den 25 juni 2024 att regeringens beslut skulle stå fast (mål nr 3893-22).

Medieuppgifter

På Sveriges Televisions (SVT) webbplats publicerades den 23 januari 2022 en artikel med rubriken Infekterad strid om gruvor i Norrbotten – länsråd får gå. I artikeln framhålls att flera av Sveriges största gruvor och gruvföretag ligger i Norrbotten, att gruvbolagen kontinuerligt framhåller att handläggningen av

tillstånd hos länsstyrelsen tar alltför lång tid och att myndigheten prioriterar miljöaspekter framför tillväxt. Det framgår vidare av artikeln att landshövdingen vid Länsstyrelsen i Norrbottens län i oktober 2021 muntligen fick besked från Finansdepartementet att det dåvarande länsrådet inte skulle få förlängt förordnande och att någon förklaring till detta inte lämnades. Landshövdingen uppgav till SVT att hon tappade en väldigt duktig medarbetare och att hon hade varit väldigt tydlig med att hon ville fortsätta att jobba med länsrådet. Länsrådet ville inte bli intervjuad av SVT men framhöll att han gärna hade stannat kvar som länsråd. Enligt artikeln är det ovanligt att ett länsråd inte får förlängt förordnande om landshövdingen vill ha kvar personen. Den tjänsteman vid Finansdepartementet som hade berett ärendet ville inte svara på om någon minister hade varit inblandad i hanteringen av ärendet. Han uppgav vidare att regeringen varken uttalar sig i personalärenden eller kommenterar skälen till ett beslut.

Gällande ordning m.m.

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 saklighet och opartiskhet.

Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (se Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt [Juno, version 28] avsnitt 5.3.3). Som framgår 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.

Anställningar vid förvaltningsmyndigheter och länsråd

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

I 23 § myndighetsförordningen (2007:515) anges att myndighetschefen anställs av regeringen. Detsamma gäller en myndighets överdirektör. Annan personal anställs av myndigheten. Av 24 § myndighetsförordningen framgår att myndighetschefen ska ha en ställföreträdare som tjänstgör i chefens ställe när han eller hon inte är i tjänst. Om myndigheten har en överdirektör, är överdirektören myndighetschefens ställföreträdare. Ställföreträdaren ersätter

även i övrigt myndighetschefen i den utsträckning som myndighetschefen bestämmer.

Landshövdingen är myndighetschef vid en länsstyrelse. Vid länsstyrelserna i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län finns en chefstjänsteman som är länsöverdirektör medan det vid övriga länsstyrelser finns en chefs-tjänsteman som är länsråd (23 och 24 §§ förordningen [2017:868] med länsstyrelseinstruktion). Chefstjänstemannen är ställföreträdare för lands-hövdingen. Anställningar som länsöverdirektör och länsråd beslutas av regeringen efter anmälan av landshövdingen.

I skrivelse 2009/10:43 Utnämningsspolitiken beskrev regeringen tjänsten som överdirektör vid myndigheter.

Regeringen anförde att titeln överdirektör var väl etablerad i statsförvaltningen. Under åren hade titeln använts för två typer av befattningar, dels i betydelsen chef för en central förvaltningsmyndighet, företrädesvis en mindre sådan, dels som en titel för ställföreträdaren för en myndighetschef, oftast en generaldirektör. Sedan början av 1990-talet hade titeln inte använts för myndighetschefer.

Det framhölls vidare att överdirektörerna numera regelmässigt anställdes med en form av dubbelanställning. Det innebär att de får en anställning tills vidare som tjänsteman vid myndigheten och därutöver en anställning tills vidare, dock längst till en viss tidpunkt, oftast sex år första gången, som överdirektör. Det innebär att om de inte erbjuds fortsatt anställning som överdirektör har de kvar sin anställning som tjänsteman vid myndigheten.

I september 2010 tillkallade regeringen en särskild utredare för att se över anställningsvillkoren för chefer som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Utredningen överlämnade i december 2011 sitt betänkande Myndighetschefer villkor (SOU 2011:81). Utredaren föreslog att regeringen inte längre skulle anställa överdirektörer, länsråd och motsvarande funktioner (s. 157 f.), utan detta skulle delegeras till myndigheterna.

I skrivelse 2013/14:155 Regeringens förvaltningspolitik anförde regeringen i fråga om förslaget att det fanns verksamhetsmässiga skäl för regeringen att även fortsättningsvis utse och anställa chefer på denna nivå i förvaltningen (s. 55 f.). Regeringen ansåg således att dessa anställningar (länsråd och läns-överdirektörer samt överdirektörer eller motsvarande) även fortsättningsvis skulle beslutas av regeringen.

Tidigare granskning

Som redovisas ovan har utskottet tidigare granskat handläggningen av de två regeringsärendena om bearbetningskoncession för området Kallak (bet. 2020/21:KU10 s. 143 f. och bet. 2021/22:KU10 s. 22 f.). Dessa granskningar gjordes under pågående beredning av ärendena i Regeringskansliet.

Under våren 2022 granskade utskottet den dåvarande näringsministerns uttalanden om gruvor och opartiskhet i samband med tillståndsärendet om gruvbrytning i Kallak (bet. 2021/22:KU20 s. 218 f.). I sitt ställningstagande

konstaterade utskottet att näringsministerns uttalande om opartiskhet hade varit svar på en fråga om han skulle kunna vara opartisk i samband med ärenden som skulle prövas av regeringen och den intresseavvägning som skulle behöva göras därvidlag. Även om statsrådets uttalanden inte hade varit avsedda att föregripa de prövningar som regeringen skulle göra i ärenden om bearbetningskoncession eller att kommunicera något annat än att regeringen skulle komma att pröva dessa ärenden i enlighet med tillämpliga bestämmelser fanns det enligt utskottet anledning att understryka att sådana uttalanden under en pågående prövning kunde ge upphov till tvivel om att regeringens prövning var saklig och opartisk. Utskottet ville mot bakgrund av det inträffade återigen inskräpa vikten av att grundlagens krav på saklighet och opartiskhet respekteras och av en ständig strävan att upprätthålla förtroendet för det allmänna.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor och utskottet fick den 6 februari 2025 en svarspromemoria som upprättats inom Finansdepartementet (bilaga A2.6.2). Av promemorian framgår bl.a. följande.

Det kom inte in någon anmälan från landshövdingen vid Länsstyrelsen i Norrbottens län om förlängt förordnande för det dåvarande länsrådet och Regeringskansliet saknar uppgift om varför en sådan anmälan inte kom in. Frågan om förlängt förordnande för det dåvarande länsrådet togs upp med Länsstyrelsen i Norrbottens län i slutet av våren 2021 när Finansdepartementet framförde att länsråd och överdirektörer i normalfallet inte har fler än två anställningsperioder och att regeringen därför såg behov av att rekrytera ett nytt länsråd (det aktuella länsrådet anställdes våren 2009). Landshövdingen, som förordade en förlängd anställning, informerades muntligt i oktober 2021 om att regeringen inte avsåg att förlänga länsrådets anställning. Landshövdingens uppfattning var en del av beslutsunderlaget. Beslutet om nytt länsråd fattades efter en bedömning av samtliga omständigheter i ärendet.

Utskottets ställningstagande

Regeringen beslutar om anställning som länsråd efter anmälan av landshövdingen. En utredning föreslog 2011 att beslut om sådana anställningar skulle delegeras till myndigheten och att regeringen således inte längre skulle besluta i frågan. Utredarens förslag har inte föranlett några åtgärder.

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

2.7 Förordnande av en styrelseledamot i Sipri

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2048-2023/24), *bilaga A2.7.1*, begärs att utskottet granskar regeringens beslut den 15 april 2021 om att utse Feodor Voytolovsky till ledamot i styrelsen för Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (Sipri).

I anmälan anförts att det i en granskning i Expressen har framkommit att Feodor Voytolovsky har kopplingar till ryska underrättelsemyndigheter. I anmälan anförts också att Feodor Voytolovsky är rysk medborgare och forskare vid den ryska statliga organisationen Institute of World Economy and International Relations (Imemo), som bildades 1956. Feodor Voytolovsky är enligt anmälan även medlem i styrelsen för institutet. Därtill har han andra uppdrag: t.ex. är han medlem i den ryska presidentens vetenskapliga råd.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior upprättade inom Utrikesdepartementet, *bilaga A2.7.2–3*.

Utredning i ärendet

Uppgifter i medierna

I en artikel den 7 maj 2024 i Expressen uppgavs att regeringen i april 2021 utsett den ryska medborgaren Feodor Voytolovsky till ledamot i styrelsen för Sipri. Utnämmandet skedde på rekommendation från Sipris styrelse. I artikeln uppgavs att Feodor Voytolovsky är en rysk akademiker med nära band till Vladimir Putins regim. Enligt artikeln är han direktör för Imemo och rådgivare till det ryska säkerhetsrådet. Feodor Voytolovsky har enligt artikeln flera gånger mottagit säkerhetsrådets medaljer och diplom. Sipri har till Expressen uppgett att nomineringen av Feodor Voytolovsky gjordes enligt Sipris rutiner. Han föreslogs som en möjlig styrelseledamot eftersom han var och alltjämt är ledare för Imemo, det institut som under 25 års tid gjort den ryska översättningen av Sipris årsbok. Sipri omprövade Feodor Voytolovskys plats i styrelsen efter Rysslands invasion av Ukraina 2022. Under 2023 pausades hans medlemskap i styrelsen och sedermera ombads han att avsäga sig styrelseuppdraget, vilket han gjorde.

Gällande ordning

Regeringsformen

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

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

I förarbetena till bestämmelsen framhålls att beredningskravet inte bara gäller för författnings- och budgetärenden utan också exempelvis för utnämningsärenden, och att arbetet med att begära in upplysningar är ett betydelsefullt moment som bör ägnas särskild uppmärksamhet (SOU 1972:15 s. 150 och prop. 1973:90 s. 287).

Stiftelselagen

Enligt 1 kap. 2 § stiftelselagen (1994:1220) bildas en stiftelse genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål.

Av 6 kap. 4 a § stiftelselagen framgår att regeringen, om det är fråga om en stiftelse som har bildats av staten, även utan styrelsens eller förvaltarens samtycke får ändra eller upphäva föreskrifter i stiftelseförordnandet.

Sipri

Stiftelsen Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (Stockholm International Peace Research Institute, Sipri) grundades efter beslut av riksdagen 1966 (prop. 1966:76, bet. SU 1966:88, rskr 1966:203). I propositionen anfördes att det nya fredsforskningsinstitutet skulle ha en internationell karaktär – genom en internationell rekrytering av forskare och ledning för institutet – och en självständig ställning i form av en stiftelse till vars verksamhet den svenska staten skulle tillskjuta rörelsekapital. Det svenska statsbidraget uppgår numera till knappt hälften av Sipris årliga budget.

I samband med vissa ändringar i Sipris organisation anförde regeringen att institutet under den tid som hade gått sedan det grundades hade gjort en viktig insats på det internationella nedrustningsområdet (prop. 1979/80:106 s. 6 f.). Genom institutets rikhaltiga publikationsverksamhet hade nedrustningsförhandlare och opinionsbildare på nedrustningsområdet i hela världen kunnat förses med fakta och analyser vars tillförlitlighet och användbarhet vunnit internationellt erkännande. Till grund för detta ligger inte minst Sipris strävan att upprätthålla ett vetenskapligt samarbete med länder i såväl öst som väst. Det forskarlag som bedriver institutets forskning består av experter som rekryteras från öst och väst, nord och syd.

I § 3 i Sipris stadgar anges att stiftelsen leds av en styrelse som består av en ordförande och sju till nio andra ledamöter. Styrelsen utser en vice ordförande bland sina ledamöter. Institutets direktör deltar i styrelsens sammanträden utan rösträtt. Ordföranden och övriga styrelseledamöter utses av regeringen för en tid av högst fem år, efter det att kandidater har nominerats av styrelsen, forskarkollegiet och de fackliga organisationerna. Förordnandet kan förnyas en gång, i högst fem år. Av § 8 i stadgarna framgår att styrelsen beslutar i viktiga frågor som rör stiftelsens verksamhet, organisation och ekonomiska

förvaltning. Frågor som inte ska beslutas av styrelsen avgörs av institutets direktör.

Tidigare granskning

Utskottet har återkommande framhållit vikten av en god beredning av regeringsärenden. I samband med det har utskottet understrukt att beredningskravet är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen och att det är till gagn för kvaliteten på regeringsbesluten samt för demokratin, rättssäkerheten och effektiviteten att beredningsunderlag begärs in (se bl.a. bet. 2008/09:KU10 s. 46 f. och bet. 2013/14:KU10 s. 74). Utskottet har också i detta sammanhang understrukt vikten av en omsorgsfull dokumentation av beredningsåtgärder och underlag som en förutsättning för en efterföljande kontroll och för att uppnå öppenhet och spårbarhet (se bl.a. bet. 2007/08:KU10 s. 44 f. och bet. 2009/10:KU10 s. 43 f.).

I granskningen hösten 2008 begärde utskottet svar på hur beredningen gick till i olika regeringsärenden (bet. 2008/09:KU10 s. 46). När det gällde en fråga om beslut att utse en ledamot till en styrelse anförde Statsrådsberedningen att vid utseendet av styrelseledamot i en myndighet inhämtades upplysningar under hand från generaldirektören och styrelseordföranden (s. 197). Viss dokumentation skedde, exempelvis en tjänsteanteckning om att en tilltänkt person accepterade att bli utsedd. Vidare anfördes att ledamöter till vissa stiftelsestyrelser nominerades av sammanslutningar som var intressenter i stiftelsen. Utskottet hade inga invändningar i denna del.

Hösten 2020 granskade utskottet ett beslut av regeringen om undantag från kravet på svenskt medborgarskap för en säkerhetsklassad anställning inom Kriminalvården (bet. 2020/21:KU10 s 136 f.). I det aktuella fallet visade det sig i efterhand att personen saknade uppehållstillstånd, vilket borde ha kontrollerats av den myndighet som begärt undantaget. Utskottet noterade att Kriminalvården efter det inträffade hade uppdaterat sina rutiner för kontroll av medborgarskap och uppehålls- och arbetstillstånd före anställning.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet begärde i skrivelser som den 10 december 2024 och den 30 januari 2025 sändes till Regeringskansliet svar på vissa frågor. Som svar fick utskottet den 14 januari 2025 och den 20 februari 2025 promemorior upprättade inom Utrikesdepartementet (bilaga A2.7.2–3).

Av promemoriorna framgår det att styrelseledamöter förordnas av regeringen enligt Sipris stadgar efter förslag av Sipris styrelse, forskarkollegiet och de lokala arbetstagarorganisationerna. Sipri är en oberoende stiftelse. Vidare framgår det att upplysningar om de föreslagna styrelseledamöterna inhämtades från Sipri. Regeringsbeslutet föregicks av beredning med berörda i Regeringskansliet. I ärendet gjordes inget övervägande om att ha med ytterligare kandidater. Den aktuella ledamoten föreslogs enhälligt och det kom vare sig av informationen som förmedlades av Sipri eller vid den interna

beredningen inom Regeringskansliet fram något som gjorde att det fanns skäl att ifrågasätta nomineringen.

Utskottets ställningstagande

Granskningen gäller regeringens beslut att tillsätta en styrelseledamot i en oberoende stiftelse vars styrelseledamöter nomineras av intressenter i stiftelsen. I granskningen har det framkommit att regeringen hämtade in upplysningar från stiftelsen och att ledamoten föreslogs enhälligt av stiftelsens styrelse, forskarkollegiet och de lokala arbetstagarorganisationerna. Utskottet vill framhålla att det vid alla regeringsbeslut är regeringen som ansvarar för att behövliga upplysningar och yttranden hämtas in. Hur omfattande beredningsåtgärder som behöver vidtas beror på typen av ärende och omständigheterna i övrigt. Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

2.8 Förordnande av styrelseledamöter i Institutet för mänskliga rättigheter

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1007-2024/25), *bilaga A2.8.1*, begärs en granskning av regeringens förordnande av ledamöter till styrelsen för Institutet för mänskliga rättigheter.

I anmälan hänvisas till att regeringen den 19 december 2024 meddelade att man utsett två nya ledamöter för styrelsen vid Institutet för mänskliga rättigheter. En av personerna som regeringen utsåg nominerades dock inte av någon av de instanser som enligt lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter ska stå för nomineringarna, vilket väcker en oro för institutets oberoende. Anmälaren anser att utskottet måste granska jämställdhets- och arbetslivsminister Paulina Brandbergs beredning av ärendet och regeringens tillsättningsprocess.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet, *bilaga A2.8.2–3*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringen styr riket

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

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

Institutet för mänskliga rättigheter

Bakgrund

Institutet för mänskliga rättigheter inrättades den 1 januari 2022 som en förvaltningsmyndighet under regeringen. Syftet med en nationell institution för mänskliga rättigheter är att främja och försvara de mänskliga rättigheterna på nationell nivå. Av de s.k. Parisprinciperna framgår att en sådan institution ska ha ett så brett uppdrag som möjligt som ska vara tydligt formulerat och slås fast i grundlag eller annan lagstiftning. Den nationella lösningen måste dock förhålla sig till den tolkning av principerna som görs av den globala alliansen för nationella institutioner för mänskliga rättigheter (Global Alliance of National Human Rights Institutions, Ganhri). Ganhri är ett samarbetsorgan för de nationella institutionerna för mänskliga rättigheter. En uppgift Ganhri har är ackreditering av nya institutioner. De institutioner som anses uppfylla Parisprinciperna fullt ut tilldelas A-status och har rösträtt i Ganhri. Det svenska institutet för mänskliga rättigheter tilldelades A-status under hösten 2024.

Lagen om Institutet för mänskliga rättigheter

Enligt 5 § lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter leds institutet av en styrelse.

Enligt 6 och 7 §§ ska styrelsen bestå av en direktör som är myndighetschef och sju andra ledamöter. Direktören anställs för en tid om sex år. Övriga ledamöter ska utses av regeringen för en tid om fem år. Styrelsen utser en ordförande och en vice ordförande bland de ledamöter som utses av regeringen. Regeringen får entlediga en ledamot i förtid endast på ledamotens begäran eller om det finns synnerliga skäl. Om en ledamots uppdrag upphör i förtid utses en ny ledamot för återstoden av tiden.

Av 8 § framgår att det inom styrelsen ska finnas ledamöter med sakkunskap inom området mänskliga rättigheter och erfarenhet av kvalificerat arbete inom följande tre verksamhetsområden: det civila samhället; rättsväsendet och advokatverksamhet; forskningen och högskoleutbildningen. För vart och ett av verksamhetsområdena ska det finnas två ledamöter som har erfarenhet från området. Regeringen ska begära in förslag till ledamöter från institutets råd, Sveriges advokatsamfund och universiteten och högskolorna.

Enligt 9 § får den som har varit ledamot av institutets styrelse eller anställd som direktör (enligt 6 §) inte utses som styrelseledamot eller anställas som direktör tidigare än fem år efter det att uppdraget eller anställningen upphörde.

Av 10 § framgår att det vid institutet ska finnas ett råd. Rådet ska ge råd och stöd genom att tillföra institutet kunskaper och erfarenheter från det civila samhällets och andra aktörers arbete med mänskliga rättigheter.

Förarbetsuttalanden

Av Parisprinciperna framgår att en nationell institution för mänskliga rättigheter ska vara oberoende. För att fullt ut garantera att den svenska institutionen för mänskliga rättigheter skulle inrättas i enlighet med Parisprinciperna bedömde regeringen att vissa avsteg från vad som normalt gäller för myndigheter under regeringen var nödvändiga och ändamålsenliga. Regeringen ansåg vidare att institutets uppgifter och ledning och vissa grundläggande frågor som gäller institutets organisation och arbetssätt borde regleras i lag för att stärka institutets oberoende ställning i förhållande till regeringen. Denna reglering innebär att regeringen inte har möjlighet att styra institutets uppgifter och arbete i samma utsträckning som normalt gäller för myndigheter under regeringen, vilket stärker institutets möjligheter att utföra sina uppgifter på ett oberoende sätt (prop. 2020/21:143 s. 21 f.).

Regeringens bedömning var att det borde regleras i lag att institutet självt bestämmer sin organisation och den närmare inriktningen av sitt arbete. Regeringen föreslog vidare att institutet skulle ledas av en styrelse bestående av en myndighetschef – med titeln direktör – och sju andra ledamöter.

När det gäller styrelsens sammansättning anförde regeringen följande (prop. 2020/21:143 s. 36 f.). För att stärka institutets oberoende ansåg regeringen att styrelsen borde ha en bred sammansättning med erfarenhet från skilda verksamhetsområden. Det var angeläget att styrelseledamöterna inte utgör eller uppfattas som att de utgör representanter för olika intressen. Regeringen föreslog därför att sex av ledamöterna skulle ha sakkunskap inom området mänskliga rättigheter och erfarenhet av kvalificerat arbete från tre verksamhetsområden: det civila samhället; rättsväsendet och advokatverksamhet; forskning och högskoleutbildning. För vart och ett av verksamhetsområdena ska det finnas två ledamöter som har erfarenhet från området. Eftersom styrelsen ska både vara och uppfattas vara oberoende borde styrelseledamöterna inte sökas bland personer som är partipolitiskt aktiva. För den sjunde ledamoten ansåg regeringen inte att det borde anges några motsvarande krav på sakkunskaper eller arbetslivserfarenhet. Skälet var bl.a.

att det kan visa sig att det finns behov av annan kompetens eller erfarenheter när institutet har påbörjat sitt arbete.

Regeringen ansåg att nomineringsförfarandet är en central del i tillsättandet av institutets styrelse (prop. 2020/21:143 s. 38 f.). Ett väl utformat nomineringsförfarande kan bidra till en styrelse som kan verka effektivt och oberoende från påverkan utifrån. För att stärka institutets oberoende och främja dess legitimitet i samhället i stort ansåg regeringen att förslagen till styrelseledamöter borde hämtas in från aktörer som har en fristående roll i förhållande till regeringen och som har ett stort förtroende i samhället. Aktörerna borde också ha god kännedom om de verksamhetsområden som har bedömts vara av betydelse för institutets verksamhet. Regeringen föreslog därför att regeringen ska begära in förslag till ledamöter från institutets råd, Sveriges advokatsamfund samt universiteten och högskolorna.

Regeringen uttalade att syftet med nomineringsförfarandet är att de utvalda aktörerna ska föreslå lämpliga och kvalificerade styrelseledamöter. Regeringen anförde vidare följande (prop. 2020/21:143 s. 39):

Även om regeringen inte är formellt bunden av de förslag som lämnas, bör styrelseledamöter som utses normalt hämtas från kretsen av nominerade. Samtidigt kan det undantagsvis finnas situationer då styrelseledamöter behöver utses utanför denna krets, exempelvis om ingen eller endast ett fåtal personer har nominerats eller de föreslagna personerna inte uppfyller de lagstadgade kvalifikationskraven.

Regeringen anförde vidare att genom att styrelseledamöter endast ska kunna entledigas om det finns synnerliga skäl är det angeläget att styrelseledamöterna uppfyller mycket högt ställda krav på oberoende och integritet. Kravet på att sex av styrelseledamöterna ska ha sakkunskap inom området mänskliga rättigheter och erfarenhet av kvalificerat arbete inom något av de tre verksamhetsområdena bör dock gälla även i det fall en styrelseledamot utses som inte har nominerats av de utpekade aktörerna, anförde regeringen.

Vid konstitutionsutskottets behandling av regeringens proposition noterade utskottet att regeringen inte är bunden av nomineringsförslagen och att även andra aktörer kan lämna förslag på ledamöter. Utskottet delade dock regeringens uppfattning att styrelseledamöterna normalt bör hämtas från kretsen av nominerade. Utskottet anförde att styrelsens oberoende är nära förknippat med att regeringen i första hand utser nominerade ledamöter (bet. 2020/21:KU33 s. 18).

Regeringens beslut om förordnande

Enligt ett pressmeddelande på regeringens webbplats den 19 december 2024 hade regeringen samma dag förordnat två nya styrelseledamöter i Institutet för mänskliga rättigheter för perioden 2025–2029.

De två nya ledamöterna är docent Mattias Tydén som är historiker och lektor vid historiska institutionen, Stockholms universitet, och entreprenören Gertrud Åström, som tidigare har varit ordförande i Sveriges Kvinnolobby och jämställdhetsutredare.

Uttalande från Institutet för mänskliga rättigheter

Med anledning av regeringens beslut om nya ledamöter gjorde Institutet för mänskliga rättigheter ett uttalande som publicerades på institutets webbplats den 19 december 2024.

I uttalandet uttrycker institutet en djup oro över att regeringens tillsättningsprocess inte i tillräcklig grad har skyddat det oberoende som institutet ska tillförsäkras enligt gällande lagstiftning och förarbeten, vilka i sin tur bygger på de krav som det internationella regelverket ställer upp för oberoende nationella människorättsinstitutioner. Institutet framhåller att regeringens beslut har föregåtts av att institutets råd, Sveriges advokatsamfund och universiteten och högskolorna har bjudits in för att komma in med nomineringar. Institutet uppger att institutets råd nominerade två personer och att universitet och högskolor sammanlagt nominerade sex personer, medan Advokatsamfundet avstod från att nominera i denna omgång. Regeringen har valt att inte utse någon av de personer som rådet har nominerat. En av de personer som regeringen har utsett har inte nominerats av någon av de instanser som enligt lag ska lämna förslag till ledamöter. Institutet framhåller vidare att Sverige under november 2024 fick rekommendationer från Ganhri om att stärka skyddet för institutets oberoende genom att bl.a. tydliggöra regelverket för hur styrelseledamöter utses och entledigas. Enligt institutet är det uppkomna läget oroande och institutet finner skäl att påminna om att det ser ett behov av att se över lagen och säkerställa att tillsättningsprocessen respekterar institutets oberoende.

Institutet uppmärksammar även frågan i Årsrapport 2025 (s. 240 f.).

Uppgifter i medier

Enligt en artikel i Altinget den 20 december 2024 med rubriken Myndighetens oro efter regeringens styrelsebesked: "Bekymmersamt" säger styrelsens ordförande, Elisabeth Rynning, att det är bekymmersamt att regeringen utser en person som inte har blivit nominerad. Enligt Elisabeth Rynning är det svårt för institutet att förstå varför regeringen har ansett sig behöva gå utanför kretsen av nominerade personer eftersom regeringen inte har motiverat sitt beslut.

Jämställdhets- och arbetslivsminister Paulina Brandberg hänvisar i en skriftlig kommentar till Altinget att regeringen inte är formellt bunden av nomineringarna och att Gertrud Åström nominerats tidigare, för tre år sedan. Ministern skriver vidare:

Regeringen har mot bakgrund av att endast ett fåtal personer med erfarenhet från det civila samhället nominerats 2024 gjort en inventering från den senaste nomineringsprocessen, 2021.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet att få del av regeringens beslut från den 19 december 2024 och regeringens inbjudan till

institutets råd, Sveriges advokatsamfund samt universitet och högskolor att lämna förslag till ledamöter och inkomna handlingar som rör förslagen till nomineringar.

Utskottet begärde vidare följande redogörelser:

- En redogörelse önskas för beredningen av regeringens beslut. Av redogörelsen bör framgå när nomineringsprocessen inleddes och hur den har gått till, vilka kontakter som tagits med institutets råd, Sveriges advokatsamfund samt universitet och högskolor och vad som framförts vid kontakterna.
- En redogörelse önskas för skälen till och vilka överväganden som låg till grund för regeringens beslut att förordna en ledamot som inte nominerats av någon av de instanser som enligt lagen om Institutet för mänskliga rättigheter ska lämna förslag till nomineringar. Av redogörelsen bör framgå hur beslutet förhåller sig till vad som anfördes av regeringen respektive konstitutionsutskottet om att styrelseledamöter normalt bör hämtas från kretsen av nominerade och sådana undantagsvisa situationer då styrelseledamöter kan behöva utses utanför den kretsen.
- Vilka överväganden gjordes av hur beslutet kan påverka eller förhåller sig till det oberoende som institutet ska tillförsäkras?

Som svar överlämnades den 6 mars 2025 och den 3 april 2025 promemorior som hade upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet, inklusive regeringens beslut och inbjudan till berörda instanser att lämna förslag till styrelseledamöter i Institutet för mänskliga rättigheter (bilaga A2.8.2–3). Av promemoriorna och handlingarna i ärendet framgår i huvudsak följande.

Beredningen av regeringens beslut och nomineringsprocessen

Den 29 januari 2024 skickades en inbjudan till berörda instanser att senast den 30 juni 2024 lämna förslag på två personer till två platser i styrelsen för Institutet för mänskliga rättigheter. Av inbjudan framgick att förordnandeperioden för två styrelseledamöter med erfarenhet av kvalificerat arbetet från det civila samhället skulle löpa ut den 31 december 2024. Vidare framhölls att eftersom även en av de kvarvarande ledamöterna i styrelsen hade erfarenhet av kvalificerat arbete inom det civila samhället fanns det en möjlighet för regeringen att förordna en ny ledamot med annan erfarenhet, vilket innebar att nomineringarna även kunde avse personer med annan bakgrund än från det civila samhället. Det anfördes vidare att personerna som nomineras borde uppfylla de krav på sakkunskap och erfarenhet som uppställs i lagen.

Enligt sändlistan skickades inbjudan till institutets råd, Sveriges advokatsamfund samt 31 universitet och högskolor. Sammanlagt inkom åtta förslag varav två från institutets råd och sex från universitet och högskolor.

Beredning skedde därefter i sedvanlig ordning i Regeringskansliet. Regeringen fattade beslut om förordnande den 19 december 2024.

Överväganden som låg till grund för regeringens beslut

Enligt reglerna för styrelsens sammansättning krävdes, vid förordnandet av nya ledamöter 2024, att minst en person med erfarenhet av kvalificerat arbete inom det civila samhället förordnades. Av förarbetena till lagen om Institutet för mänskliga rättigheter framgår att även om regeringen inte är formellt bunden av de förslag som lämnas, bör styrelseledamöter som utses normalt hämtas från kretsen av nominerade. Samtidigt kan det undantagsvis finnas situationer då styrelseledamöter behöver utses utanför denna krets, t.ex. om ingen eller endast ett fåtal personer har nominerats eller de föreslagna personerna inte uppfyller de lagstadgade kvalifikationskraven.

Av de personer som nominerades 2024 förordnades en person som hade erfarenhet av kvalificerat arbete inom forskning och högskoleutbildning. Den andra personen behövde därför ha erfarenhet av kvalificerat arbete inom det civila samhället. Av de personer som berörda instanser föreslog var det dock få som hade erfarenhet av kvalificerat arbete inom det civila samhället. Eftersom kretsen av föreslagna personer med denna erfarenhet var så liten gjordes en inventering bland de personer med erfarenhet av kvalificerat arbete inom det civila samhället som hade lämnats som förslag 2021. Personen som regeringen förordnade utanför kretsen av föreslagna personer 2024 hade förslagits 2021 av en från regeringen oberoende aktör (civilsamhällesorganisation).

Hur förhåller sig beslutet till institutets oberoende?

I den proposition där regeringen föreslog att Institutet för mänskliga rättigheter skulle inrättas bedömde regeringen att en institution för mänskliga rättigheter, i form av en myndighet under regeringen, omfattas av ett regelverk som garanterar insyn och offentlighet och att det regelverket kan bidra till att en sådan institution kan arbeta oberoende på det sätt som krävs enligt de s.k. Parisprinciperna. För att stärka institutets oberoende ställning i förhållande till regeringen ansåg regeringen att institutets uppgifter och ledning samt vissa grundläggande frågor som gäller institutets organisation och arbetssätt borde regleras i lag.

Regeringen är inte formellt bunden av de nomineringar som lämnas och det kan undantagsvis finnas situationer då ledamöter i styrelsen behöver utses utanför kretsen av nominerade. Det oberoende som regeringen i lagen avser att tillförsäkra för att institutet ska uppfylla Parisprinciperna kan mot den bakgrunden anses tillgodosett.

Utskottets ställningstagande

Enligt lagen om Institutet för mänskliga rättigheter ska det i styrelsen för institutet finnas ledamöter med sakkunskap inom området mänskliga rättigheter och erfarenhet av kvalificerat arbete från det civila samhället, rättsväsendet och advokatverksamhet samt forskningen och högskoleutbildningen. För vart och ett av områdena ska det finnas två ledamöter. Regeringen ska

begära in förslag till ledamöter från institutets råd, Sveriges advokatsamfund samt universiteten och högskolorna.

Utskottet konstaterar inledningsvis att det i förarbetena till lagen framhålls att nomineringsförfarandet är en central del vid tillsättandet av institutets styrelse. Utskottet konstaterar vidare att det av förarbetena framgår att regeringen inte är formellt bunden av de förslag som lämnas men att styrelseledamöter normalt bör hämtas från kretsen av de nominerade. Som utskottet konstaterade i samband med beredningen av regeringens proposition om inrättande av institutet är institutets oberoende nära förknippat med att regeringen i första hand utser nominerade ledamöter. Det finns dock en möjlighet för regeringen att undantagsvis gå utanför denna krets, exempelvis om endast ett fåtal personer har nominerats eller de föreslagna personerna inte uppfyller de lagstadgade kvalifikationskraven.

Av regeringens aktuella inbjudan till att nominera styrelseledamöter till institutet framgick att institutets råd, Advokatsamfundet och 31 universitet och högskolor bjöds in att lämna förslag till två styrelseledamöter i institutet, varav minst en med erfarenhet av kvalificerat arbete från det civila samhället. Eftersom även en av de kvarvarande ledamöterna i styrelsen hade erfarenhet från detta område fanns det enligt inbjudan en möjlighet att nominera en person med en annan bakgrund än från det civila samhället.

Totalt inkom åtta förslag till nya ledamöter varav två från institutets råd och sex från universitet och högskolor. Regeringen har anfört att av de personer som förslogs var det få som hade erfarenhet av kvalificerat arbete inom det civila samhället. Regeringen gjorde därför en inventering bland personer som tidigare hade föreslagits till styrelsen och förordnade en person med bakgrund i det civila samhället som hade föreslagits under 2021.

Enligt utskottet kan det inte uteslutas att skälet till att endast få personer med erfarenhet från det civila samhället föreslogs var en konsekvens av hur inbjudan var formulerad. Det kan därför finnas skäl att se över nomineringsprocessen. Utskottet vill dock framhålla att det vid alla regeringsbeslut är regeringen som ansvarar för att behövliga upplysningar och yttranden hämtas in. Hur omfattande beredningsåtgärder som behöver vidtas beror på typen av ärende och omständigheterna i övrigt. I detta sammanhang kan noteras bedömningen i förarbetena att vissa avsteg från det som normalt gäller för myndigheter under regeringen är nödvändiga och ändamålsenliga för att fullt ut garantera institutets oberoende.

Utskottet gör inte någon egen bedömning av de föreslagna personernas erfarenhet, men vill ändå understryka att utgångspunkten är att styrelseledamöterna hämtas från kretsen av nominerade och att det med hänsyn till institutets oberoende är centralt att utrymmet för att utse andra personer tolkas restriktivt.

2.9 Hantering av eventuellt kringgående av sanktioner mot Ryssland

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1938-2023/24), *bilaga A2.9.1*, begärs det att utskottet granskar dåvarande bistånds- och utrikeshandelsminister Johan Forssells hantering av kringgående av sanktioner mot Ryssland från Sverige och svenska företag. Anmälaren anför att granskningar av EU-kommissionen, medier och andra EU-länder visar att sanktionerna mot Ryssland kringgås, även i Sverige, men att regeringen trots det inte har agerat och gett berört utskott information.

Anmälaren anför vidare att samtidigt som exporten till och importen från Ryssland har minskat, har den svenska exporten till länder i Rysslands närområde ökat. Dessa länder har i sin tur ökat sin export till Ryssland och utvecklingen är tydligare för varor som är belagda med någon form av sanktion än för varor som inte är det. Den 16 augusti 2023 publicerades ett pressmeddelande om att regeringen gav Kommerskollegium i uppdrag att kartlägga dessa handelsmönster. Kartläggningen skulle vara färdig i närtid för att eventuella åtgärder snabbt skulle kunna vidtas. Den 29 november 2023 fick Kommerskollegium även i uppdrag att föreslå konkreta åtgärder för att stärka den nationella efterlevnaden av sanktionerna. Kommerskollegium presenterade den 19 februari 2024 sin rapport, med flera förslag för att stoppa kringgåendet av sanktionerna mot Ryssland. Enligt anmälaren hade regeringen i början av juni 2024 inte genomfört förslagen eller i övrigt vidtagit åtgärder som på ett väsentligt sätt kan förbättra efterlevnaden.

Anmälaren uppmärksammar vidare att Dagens Nyheter (DN) den 1 juni 2024 rapporterade om att Utrikesdepartementet (UD) i februari 2024 fick ett brev från EU-kommissionen om att flera svenska storföretag misstänktes ha kringgått sanktionerna mot Ryssland. Näringsutskottet har inte informerats om dessa uppgifter.

Mot bakgrund av uppgifterna från EU-kommissionen, DN:s granskning och förslagen från regeringens expertmyndighet Kommerskollegium begärs det att konstitutionsutskottet granskar regeringens och statsrådet Johan Forssells hantering av ärendet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A2.9.2–3*.

Utredning i ärendet

Händelser

Kort om EU:s sanktioner mot Ryssland

Före Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 införde EU mellan 2014 och 2022 tre system av sanktioner (sanktionsregimer), varav två helt eller delvis riktade sig mot Ryssland.

Med anledning av Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022 har EU fram till den 20 maj 2025 antagit 17 sanktionspaket.

Svar på en skriftlig fråga den 24 augusti 2023

Johan Forssell svarade den 24 augusti 2023 på en skriftlig fråga (2022/23:908) som gällde kringgående av sanktionerna genom exporter till tredje-länder som i sin tur exporterar till Ryssland. Frågeställaren hänvisade bl.a. till statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) som visade att den svenska exporten till Kazakstan hade ökat i bredd och omfattning sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, med en särskilt märkbar uppgång i maj 2023. Frågeställaren begärde svar på huruvida statsrådet betraktade statistiken som en indikation på att sanktioner mot Ryssland kringgicks, och vad regeringen i så fall gjorde för att förhindra att detta skulle ske. Johan Forssell anförde bl.a. följande:

Det är av största vikt att samtliga sanktioner efterföljs och att ingen stat eller aktör kringgår dessa. Vi deltar aktivt i samordningen inom EU mot kringgående av sanktionerna.

Regeringen verkar för att kommunicera vikten av sanktionerna till våra företag samt att våra berörda myndigheter på ett hållbart och effektivt sätt ska kunna verka för att lagstiftningen efterlevs till fullo, i Sverige och internationellt.

Den ökade exporten till Rysslands närområde kan ha naturliga orsaker men kan också bero på att sanktioner inte efterlevs fullt ut. Om sanktionerna ska ha effekt och bidra till att försvaga Rysslands krigsförmåga måste de också efterlevas. Regeringen har därför bitt Kommerskollegium att kartlägga den ökade exporten till Rysslands närområde. Kartläggningen ska vara färdig i närtid för att eventuella åtgärder snabbt ska kunna vidtas.

Regeringsuppdrag till myndigheter

Uppdrag till Kommerskollegium

Den 16 augusti 2023 uppdrog regeringen åt Kommerskollegium att kartlägga den ökade exporten till Rysslands närområde. Enligt ett pressmeddelande på regeringens webbplats hade ökningen föranlett misstankar om att sanktionerna inte efterlevdes fullt ut. Kartläggningen skulle vara färdig i närtid för att eventuella åtgärder snabbt skulle kunna vidtas.

I pressmeddelandet uppgavs vidare bl.a. följande:

Sverige är pådrivande i EU-kretsen för att ytterligare sanktioner mot Ryssland kontinuerligt ska antas. Det var en prioriterad fråga under Sveriges ordförandeskap i EU och regeringen fortsätter verka för att

kryphål täpps till och för att sanktionerna genomförs på ett enhetligt och effektivt sätt. För att kunna bedöma hur sanktionerna efterlevs krävs en fördjupad analys av hur Sveriges handelsmönster har förändrats i takt med de alltmer omfattande sanktionerna mot Ryssland och Belarus.

Kommerskollegium har idag uppdraget att analysera utvecklingen av utrikeshandeln och förändringarna i handelsmönstren. Kommerskollegium är också behörig myndighet för att pröva vissa undantag från sanktionerna. Kartläggningen syftar till att regeringen ska få fördjupad kunskap om hur handelsmönstren har förändrats och hur förändringarna förhåller sig till sanktionerna.

Därefter efterfrågade regeringen den 29 november 2023 förslag från Kommerskollegium på operativa åtgärder att vidta, både på nationell nivå och på EU-nivå, för att identifiera och motverka eventuellt kringgående av sanktionerna mot Ryssland (dnr 2023/01196-6).

I februari 2024 presenterade Kommerskollegium Analys – Förslag på åtgärder mot kringgåenden av sanktioner. I sammanfattningen anförde Kommerskollegium bl.a. följande:

Kommerskollegium kan konstatera att de allra flesta EU-länders varuexport till Ryssland har minskat kraftigt sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina inleddes. Vidare kan kollegiet konstatera att exporten till vissa länder i Rysslands geografiska närhet har ökat kraftigt. Dessa länder har sedan i sin tur ökat sin export till Ryssland. Kommerskollegium menar att det är högst sannolikt att det förekommer betydande kringgåenden av EU:s sanktioner.

Kommerskollegium föreslog åtgärder på tre områden: 1) kontroller av att sanktionerna respekteras, 2) varubilagor i EU:s sanktionsförordningar och 3) slutanvändarintyg.

I fråga om kontroller av att sanktionerna respekteras föreslog Kommerskollegium följande:

- Ge brottsbekämpande myndigheter ett tydligt uppdrag till att prioritera sanktionsbrott.
- Skapa en särskilt utpekad arbetsgrupp med öronmärkta resurser hos en av tillsynsmyndigheterna som också får i uppdrag att leda arbetet i samverkan med andra inblandade myndigheter.
- Kriminalisera försök till sanktionsbrott.
- Inför kraftiga företagsböter i stället för att straffa enskilda personer relativt långt ned i företagets hierarki.
- Rikta informationsinsatser till de företag vars varor misstänks hitta nya vägar in till Ryssland.
- Fördjupa kontrollerna av företag med störst risk för kringgående för att ytterligare sätta fokus på vikten av kontroll över försäljningsleden, s.k. ”due diligence”.

I fråga om varubilagor i EU:s sanktionsförordningar föreslog Kommerskollegium följande:

- Lägga förbud på bredare varukategorier.

- Reducera och invertera varubilagorna till en begränsad uppsättning tillåtna varukoder, exempelvis livsmedel och mediciner.
- Utöka exportrestriktionerna för Belarus så att de överensstämmer med de som gäller för Ryssland.

I fråga om slutanvändarintyg föreslog Kommerskollegium följande:

- Strama upp systemet med slutanvändarintyg med krav på efterkontroller och åtgärder från exporterande företag mot köpare som bryter mot avtal om vidareförsäljning.
- Inför ännu striktare krav för de känsligaste varorna.
- Inför en EU-gemensam tillämpning av slutanvändarintyg vid export till riskländer.

Uppdrag till Ekobrottsmyndigheten m.fl. myndigheter

Den 8 maj 2024 gav regeringen Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen (FI), Inspektionen för strategiska produkter, Kommerskollegium, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten i uppdrag att stärka arbetet med att säkerställa efterlevnaden av internationella sanktioner (Ju2024/01094). Myndigheterna skulle

- inom ramen för sina respektive befintliga uppgifter och ekonomiska resurser förstärka sitt arbete med att bedriva eller bidra till tillsyn samt förebygga, upptäcka, utreda och lagföra överträdelser av sanktioner som EU beslutat om,
- senast den 28 juni 2024 inrätta ett samverkansråd, vilket ska ledas av Polismyndigheten,
- identifiera behov av åtgärder för att säkerställa ett effektivt arbete för att öka efterlevnaden av sanktioner samt för att möjliggöra en effektiv myndighetssamverkan,
- lämna en övergripande redovisning av sina respektive insatser för att säkerställa efterlevnaden av sanktionerna under 2024 samt planerade åtgärder framåt.

Polismyndigheten skulle vara sammanhållande för redovisningen av uppdraget, och det skulle redovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 31 januari 2025.

Av FI:s rapport Utveckling av Finansinspektionens penningtvättstillsyn av den 19 december 2024 framgår (s. 8 f.) att det ovan nämnda uppdraget bl.a. medfört att ett nytt nationellt Sanktionssamverkansråd har upprättats. För att skapa organisatoriska förutsättningar för att hantera de ökade förväntningarna på sanktionsområdet har FI sedan hösten 2023 inrättat en särskild enhet inom penningtvättstillsynen med ansvar för internationella sanktioner. Tullverket nämner i sin årsredovisning för 2024 (s. 34) att det har inrättats ett samverkansråd där Tullverket ingår och att samverkansrådet leds av Polismyndigheten. ISP uppmärksammar i sin årsredovisning för 2024 (s. 33) att myndigheten inom ramen för två regeringsuppdrag under året har medverkat till att stärka

svensk sanktionsefterlevnad och ökat möjligheterna att identifiera kringgåenden av sanktioner. ISP har även bidragit till en effektiviserad myndighets-samverkan i syfte att motverka sanktionsbrott.

I propositionen Ny lag om internationella sanktioner uppger regeringen att den har för avsikt att vid behov reglera frågan om samordning mellan myndigheter i förordning (prop. 2024/25:126 s. 76).

Artikel i DN

Den 1 juni 2024 publicerade Dagens Nyheter (DN) artikeln Svenska storbolag uppkallade till UD – kan ha rundat ryska sanktioner. Enligt artikeln hade UD under våren mottagit ett brev från EU-kommissionen med uppgifter om att kommissionen, under arbetet med att kontrollera att sanktionerna mot Ryssland följs, hade nåtts av uppgifter om att detta gällde flera stora, kända svenska bolag: Atlas Copco, Ericsson, Volvo, SKF och Sandvik.

Bland annat uppgavs att EU-kommissionen identifierat misstänkta transaktioner med varor som tillverkats i, eller exporterats ut ur EU, som kunde ha hamnat i Ryssland. Det är något som ”förtjänar att granskas”, står det i ett av dokumenten från kommissionen, enligt DN. Dessutom uppgavs kommissionen ha uppmanat svenska myndigheter att självständigt kontrollera uppgifterna och jämföra med egna register över handeln.

I artikeln uppges vidare att Sveriges sanktionssamordnare, Lars Schmidt, nyligen hade kallat upp de utpekade bolagen till UD. På plats fanns då även andra myndigheter, som på olika sätt arbetar med sanktionerna mot Ryssland (Inspektionen för strategiska produkter, ISP, som bl.a. har i uppdrag att kontrollera exporten av produkter som kan användas militärt, och Tullverket). Lars Schmidt citerades i artikeln i DN:

Vi säger inte att bolagen har brutit mot några sanktioner. Men vi har fått den här datan, och nu får svenska myndigheter avgöra om och hur man går vidare med detta.

EU-kommissionen har, enligt artikeln, begärt att Sverige ska återrapportera vad som framkommit i med bolagen, och vilka eventuella åtgärder som vidtagits, senast i september.

Brev från EU-kommissionen

I ett brev (en skrivelse) av den 8 februari 2024 (bilaga A2.9.3) informerade EU-kommissionen om försäljningar till Ryssland, av produkter som kunde omfattas av EU:s sanktioner, från dotterbolag eller filialer i tredje länder till företag med huvudkontor i Sverige. Medlemsstaternas myndigheter ombads att, i den mån det rört sig om produkter som omfattas av sådana sanktioner, kontakta berörda företag och be dem att övervaka dotterbolag och filialer och vidta åtgärder så att endast tillåten handel sker.

Propositionen Ny lag om internationella sanktioner

I april 2024 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1226 av den 24 april 2024 om fastställande av brottsrekvisit och påföljder för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder och om ändring av direktiv (EU) 2018/1673 (sanktionsdirektivet). Medlemsstaterna ska genomföra direktivet senast den 20 maj 2025.

Regeringen beslutade den 22 juni 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera behovet av och lämna förslag till de författningsändringar och eventuella andra åtgärder som behövs för att genomföra sanktionsdirektivet (dir. 2023:96). Utredningen, som tog namnet 2023 års sanktionsutredning, överlämnade i juni 2024 betänkandet Ny lag om internationella sanktioner – Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv (SOU 2024:46).

Efter remissbehandling av betänkandet beslutade regeringen den 30 januari 2025 en lagrådsremiss, och den 6 mars 2025 propositionen Ny lag om internationella sanktioner (prop. 2024/25:126). Lagförslagen föreslås träda i kraft den 20 maj 2025.

Gällande ordning

Regeringsformen och riksdagsordningen

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

När möjligheten för utskotten att begära information från regeringen om EU-frågor infördes anförde konstitutionsutskottet att bestämmelsen inte innebar någon reglering av i vilken form informationen lämnades. Informationen kunde enligt utskottet lämnas skriftligen eller muntligen, av statsråd eller av någon tjänsteman med god insyn i den fråga som utskottets begäran gällde (bet. 1994/95:KU22 s. 27).

Regeringskansliets promemorior m.m.

Av Gula boken – Beslut och protokoll hos regeringen (SB PM 2023:3) framgår att Regeringskansliet liksom andra myndigheter har en serviceskyldighet som också innebär en skyldighet att svara på brev. Vidare anges att ett brevsvar dokumenteras genom att en kopia av svaret arkiveras tillsammans med brevet. Också bedömningen att ett brev inte ska leda till något svar bör dokumenteras. Det kan göras genom att den som gör bedömningen antecknar på brevet att det ska läggas till handlingarna. Anteckningen bör dateras och signeras innan brevet arkiveras.

När det gäller regeringens uppgiftsskyldighet i förhållande till utskotten och EU-nämnden uppmärksammas i promemorian Uppgiftslämnande till riksdagen (SB PM 2023:1, avsnitt 1.2) att för regeringen är skyldigheten att lämna upplysningar och avge yttranden till ett utskott begränsad till dels frågor om arbetet inom Europeiska unionen, dels de av riksrevisorns och riksrevisionsdirektörens granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen som har överlämnats till regeringen. Denna begränsning i fråga om skyldigheten att lämna upplysningar och avge yttranden till utskott gäller även för Regeringskansliet. I normalfallet tillhandahåller dock regeringen och Regeringskansliet sådana uppgifter som ett utskott efterfrågar.

Tidigare granskning

Våren 2017 granskade utskottet hantering av ett brev från en EU-kommissionär (bet. 2016/17:KU20 s. 195 f.). I anmälan begärdes det att utskottet skulle granska vilka åtgärder den tidigare regeringen hade vidtagit med anledning av ett brev från den dåvarande industrikommissionären, som enligt anmälan diariefördes i Näringsdepartementet den 8 augusti 2012. I anmälan anfördes bl.a. att brevet var ställt till den dåvarande näringsministern och att något svar på brevet inte fanns diariefört på Näringsdepartementet. Vidare anfördes i anmälan att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen om det som sker inom ramen för samarbetet i EU. I en svarspromemoria från Regeringskansliet, med anledning av frågor från utskottet, framgick bl.a. följande:

- Det fanns inte några särskilda rutiner för hur brev från företrädare för kommissionen skulle hanteras inom Regeringskansliet. Sådana brev hanterades enligt normala rutiner.
- Brevet innehöll information om befintliga och planerade förslag till rättsakter om marknadskontroll och typgodkännanden. För dessa förslag hade svenska ståndpunkter tagits fram enligt gällande rutiner för EU-ärenden. Några åtgärder därutöver med anledning av brevet hade inte vidtagits.
- Brevet lades till handlingarna den 31 oktober 2013 utan att besvaras.
- Det hade inte kunnat klarläggas om något statsråd eller någon statssekreterare tagit del av brevet.
- Riksdagen informerades inte om brevet eftersom det enbart innehöll allmänt hållen information.

En muntlig utfrågning hölls med dåvarande näringsministern, varvid bl.a. följande framkom:

- I efterhand hade den dåvarande näringsministern tagit del av de anteckningar som finns i aktens dagboksblad. Av dessa framgick att den ansvariga tjänstemannen ansåg att brevet var hanterat genom att Sverige representerades i olika forum där frågorna som berördes i brevet diskuterades. Därmed kunde brevet läggas till handlingarna.

- Som statsråd förväntade sig dåvarande näringsministern att få den information som behövdes för att kunna fullgöra sitt uppdrag som statsråd. Det innebar att bl.a. brev från kommissionärer togs upp på beredningar inför rådsmöten eller att informationen om breven gavs till statsråden på annat sätt. När det här brevet inkom gjorde man en bedömning av innehållet i förhållande till statsrådets § 5-förordnanden. Man konstaterade då på tjänstemannanivå att det föll utanför näringsministerns § 5-förordnande. Brevet överfördes till transportenheten, där en ansvarig tjänsteman gjorde bedömningen att brevet skulle läggas till handlingarna och skrev ned bedömningen i aktens dagboksblad.
- Det fanns rutiner för brev, och det fanns rutiner för EU-ärenden. Men rutinerna handlade snarare om brev från allmänheten än om brev från kommissionen. Brevet i fråga hade beretts enligt de rutiner som man brukade hantera brev med. Serviceskyldigheten gäller främst i förhållande till medborgare. EU-kommissionen är snarare att betrakta som en annan myndighet.
- Av dåvarande Cirkulär 2, som handlade om samråd, överläggning och information mellan riksdagen och regeringen i EU-ärenden framgick att ståndpunkter i EU-ärenden skulle förankras i EU-nämnden och utskotten. När regeringen behövde ha svenska ståndpunkter vid hanteringen av rättsakter gick regeringen till riksdagen för att få detta.

Granskningen gav inte anledning till något uttalande av utskottet.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 4 mars och den 3 april 2024 svarspromemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet (bilaga A2.9.2–3).

Med anledning av utskottets begäran om en redogörelse för vilka åtgärder som regeringen vidtagit sedan februari 2022 för att få information om svenska företags eventuella kringgåenden av sanktioner mot Ryssland och vilka eventuella åtgärder som regeringen vidtagit för att upprätthålla sanktionerna, uppges att regeringen den 30 januari 2025 beslutade lagrådsremissen Ny lag om internationella sanktioner. Tillsammans med utökad myndighets-samverkan, bl.a. inom ramen för det samverkansråd som inrättats av regeringen, bedöms den nya sanktionslagstiftningen kunna förbättra möjligheterna att lagföra sanktionsbrott.

Informationen i de Excelfiler som bifogats EU-kommissionens skrivelse har delats med ISP, Kommerskollegium, Tullverket och Säkerhetspolisen.

UD har tillsammans med Tullverket, ISP och Kommerskollegium deltagit i ett möte med de bolag som förekommer i informationen från EU-kommissionen. Vid mötet delgavs bolagens representanter materialet gällande deras transaktioner. Den fortsatta hanteringen ansvarar relevanta myndigheter för.

När det gäller återkoppling med anledning av EU-kommissionens skrivelse, uppges att UD:s sanktionssamordning har en nära dialog med EU-kommissionen om det löpande sanktionsarbetet. Därutöver har UD:s sanktionssamordnare haft två dialogmöten med EU:s särskilda sändebud för genomförande av EU:s sanktioner. Dessa ägde rum i samband med deltagande på EU-kommissionens högnivåmöten om sanktionsarbetet den 29 april 2024 respektive den 23 september 2024. Vid dialogmötena låg fokus på det svenska arbetet mot kringgående av sanktioner och på hur informationen från EU-kommissionen hanterats av Sverige. UD:s sanktionssamordnare framhöll bl.a. att ansvariga myndigheters initiala analys var att informationen som EU-kommissionen förmedlat inte var helt fullständig och att det därför var svårt att identifiera produkter och följa transaktionerna. EU-kommissionen informerades också om att berörda bolag delgivit de uppgifter som rör respektive bolag. Under dialogmötena fick EU-kommissionen också information om det samverkansråd som inrättats och om ny sanktionslagstiftning (se ovan).

Regeringen har inte informerat näringsutskottet om svenska företags eventuella kringgående av sanktioner mot Ryssland. Någon sådan information har inte heller efterfrågats av utskottet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla vikten av att de sanktioner som beslutats i EU efterlevs så att deras syfte att begränsa Rysslands ekonomiska möjligheter att föra krig i Ukraina uppfylls.

I granskningen har det framkommit att regeringen har gett uppdrag till myndigheter och vidtagit olika åtgärder. Regeringen har även föreslagit lagstiftning. När det gäller skrivelsen från EU-kommissionen visar granskningen att den ledde till ett möte mellan UD, berörda myndigheter och bolag samt till återkoppling till kommissionen m.m. Det fortsatta genomförandet ansvarar relevanta myndigheter för.

Ett utskott kan begära information från regeringen. Gäller det en EU-fråga är regeringen skyldig att lämna den begärda informationen enligt 10 kap. 8 § riksdagsordningen. Av granskningen framgår att näringsutskottet inte har fattat något beslut om att begära information från regeringen i den aktuella frågan.

Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen

3.1 Myndigheten för psykologiskt försvars agerande efter ett tv-program

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1978-2023/24), *bilaga A3.1.1*, begärs det att utskottet granskar ministern för civilt försvar Carl-Oskar Bohlins agerande i samband med att Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF) i maj 2024 anmälde tv-programmet *Kalla fakta* – avsnittet *Undercover i trollfabriken* – till granskningsnämnden för radio och tv.

I anmälan hänvisas till en artikel som publicerades av webbtidningen *Altinget* den 12 juni 2024. I artikeln, som hade rubriken *Regeringskansliet informeras om Kalla fakta-anmälan*, anges bl.a. att Regeringskansliet vid ett möte – en s.k. lägesbildsdragning – mellan företrädare för Regeringskansliet och MPF som ägde rum dagen efter det att den första delen av det aktuella tv-programmet hade sänts fick information om att MPF avsåg att agera med anledning av hur MPF:s experter hade citerats i tv-programmet.

I anmälan hänvisas också till ett efterföljande e-postmeddelande som enligt uppgifterna i anmälan skickades den 8 maj 2024 av MPF:s kommunikationschef till en tjänsteman vid Försvarsdepartementet och som innehöll bl.a. följande:

MPF kommer att agera, men vi har inte fattat beslut om hur än. Ytterst anmälan till medieombudsmannen, men som minimum kräva av TV4 att ljudklippen tas bort.

Enligt uppgifterna i anmälan gjorde MPF en anmälan till granskningsnämnden nio dagar efter det att den andra delen av tv-programmet hade sänts. Anmälarna gör gällande att det kan ha förekommit en kommunikation mellan MPF och Försvarsdepartementet samt en ”värderande informell dialog om handlingsalternativ” i ärendet. Vidare anger anmälarna att såväl ministern för civilt försvar Carl-Oskar Bohlin som MPF:s generaldirektör har förnekat att det förekom en dialog mellan MPF och Regeringskansliet inför MPF:s anmälan till granskningsnämnden. Anmälarna hänvisar till en artikel som publicerades i tidningen *Dagens Nyheter* den 28 maj 2024. I artikeln, som hade rubriken *Generaldirektör ändrar i anmälan mot ”Kalla fakta”: ”Vi har brustit”*, anges bl.a. följande:

Initiativet till anmälan kom internt från myndigheten, enligt generaldirektören. Han understryker att den ”inte diskuterats överhuvudtaget” med regeringen, företrädare för regeringen eller något politiskt parti.

Enligt anmälarna är enbart misstanken om att det kan ha funnits en politisk inblandning i MPF:s agerande mot Kalla fakta förtroendeskadlig. Anmälarna menar att det är ”uppenbart att man velat dölja vilka kontakter som förevarit och lämnat felaktiga uppgifter”. De anser därför att samtliga kontakter mellan Regeringskansliet och MPF i samband med MPF:s anmälan till granskningsnämnden bör kartläggas och granskas.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Försvarsdepartementet, *bilaga A3.1.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Tv-programmet Kalla fakta, Undercover i trollfabriken

Dåvarande Myndigheten för press, radio och tv (numera Mediemyndigheten) har beviljat tillstånd för TV4 AB att sända tv och sökbar text-tv för programtjänsten TV4 (s.k. sändningstillstånd). Nu gällande sändningstillstånd för TV4 AB trädde i kraft den 1 april 2020 och gäller t.o.m. den 31 december 2025. Som villkor för sändningsrätten gäller bl.a. att den ska utövas sakligt. Bolaget ska före sändning av program så noggrant som omständigheterna medger kontrollera sakuppgifter i programmet.

Kalla fakta är ett granskande journalistiskt tv-program på TV4. I avsnittet Undercover i trollfabriken, som består av två delar, tog en journalist under täckmantel anställning på mediekanalen Riks och på Sverigedemokraternas kommunikationsavdelning. I ett kollage visades bl.a. en sekvens från TV4-programmet Nyhetsmorgon där en medarbetare vid MPF uttalade sig om troll, bottar och falska konton.

Programmets första del sändes den 7 maj 2024 och den andra delen sändes den 14 maj 2024.

MPF:s anmälningar till granskningsnämnden och nämndens beslut

MPF anmälde tv-programmet Kalla fakta, Undercover i trollfabriken, till granskningsnämnden för radio och tv. I en anmälan den 16 maj 2024 angav MPF bl.a. följande. Användningen av tidigare inspelat material från intervjuer gjorda i andra sammanhang än Kalla faktas granskning får det felaktigt att framstå som att företrädare för MPF kommenterar Kalla faktas granskning. De tidigare inspelade intervjuerna med företrädare för MPF rörde dock otillbörlig utländsk informationspåverkan och inte företeelser inom den svenska informationsmiljön. I anmälan angavs även följande:

MPF önskar att granskningsnämnden beslutar att de aktuella inslagen den 7 och 14 maj strider mot kraven på saklighet och samtidigt ålägger TV4 att publicera en rättelse som innehåller att TV4 på ett osakligt sätt använt intervjuer med MPF-företrädare från helt andra tillfällen än Kalla Faktas

granskning, och som enbart rört utländsk otillbörlig informationspåverkan, samt, att granskningsnämnden ålägger TV4 att ta bort de i denna anmälan redovisade ljud- och videoklippen med MPF-företrädare från de två programmen som är publicerade på TV4 Play.

I en reviderad anmälan den 29 maj 2024 anförde MPF bl.a. följande. MPF registrerar och bedömer inte vad aktörer uttrycker i den svenska informationsmiljön. Det skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen. Intervjuerna med medarbetare vid MPF gällde inte förhållanden och uttryck inom den svenska informationsmiljön eller svensk opinionsbildning. Publiceringarna av medarbetarnas uttalanden, utan tydlig hänvisning till deras rätta sammanhang, riskerar att försämra förståelsen för myndighetens uppdrag och att skada förtroendet för myndigheten. Det sätt som uttalandena har använts på strider mot kravet på saklighet.

Granskningsnämnden beslutade den 23 september 2024 (dnr 24/02166) att fria programmet med motiveringen att det inte stred mot kravet på saklighet. I sitt beslut konstaterade granskningsnämnden bl.a. att TV4 AB ska utöva sändningsrätten sakligt enligt 10 § i sändningstillståndet. Nämnden anförde att kravet på saklighet innebär främst att uppgifter som är av betydelse för framställningen ska vara korrekta och att framställningen inte får vara vilseledande, t.ex. genom att väsentliga uppgifter utelämnas. Varken förekomsten av uttalandena från MPF:s medarbetare i programmen eller vad MPF anfört i övrigt om bilden av myndigheten medförde enligt nämndens mening att programmen stred mot kravet på saklighet.

Information till försvarsutskottet

Den 4 juli 2024 lämnade MPF:s generaldirektör och en medarbetare vid myndigheten information till försvarsutskottet om anmälan till granskningsnämnden. De besvarade även frågor från utskottets ledamöter. (Försvarsutskottets protokoll 2023/24:36 § 1.)

Rapportering i massmedier

Utöver de artiklar som det hänvisas till i anmälan publicerades det under perioden maj–september 2024 ytterligare artiklar om MPF:s agerande med anledning av det aktuella tv-programmet och anmälan till granskningsnämnden. I merparten av artiklarna uttrycks kritik mot MPF:s generaldirektör och mot anmälan till granskningsnämnden.

Gällande ordning

Regeringens styrning av förvaltningen

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder enligt 12 kap. 1 § RF med några undantag under regeringen. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta sker bl.a. genom förordningar med myndighetsinstruktioner och regleringsbrev.

Konstitutionsutskottet har vidare i ett flertal tidigare granskningar påpekat att det i en fungerande statsapparat finns ett behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet samt att regeringens styrande funktion förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv. Utskottet har i sammanhanget också framhållit att det är väsentligt att informella kontakter inte går utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet och att dessa kontakter är mer inriktade på information än styrning samt att dokumentation av kontakter är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll (se t.ex. bet. 2012/13:KU10 s. 80 f., bet. 2015/16:KU10 s. 84 f. och bet. 2016/17:KU10 s. 104 f.).

I 12 kap. 2 § RF finns en bestämmelse om förvaltningens självständighet. Den grundlagsreglerade självständigheten är begränsad till ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. I dessa fall gäller att ingen myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett särskilt fall.

Mediegrundlagarna

Yttrandefriheten i tryckta skrifter och i medier regleras i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Dessa mediegrundlagar syftar bl.a. till att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning.

Mediegrundlagarna innehåller ett detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten. Systemet vilar på ett antal grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryckta skrifter och vissa andra medieformer. Inga andra begränsningar i tryck- och yttrandefriheten får göras än de som följer av grundlagarna. Ytterligare begränsningar förutsätter grundlagsändringar.

En grundläggande princip i mediegrundlagarna är förbudet mot censur och andra hindrande åtgärder. Enligt 1 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 11 § yttrandefrihetsgrundlagen får inte myndigheter eller andra allmänna organ förhandsgranska yttranden i de medier som omfattas av grundlagarna. I tryckfrihetsförordningen är censurförbudet absolut. I yttrandefrihetsgrundlagen finns det ett undantag som innebär att det i lag får meddelas föreskrifter om s.k. biografcensur. Det är inte heller tillåtet för myndigheter eller andra allmänna organ att på grund av innehållet i en skrift eller ett medium som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen förbjuda eller hindra offentliggörande eller spridning bland allmänheten av skriften eller mediet om åtgärden inte har stöd i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Radio- och tv-lagen samt granskningsnämnden för radio och tv

Tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv får förenas med villkor enligt vad som närmare anges i 4 kap. 8–11 §§ radio- och tv-lagen (2010:696).

Enligt 4 kap. 8 § får ett sändningstillstånd för tv förenas med villkor som innebär att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt samt med

beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i tv.

Enligt 16 kap. 2 § första stycket radio- och tv-lagen övervakar granskningsnämnden för radio och tv genom granskning i efterhand om program som har sänts i bl.a. tv eller beställ-tv står i överensstämmelse med radio- och tv-lagen och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna.

Granskningsnämnden är ett självständigt beslutande organ i Mediemyndigheten. Nämnden granskar program efter anmälningar från tv-tittare eller på eget initiativ. Beslut av granskningsnämnden kan vara friande, fällande eller friande med kritik. Följden av ett fällande beslut är beroende av vilken bestämmelse programbolaget har överträtt. Vid överträdelse av regler om innehållet får nämnden besluta att programbolaget ska offentliggöra beslutet på lämpligt sätt.

Myndighetsförordningen

I 3 § myndighetsförordningen (2007:515) anges att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Svar på skriftlig fråga

Den 5 juni 2024 svarade ministern för civilt försvar Carl-Oskar Bohlin på en skriftlig fråga (fr. 2023/24:945) om huruvida han har haft någon dialog med MPF med anledning av myndighetens anmälan mot tv-programmet Kalla fakta. I svaret anfördes följande:

Denis Begic har frågat mig om jag haft någon dialog med MPF med anledning av myndighetens anmälan mot Kalla Fakta.

Svaret på frågan är nej, jag har inte haft någon dialog med Myndigheten för psykologiskt försvar med anledning av myndighetens anmälan mot Kalla Fakta. Myndigheten informerade Regeringskansliet att den avsåg agera med anledning av programmet, men att något beslut om hur det skulle ske inte var fattat.

Tidigare granskning

Regeringens ansvar för och styrning av förvaltningen

Vissa uttalanden av utskottet med anledning av granskningar av regeringens ansvar för och styrning av förvaltningen nämns ovan. Här kan också nämnas följande granskning.

Våren 2021 granskade utskottet den dåvarande miljö- och klimatministerns agerande i samband med SMHI:s försäljning av viss verksamhet (bet. 2020/21:KU20 s. 133 f.). Verksamheten såldes till en f.d. medarbetare vid SMHI och Riksrevisionen bedömde senare i den årliga revisionen att försäljningen inte hade uppfyllt kraven på affärsmässighet. Granskningen visade att SMHI före försäljningen hade informerat Miljödepartementet om att

myndigheten övervägde att avveckla den aktuella verksamheten och om att det fanns olika handlingsalternativ. Vid ett möte mellan SMHI och departementet konstaterades att en eventuell försäljning skulle genomföras affärsmässigt. Efter mötet informerade SMHI departementet om att man hade bestämt sig för att avveckla verksamheten och att möjligheterna till avyttring alljämt undersöktes. Efter ytterligare en tid informerade SMHI departementet om att förhandlingar pågick med en extern part om att avyttra tillgångar som skapats i den aktuella verksamheten och vad den tänkta försäljningssumman uppgick till. Utskottet ansåg att departementet i den dialog som förevarit hade brustit i fråga om att informera sig om hur SMHI avsåg att genomföra försäljningen affärsmässigt.

Statsråds agerande i förhållande till medieföretag

Våren 2011 granskade utskottet om Utbildningsdepartementet hade försökt påverka programinnehållet i Sveriges Television (bet. 2010/11:KU20 s. 215 f.). Bakgrunden var att presschefen vid Utbildningsdepartementet hade tagit kontakt med den ansvarige utgivaren för programmet Uppdrag granskning och framfört vissa synpunkter inför en kommande sändning av ett programinslag med den dåvarande utbildningsministern.

Utskottet uttalade att kontakter med massmedierna inriktade på bl.a. kontroll av faktauppgifter fyller en viktig funktion. En allmän utgångspunkt vid dessa kontakter är enligt utskottet självfallet att den redaktionella självständigheten inte träds förnär. Utskottet ansåg att granskningen inte gav anledning till något uttalande i övrigt.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet begärde även att få ta del av e-postmeddelanden och annan tillgänglig dokumentation om kontakterna mellan Regeringskansliet och MPF. Utskottet fick den 14 januari 2025 en svarspromemoria som är upprättad inom Försvarsdepartementet (bilaga A3.1.2). Av svarspromemorian framgår i huvudsak följande.

MPF informerar i regel Regeringskansliet varje vecka om händelseutvecklingen inom sitt område. Vid ett sådant möte, den 8 maj 2024, nämnde MPF avslutningsvis att tv-programmet Kalla fakta, Undercover i trollfabriken, innehöll inslag från tidigare intervjuer med medarbetare vid myndigheten och att myndigheten var av uppfattningen att inslagen hade använts på ett vilseledande sätt.

MPF skickade senare samma dag ett e-postmeddelande till en tjänsteman i Försvarsdepartementet. Myndigheten upprepade där informationen som lämnats vid mötet. I e-postmeddelandet angavs att sättet som de inspelade rösterna använts i programmet var oetiskt och oacceptabelt samt att MPF skulle agera men ännu inte bestämt hur. Som minimum skulle krävas av TV4 att ljudklippen tas bort.

Den 9 maj 2024 upplyste en tjänsteman i Försvarsdepartementet statsrådet Carl-Oskar Bohlin om den information som MPF hade lämnat till Regeringskansliet föregående dag. Statsrådet vidtog inga åtgärder med anledning av detta.

I anslutning till den årliga myndighetsdialogen med MPF den 15 maj 2024 uppgav generaldirektören för tjänstemän vid Försvarsdepartementet att myndigheten hade för avsikt att agera med anledning av tv-programmet men att man ännu inte hade bestämt hur.

Den 18 maj 2024 informerade MPF:s generaldirektör en tjänsteman i Försvarsdepartementet om att han skulle medverka i intervjuer med anledning av att myndigheten hade anmält det inträffade till granskningsnämnden för radio och tv.

Tjänstemän i Försvarsdepartementet träffade den 29 maj 2024 MPF:s generaldirektör inför att han skulle närvara vid sammanträden i justitieutskottet och utrikesutskottet. Även vid detta möte omnämndes anmälan till granskningsnämnden.

Den 5 och den 8 juli 2024, efter ett sammanträde den 4 juli 2024 i försvarsutskottet där MPF:s generaldirektör hade närvarat, hade en tjänsteman i Försvarsdepartementet muntlig kontakt med MPF som redogjorde för frågor som tagits upp vid sammanträdet. MPF nämnde bl.a. de frågor som utskottets ledamöter ställt med anledning av anmälan till granskningsnämnden.

Regeringskansliet har tagit emot informationen om att MPF skulle vidta åtgärder och har hållit sig informerat om när i tiden myndigheten skulle gå ut med sin kommunikation men har inte framfört några synpunkter.

Utskottets ställningstagande

I anmälan ifrågasätts om MPF:s agerande efter TV4:s sändning av tv-programmet Kalla fakta föregicks av politisk inblandning. Samtliga kontakter mellan MPF och Regeringskansliet bör enligt anmälan kartläggas och granskas.

Av Regeringskansliets svar på utskottets frågor och det material som utskottet har tagit del av framgår att MPF informerade Försvarsdepartementet om att MPF övervägde att vidta åtgärder med anledning av innehållet i tv-programmet och att MPF som minimum skulle kräva av TV4 att vissa ljudklipp i tv-programmet skulle tas bort.

Enligt utskottet var informationen från MPF av sådant slag att den rimligen väcker frågor om myndighetens agerande. Utskottet kan i sammanhanget påminna om vad det tidigare uttalat om att en allmän utgångspunkt vid kontakter mellan företrädare för statliga myndigheter och medier självfallet ska vara att agerandet från myndighetens sida inte kan uppfattas som ett intrång i den redaktionella självständigheten. En myndighets ledning har ansvar för att myndighetens verksamhet bedrivs författningsenligt. Regeringen har samtidigt att följa och hålla sig informerad om myndigheternas verksamhet.

Utskottet konstaterar att det inte har framkommit att Försvarsdepartementet har varit inblandat i eller uppmuntrat till en kontakt mellan MPF och medierna. Granskningen ger mot den bakgrunden inte anledning till något uttalande av utskottet.

3.2 Länsstyrelsen i Stockholms län avslutande av förordnande som länsöverdirektör

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 79-2024/25), *bilaga A3.2.1*, begärs att utskottet granskar civilminister Erik Slottners uttalanden om och hantering av avslutandet av länsöverdirektörens förordnande vid Länsstyrelsen i Stockholms län. I anmälan hänvisas till vad Erik Slottner anförde vid en interpellationsdebatt den 23 april 2024.

I anmälan hänvisas också till att Riksrevisionen i augusti 2024 beslutade att granska avslutandet av förordnandet för en person som länsöverdirektör vid Länsstyrelsen i Stockholms län. Vidare anføres i anmälan att en initial bedömning av Riksrevisionen var att endast regeringen hade den formella rätten att anställa och säga upp en länsöverdirektör.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior från Finansdepartementet, *bilaga A3.2.2–3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

I augusti 2021 beslutade regeringen att anställa en person som avdelningschef vid Länsstyrelsen i Stockholms län fr.o.m. den 1 september 2021 och tills vidare. Regeringen beslutade också att hon från samma datum tills vidare, dock längst t.o.m. den 31 augusti 2026, skulle vara länsöverdirektör vid länsstyrelsen.

I mars 2024 ingicks en överenskommelse mellan länsstyrelsen och den aktuella personen. Enligt överenskommelsen skulle hennes anställning vid länsstyrelsen avslutas den 31 oktober 2024. Av överenskommelsen framgår också att hon skulle få viss ersättning av länsstyrelsen.

Gällande ordning

Regeringens styrning av förvaltningen

Av 1 kap. 6 § regeringsformen följer att regeringen styr riket och att regeringen är ansvarig inför riksdagen. För den offentliga förvaltningen finns enligt 1 kap. 8 § bl.a. statliga förvaltningsmyndigheter.

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen lyder de statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen under regeringen. Att myndigheterna lyder under regeringen innebär att förvaltningen ska förverkliga regeringens politik. Det innebär också att en enskild minister inte har någon befälsrätt över myndigheterna och att en föreskrift från regeringen ska riktas till myndigheten som sådan, inte till en tjänsteman på myndigheten (SOU 1972:15 s. 195).

Med regeringens styrande funktioner följer, med vissa begränsningar, en rätt att ta initiativ och ge direktiv till förvaltningen. Sådana direktiv kan avse allt generellt inriktat arbete inom en förvaltningsmyndighet, t.ex. planering, prioriteringar eller utredningsverksamhet samt hela det administrativa området när det gäller beslutsorgan, organisation eller rationaliseringar. Regeringen är i väsentliga avseenden fri att välja inriktning, utformning och omfattning av kontrollen av förvaltningsmyndigheterna. Insatser som kräver särskilda resurser förutsätter att riksdagen beviljar medel. En stor del av regeringens mer löpande förvaltningskontroll sker inom ramen för budgetprocessen.

I ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag är en förvaltningsmyndighet dock enligt 12 kap. 2 § regeringsformen självständig. Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får i sådana ärenden bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta.

Uppgiften att besluta om en anställning anses innefatta myndighetsutövning (prop. 1975/76:209 s. 167). Däremot anses inte uppsägning eller avskedande vara myndighetsutövning eftersom dessa åtgärder vidtas med stöd av civilrättslig lagstiftning (prop. 1993/94:65 s. 93).

Anställningar vid förvaltningsmyndigheter

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

Enligt 3 § anställningsförordningen (1994:373) prövas som huvudregel frågor om anställning av den myndighet där arbetstagaren kan komma att bli eller är anställd. I bestämmelsen finns några undantag från huvudregeln. Bland annat ska frågor om anställningens upphörande handhas och prövas av regeringen när det gäller chefen för en myndighet som lyder omedelbart under regeringen.

Närmare om överdirektörer

I 23 § myndighetsförordningen (2007:1515) anges att myndighetschefen anställs av regeringen. Detsamma gäller en myndighets överdirektör. Annan personal anställs av myndigheten. Av 24 § myndighetsförordningen framgår att myndighetschefen ska ha en ställföreträdare som tjänstgör i chefens ställe när han eller hon inte är i tjänst. Om myndigheten har en överdirektör, är överdirektören myndighetschefens ställföreträdare. Ställföreträdaren ersätter även i övrigt myndighetschefen i den utsträckning som myndighetschefen bestämmer.

Av 23 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion framgår att det vid länsstyrelserna i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län finns en chefstjänsteman som är länsöverdirektör. Vid övriga länsstyrelser finns en chefstjänsteman som är länsråd. Chefstjänstemannen är ställföreträdare för landshövdingen. I 24 § anges att anställningar som länsöverdirektör och länsråd beslutas av regeringen efter anmälan av landshövdingen.

I skrivelse 2009/10:43 Utvärderingspolitiken beskrev regeringen tjänsten som överdirektör vid myndigheter. Regeringen anförde att titeln överdirektör var väl etablerad i statsförvaltningen. Under åren hade titeln använts för två typer av befattningar, dels i betydelsen chef för en central förvaltningsmyndighet, företrädesvis en mindre sådan, dels som en titel för ställföreträdaren för en myndighetschef, oftast en generaldirektör. Sedan början av 1990-talet hade titeln inte använts för myndighetschefer.

Det anfördes också att överdirektörerna numera regelmässigt anställs med en form av dubbelanställning. Det innebär att de får en anställning tills vidare som tjänsteman vid myndigheten och därutöver en anställning tills vidare, dock längst till en viss tidpunkt, oftast sex år första gången, som överdirektör. Det innebär att de om de inte erbjuds fortsatt anställning som överdirektör har kvar sin anställning som tjänsteman vid myndigheten.

I september 2010 tillkallade regeringen en särskild utredare för att se över anställningsvillkoren för chefer som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Utredningen överlämnade i december 2011 sitt betänkande Myndighetschefer villkor (SOU 2011:81). Utredaren föreslog att regeringen inte längre skulle anställa överdirektörer, länsråd och motsvarande funktioner (s. 157 f.), utan detta skulle delegeras till myndigheterna.

I skrivelse 2013/14:155 Regeringens förvaltningspolitik anförde regeringen i fråga om förslaget att det fanns verksamhetsmässiga skäl för regeringen att även fortsättningsvis utse och anställa chefer på denna nivå i förvaltningen (s. 55 f.). Regeringen ansåg således att dessa anställningar (länsråd och länsöverdirektörer samt överdirektörer eller motsvarande) även fortsättningsvis skulle beslutas av regeringen.

Svar på skriftlig fråga

Den 17 april 2024 svarade statsrådet Erik Slottner på en skriftlig fråga om situationen på Länsstyrelsen i Stockholms län (fr. 2023/24:797). I svaret anfördes följande:

Rasmus Ling har frågat mig om jag kommer att vidta några åtgärder med anledning av det som uppmärksammats på Länsstyrelsen i Stockholms län, och i så fall vilka.

Inledningsvis vill jag nämna att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt se 3 § myndighetsförordningen (2007:515). Regeringen följer upp myndigheternas verksamhet och företrädare för regeringen eller Regeringskansliet har vid behov dialog med myndighetens ledning. Detta gäller generellt avseende relationen mellan regeringen och dess myndigheter, inklusive Länsstyrelsen i Stockholms län.

Regeringen och Regeringskansliet har hållit sig informerade om utvecklingen på Länsstyrelsen i Stockholms län. Jag har själv haft ett samtal med den berörda landshövdingen den 8 april. I detta samtal påtalades vikten av att följa gällande rätt. Landshövdingen har också informerat mig om att myndigheten vidtagit ett antal åtgärder för att hantera de uppgifter som framkommit i samband med medias granskning av Länsstyrelsen i Stockholms län. Regeringen kommer att fortsätta hålla sig informerad om utvecklingen vid Länsstyrelsen i Stockholms län och har beredskap att vid behov vidta åtgärder för att säkerställa förtroendet för myndigheten.

Svar på interpellationer

Statsrådet Erik Slottner svarade den 23 april 2024 på en interpellation om anställningsrutiner på länsstyrelserna (ip. 2023/24:669). Erik Slottner anförde bl.a. följande:

Regeringen och Regeringskansliet har hållit sig informerade om utvecklingen på Länsstyrelsen i Stockholms län. Jag har själv haft ett samtal med den berörda landshövdingen den 8 april. I detta samtal underströks vikten av att följa gällande rätt. Landshövdingen har också informerat mig om att myndigheten vidtagit ett antal åtgärder för att hantera de uppgifter som framkommit i samband med mediernas granskning av Länsstyrelsen i Stockholms län.

Den statliga arbetsgivarpolitiken är långtgående delegerad till myndigheterna. Personalfrågor är därför frågor för respektive myndighets verksamhet. Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Detta följer av 3 § myndighetsförordningen (2007:515). Regeringen följer upp myndigheternas verksamhet, och företrädare för regeringen eller Regeringskansliet har vid behov dialog med myndighetens ledning. Detta gäller generellt avseende relationen mellan regeringen och dess myndigheter, inklusive länsstyrelserna.

— — —

Länsöverdirektörerna – eller länsråden, som det heter i 18 av de 21 länsstyrelserna – är det mycket riktigt regeringen som utser. Men landshövdingen har fullt ut möjlighet att avsluta kontraktet i förtid. Det händer emellanåt att så sker, så det i sig är inte uppseendeväckande. Det är

alltså inte regeringen som har beslutat detta, utan det är ett landshövdingsbeslut. När regeringen fick information om att kontraktet skulle avbrytas utsåg vi mycket snabbt en tillförordnad länsöverdirektör, Claes Lindgren, som redan påbörjat sin tjänst vid länsstyrelsen. Regeringen agerade mycket snabbt och utsåg en ny länsöverdirektör när den förra slutade just för att det inte skulle bli något vakuum eller någon lång icke-lösning. Regeringens hantering av den processen tycker jag har varit helt i sin ordning.

Herr talman! Då kan Peder Björk sluta vara så besviken, för regeringen håller sig inte passiv i den här frågan. Det är inte alls så att jag bara håller mig informerad och sitter som någon gökunge och tar emot information. Visst håller jag mig informerad, men vi för också från regeringens sida en aktiv dialog med berörd myndighetschef. Olika representanter för den politiska ledningen och departementet har deltagit vid mötena, och jag har själv deltagit vid ett av dem. Det är en aktiv dialog där regeringens synpunkter och medskick är mycket tydliga i samtalen. Det är inte något passivt agerande utan en aktiv myndighetsdialog.

Även den 7 november 2024 svarade statsrådet Erik Slottner på en interpellation om åtgärder med anledning av händelser på Länsstyrelsen i Stockholms län (ip. 2024/25:131). I debatten anförde interpellanten bl.a. följande:

Anna Kinberg Batra tillsatte inte bara människor på ett högst tvivelaktigt sätt. Hon sparkade, alltså avskedade, också en person - länsöverdirektören. Jag undrar om statsrådet delar den tidigare landshövdingen Anna Kinberg Batras bedömning att det var nödvändigt. Tycker han att det var riktigt att hon gjorde det? Fanns det någon kontakt mellan statsrådet och landshövdingen innan detta gjordes? Detta är ju ifrågasatt - om det var möjligt för landshövdingen att göra det eller inte.

I sina anföranden därefter nämnde Erik Slottner inte uttryckligen frågan om länsöverdirektören. Han anförde bl.a. följande:

Jag tror att den rapportering som har varit under hela våren och sommaren på ett sätt har varit välgörande för hur rekryteringsprocesser och annat ska gå till i staten. Jag föreställer mig mer eller mindre att varenda myndighetschef nu tänker efter både ett och två steg innan man gör anställningar och säkerställer att detta sker på ett korrekt sätt. Det gäller inte bara anställningsförfaranden utan även andra situationer där man kanske kan ställas inför om man gör rätt eller fel och om det sker enligt det regelverk och den praxis som finns så att man absolut inte kan anklagas för att utsätta myndigheten eller personer på myndigheten för risken för korruptionsbeteende och annat.

Det har den här granskningen ändå lett till, och på så sätt har det naturligtvis varit välgörande.

Interpellanten anförde därefter bl.a. att hon uppfattade att statsrådet inte hade några synpunkter på om det skulle vara nödvändigt att avskeda länsöverdirektören.

Riksrevisionens bedömningar

I oktober 2015 omprövade Riksrevisionen en revisionsrapport om avgångsverdelag (dnr 3.1.2-2016-1471). Av ärendet framgick att regeringen beslutat att anställa en person tills vidare vid Länsstyrelsen i Skåne län. Regeringen beslutade också att han från samma datum tills vidare, dock längst till ett visst datum, skulle vara länsöverdirektör vid samma länsstyrelse. Därefter träffades en överenskommelse mellan länsstyrelsen (genom landshövdingen) och länsöverdirektören som innebar att länsstyrelsen förband sig att betala ett samordningsfritt avgångsvederlag till länsöverdirektören i samband med att han sa upp sig från sin tjänst vid länsstyrelsen.

I en revisionsrapport 2015 från Riksrevisionen gjordes bedömningen att landshövdingen genom att fatta beslut om avgångsvederlag hade överträtt sin rättighet eftersom lön och förmåner för länsöverdirektören skulle beslutas av regeringen. Länsstyrelsen hemställde att Riksrevisionen skulle ompröva revisionsrapporten i den delen.

När Riksrevisionen omprövade sin bedömning anförde riksrevisorn att länsöverdirektörer anställs av regeringen, som då också beslutar om lön, andra förmåner och arbetsvillkoren i övrigt. Regeringen kan även besluta om avgångsförmåner. Vidare anfördes att utöver bestämmelser om avsked i lagen om offentlig anställning saknas särskilda bestämmelser om behörighet att besluta i frågor som gäller avslutande av tjänst som länsöverdirektör. Detta innebar enligt Riksrevisionen att anställningsförordningens huvudregel är tillämplig när det gäller andra frågor om avslutande av en länsöverdirektörs tjänst än avsked. Enligt Riksrevisionen är det den myndighet där länsöverdirektören är anställd som är behörig att pröva frågan. Riksrevisionen anförde att detta innebar att Länsstyrelsen i Skåne län är behörig att ingå avtal om ersättning när en länsöverdirektör frivilligt lämnar sin tjänst, såvida inte annat följer av utformningen av dennes anställningsavtal.

I en artikel den 6 september 2024 i tidningen Publikt uppgavs att Riksrevisionen en vecka tidigare hade meddelat att myndigheten skulle granska den dåvarande landshövdingen vid Länsstyrelsen i Stockholms läns hantering av utköpet av länsöverdirektören och om landshövdingen hade mandat att fatta beslut om detta. I artikeln uttalade en enhetschef vid Riksrevisionen bl.a. att man skulle göra en ny rättslig bedömning och att det inte var säkert att Riksrevisionen skulle komma fram till exakt samma sak som i ärendet från 2015.

Riksrevisionens rättsavdelning gjorde den 10 oktober 2024 en rättslig bedömning av en överenskommelse om avslutad anställning och avgångsvederlag för den dåvarande länsöverdirektören vid Länsstyrelsen i Stockholms län (dnr 3.1.2-2024-106). Bakgrunden till detta var att den ansvariga revisorn för den årliga revisionen av Länsstyrelsen i Stockholms län hade ställt frågor till rättsavdelningen för bedömning.

Av bedömningen framgår att regeringen den 19 augusti 2021 beslutade att anställa en person som avdelningschef vid länsstyrelsen fr.o.m. den 1 september 2021 och tills vidare. Regeringen beslutade också att hon från

samma datum tills vidare, dock längst t.o.m. den 31 augusti 2026, skulle vara länsöverdirektör vid länsstyrelsen. Den 27 mars 2024 träffades en överenskommelse mellan länsstyrelsen och den aktuella personen. Enligt överenskommelsen skulle hennes anställning vid länsstyrelsen avslutas den 31 oktober 2024. Av överenskommelsen framgår också att hon skulle få ett visst belopp när anställningen avslutades. Vidare framgår det att hon skulle bli arbetsbefriad med lön och bibehållna anställningsförmåner fr.o.m. den 1 maj 2024.

Rättsavdelningen vid Riksrevisionen bedömde att

- länsstyrelsen inte hade varit förhindrad att träffa en överenskommelse med myndighetens länsöverdirektör om anställningens avslutande
- länsstyrelsen inte hade varit förhindrad att träffa en överenskommelse med myndighetens länsöverdirektör om ersättning i samband med anställningens upphörande
- det saknades grund för att konstatera annat än att det överenskomna avgångsvederlaget hade varit rättssenligt.

Riksrevisionen anförde också att när det gäller upphörande av en anställning beslutar Statens ansvarsnämnd i frågor om disciplinansvar, åtalansmälan och avskedande i fråga om arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen enligt 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Tidigare granskning

I september 1994 beslutade generaldirektören vid Statens invandrarverk att frånta verkets överdirektör befogenheten att fatta beslut i enskilda ärenden. Detta ledde till en anmälan till utskottet om regeringens befattningsmed frågan. Utskottet granskade regeringens roll i detta sammanhang mot bakgrund av att regeringen hade utnämnt överdirektören till generaldirektörens ställföreträdare (bet. 1994/95:KU30 s. 221 f.). I anmälan anfördes att överdirektören genom generaldirektörens beslut i realiteten skilts/avstängts från sin tjänst, dock inte av regeringen som förordnat honom eller i den ordning som gäller för arbetstagare med regeringsförordnande, dvs. efter prövning av Statens ansvarsnämnd.

I granskningen uppmärksammades att Justitiekanslern (JK) hade utrett om generaldirektören hade överträtt sina befogenheter när hon fattade beslut om att frånta överdirektören rätten att fatta beslut i enskilda ärenden. JK konstaterade att överdirektörens rätt att fatta beslut på egen hand hade byggts på ett delegationsbeslut från generaldirektören och att hon haft befogenhet att ändra eller återta sitt beslut när hon funnit att det fanns skäl till det. Vidare anförde JK att generaldirektörens åtgärd rent formellt inte berört överdirektörens ställning och funktion på verket i övrigt.

Av en svarspromemoria från Arbetsmarknadsdepartementet i granskningen framgick att departementet inte vidtagit någon särskild åtgärd med anledning av generaldirektörens beslut att ta tillbaka beslutanderätt från överdirektören.

Vidare framgick att när en ny generaldirektör tillträtt i december 1994 hade denna förklarat att han skulle ge departementet besked om överdirektörens fortsatta arbetsuppgifter i verket.

I sitt ställningstagande anförde utskottet att det av verksförordningen följde att befogenheten för överdirektören, liksom för andra tjänstemän vid Statens invandrarverk, att fatta beslut i enskilda ärenden var beroende av att generaldirektören delegerat en sådan rätt. Vidare anförde utskottet att den dåvarande ordningen för Statens invandrarverk innebar att regeringen förordnade såväl överdirektören som generaldirektörens ställföreträdare. När generaldirektören inte var i tjänst inträdde överdirektören i generaldirektörens ställe med alla beslutsbefogenheter som tillkom generaldirektören. När det däremot gällde överdirektörens beslutsbefogenheter var det helt och hållet en fråga för generaldirektören. Någon beslutsbefogenhet hade inte knutits till själva förordnandet att vara överdirektör. Utskottet konstaterade att man valt en reglering som innebar att det inte rådde någon överensstämmelse i fråga om vem som förfogade över hur förordnandet att vara överdirektör respektive generaldirektörens ställföreträdare skulle fullgöras. I de fall de båda förordnandena knutits till en och samma person kunde det enligt utskottet innebära en oklar ansvarsfördelning mellan regeringen och generaldirektören när det gällde denna persons funktion i sin helhet vid myndigheten. Utskottet menade att vad som framkommit i den aktuella granskningen illustrerade detta förhållande.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har i skrivelser som har sänts till Regeringskansliet begärt svar på frågor. Som svar fick utskottet den 16 januari 2025 och den 20 februari 2025 promemorior upprättade inom Finansdepartementet (bilaga A3.2.2–3).

Av svaren framgår att den dåvarande landshövdingen i slutet av 2023 kontaktade Finansdepartementet med frågor om villkoren för länsöverdirektörens anställning och vilka möjligheter som fanns att byta ut denne. Landshövdingen informerades då om att det fanns tidigare exempel på att myndighetschefer hade avslutat anställningen för tjänstemän som utnämnts av regeringen. I kontakten bekräftades att myndighetschefen har arbetsgivaransvaret för alla anställda, även om regeringen har beslutat om anställningen. Landshövdingen informerades om att det finns exempel där tidigare länsöverdirektörer och länsråd varit kvar vid länsstyrelsen i en annan roll, men att det även finns exempel där en myndighet träffat en enskild överenskommelse med en länsöverdirektör eller ett länsråd om att avsluta anställningen.

Av svaren framgår också att när den dåvarande landshövdingen återkom till Finansdepartementet med beskedet att hon avsåg att träffa en enskild överenskommelse med länsöverdirektören om att avsluta anställningen informerades hon om den arbetsrättsliga rådgivning som Arbetsgivarverket

erbjuder. Finansdepartementet uppmanade henne att ta kontakt med Arbetsgivarverket om förutsättningarna för att avsluta anställningen.

I mars 2024 återkom den dåvarande landshövdingen till Finansdepartementet med information om att hon hade inlett samtal med länsöverdirektören om att avsluta anställningen. Hon informerade även om att hon hade kontaktat Arbetsgivarverket i det aktuella ärendet. Inför att den dåvarande landshövdingen i april 2024 skulle informera sin ledningsgrupp om överenskommelsen med länsöverdirektören att avsluta anställningen, informerade hon civilministern och hans statssekreterare.

Av svaren framgår också att civilministern i början av 2024 informerades om att den dåvarande landshövdingen i Stockholms län hade meddelat Finansdepartementet att hon hade för avsikt att avsluta länsöverdirektörens anställning. Civilministern vidtog inte några åtgärder med anledning av informationen. Närmare uppgift om hur lång tid det tog innan civilministern fick information om planerna på att avsluta länsöverdirektörens anställning saknas eftersom han fick informationen muntligt för kännedom via olika tjänstemän inom ramen för Regeringskansliets löpande verksamhet. Frågor om omfattningen av den ekonomiska överenskommelsen med länsöverdirektören har inte tagits upp med statsrådet eller Finansdepartementet.

Vid civilministerns samtal med den dåvarande landshövdingen i Stockholms län den 8 april 2024 tog landshövdingen upp att hon hade nått en överenskommelse med länsöverdirektören om att avsluta anställningen. Vid samtalet redovisade den dåvarande landshövdingen de övergripande skälen för att avsluta länsöverdirektörens anställning. Civilministern efterfrågade inte ytterligare skäl.

I svaren anförs även att en anställning som länsöverdirektör eller länsråd omfattas av anställningsförordningen. Av 3 § anställningsförordningen följer att frågor om upphörande av anställning prövas av den myndighet där arbetstagaren är anställd. Det finns vissa undantag från denna huvudregel, men inget av dessa är tillämpligt när det gäller anställning som länsöverdirektör eller länsråd. Det innebär att frågor om upphörande av anställningen skulle prövas av Länsstyrelsen i Stockholms län. Myndigheten har ansvaret för att vid en sådan prövning följa de lagar och regler som gäller för upphörande av anställningen.

Vilka kontakter som förekommer mellan Regeringskansliet och en myndighet i samband med att myndigheten överväger att låta en anställning som beslutats av regeringen upphöra varierar beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

Det planeras ingen översyn av gällande ordning och rutiner.

Utskottets ställningstagande

Av granskningen framgår att frågor om upphörande av en statlig anställning som huvudregel prövas av den myndighet där arbetstagaren är anställd. En landshövding har således enligt nuvarande ordning rätt att ingå en

överenskommelse med myndighetens länsöverdirektör om att avsluta dennes anställning fastän länsöverdirektörerna är utsedda av regeringen. Vad civilministern anför i svaret på en interpellation ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Departementet och civilministern har blivit informerade om att den dåvarande landshövdingen i Stockholms län hade för avsikt att avsluta länsöverdirektörens anställning. Mot bakgrund av att länsöverdirektörer utses av regeringen vill utskottet framhålla vikten av att ansvarigt statsråd hålls informerad om situationer som den här aktuella. De kontakter som nu varit ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

4.1 Dåvarande utbildningsministerns agerande i fråga om samarbeten med Israel

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1956-2023/24) begärs det att utskottet granskar dåvarande utbildningsminister Mats Perssons styrning av universitet och högskolor och uttalanden om deras samarbeten, *bilaga A4.1.1*.

I anmälan görs det gällande att den dåvarande utbildningsministern vid ett flertal tillfällen i medier uttalat sig mot studenters krav och tåltaktioner samt mot forskare och lärares stöduttalanden för Palestina och emot Israels agerande. Anmälaren refererar till delar av en intervju som publicerades i Aftonbladet den 3 maj 2024, en artikel publicerad på SVT:s webb den 30 maj 2024 och ett inslag i programmet Aktuellt i SVT den 30 maj 2024 (se nedan).

Konstitutionsutskottet bör enligt anmälaren granska om ministern genom sitt agerande och sina uttalanden satt politisk press och skapat förväntan på lärosätena på ett sådant sätt att det kan uppfattas som försök till styrning av dessa i fråga om vilka samarbeten de väljer att ha. I anmälan anges även att den dåvarande utbildningsministern i intervjun i Aktuellt felaktigt påstått att universiteten tvingats stänga.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A4.1.2*.

Utredning i ärendet

Uttalanden i medier

I anmälan hänvisas till en artikel som publicerades i Aftonbladet den 3 maj 2024 som innehåller flera uttalanden som dåvarande utbildningsminister Mats Persson gjort i en intervju med TT. Artikeln handlar om studentprotester mot Gazakriget som genomfördes vid Lunds universitet och den efterföljande debatt som de gav upphov till. I artikeln framkommer bl.a. att den dåvarande utbildningsministern uppgett att regeringen för en löpande dialog med svenska lärosäten om säkerheten för studenter och lärare, och enligt artikeln uttalade han även följande:

I nära anslutning till terrororganisationen Hamas attack mot Israel den 7 oktober så tog jag initiativ till ett möte med rektorerna – för att få en bild och för att mana till att universitet i Sverige inte bedriver egen utrikespolitik.

Vidare hänvisas i anmälan till en intervju i programmet Aktuellt i SVT den 30 maj 2024. Intervjun föregicks av ett inslag från de studentprotester som då pågick i Lund. På en fråga om vad den dåvarande utbildningsministern ansåg om studenternas krav om att universiteten skulle avbryta allt samarbete med Israel svarade han följande:

Det tycker jag är en felaktig utgångspunkt, därför att jag tycker att det är extra viktigt i tider där det är krig att universiteten har möjlighet, att enskilda forskare i Sverige har möjlighet att ha utbyte med andra forskare i Israel, eller att studenter i Sverige har möjlighet att åka på utbyten till Israel och på andra hålllet också. Just för att utbildning, forskning ska stå fri från det politiska.

I en uppföljande kommentar konstaterade programledaren att man hade avbrutit samarbetet med Ryssland efter det som hade hänt i Ukraina. På det svarade den dåvarande utbildningsministern följande.

Det är ju en väldig skillnad eftersom Ryssland är en diktatur och där universiteten är en del av regimen. Israel är en demokrati där universiteten står självständiga och många gånger kritiserar den nuvarande regeringen och inte alls är en del av regeringens politik.

Vid ett par tillfällen under intervjun uttalade sig även den dåvarande utbildningsministern om situationen vid universiteten. På en inledande fråga om vad han menade med att demonstrationerna hade gått för långt svarade han följande:

Nej, men det är ju helt uppenbart om vi tittar på vad som händer runt om i Sverige nu. De här bilderna med attack på ambulans, men också att man tvingas stänga en del universitet, polisen behöver komma till universiteten för att agera för att skapa trygghet på plats därför att det är alldeles för otryggt och hotfullt för andra studenter och lärare på våra universitet. Och det är ju helt fruktansvärt.

Lite senare under intervjun återkom den dåvarande utbildningsministern till situationen vid universiteten i ett svar och uttalade då bl.a. följande:

Och låt mig vara väldigt tydlig. Demokrati handlar om rättigheter men det handlar också om skyldigheter. Det handlar om skyldigheter att man inte får förstöra för andra, man får inte hota, och man får inte agera på ett sätt så att det skapar hotfull stämning. Och när vi nu har poliser som tvingas åka till våra universitet för att skapa trygghet där och universitet tvingas stänga sina lokaler då är det ju uppenbart att detta har gått helt, helt för långt.

Av artikeln som publicerades på SVT:s webb samma dag framgick att demonstranterna bl.a. krävt att universitetet skulle avsluta alla pågående samarbeten med israeliska universitet och att den dåvarande utbildningsministern mot den bakgrunden sagt följande i intervjun med SVT.

Det är viktigt i detta läget att samarbeten kan fortsätta, att studenter kan plugga i Israel och att svenska forskare kan samarbeta med israeliska forskare, det är särskilt viktigt i en tid av krig.

Interpellationsdebatt

I en interpellation (ip. 2023/24:445) till dåvarande utbildningsminister Mats Persson ställdes bl.a. frågor om huruvida ministern och regeringen skulle uppmana svenska lärosäten att avbryta samarbeten med israeliska universitet och högskolor, och i så fall när samt hur ministern och regeringen skulle säkerställa att studenters, universitetslärares och forskares yttrandefrihet garanterades. I svaret som lämnades den 1 mars 2024 anförde dåvarande utbildningsministern bl.a. följande (anf. 66):

Sverige har under lång tid haft ett nära forskningssamarbete med Israel. De statliga universiteten och högskolorna har en hög grad av självbestämmande över sin verksamhet, och det är inte regeringens sak att bestämma vilka internationella samarbetsprojekt inom utbildning och forskning som de bör ingå. Men att verksamheten behöver vara internationell för att högre utbildning och forskning ska nå en så hög kvalitet som möjligt har varit Sveriges inställning under en lång tid. Internationellt samarbete främjar inte bara kunskapen i sig utan också demokratiutvecklingen globalt. Jag ser inte någon anledning till att forsknings- eller utbildningssamarbeten med israeliska lärosäten ska avbrytas. Israel är det land inom OECD som satsar mest på forskning och utveckling, som andel av bnp. Sverige har i stället ett långsiktigt intresse av att fördjupa relationen och samarbetet med Israel.

Vid Rysslands invasion av Ukraina uppmanade den dåvarande regeringen svenska lärosäten att avbryta alla samarbeten med ryska statliga institutioner. Bakgrunden, som vi alla känner till, var att Ryssland hade invaderat ett fredligt demokratiskt land i vårt närområde och att flera av rektorerna för ryska lärosäten uttryckte stöd för invasionen.

Konflikten mellan Israel och terrororganisationen Hamas har gett upphov till en ökad oro bland studenter i Sverige, och det är någonting som jag följer noga. Studenter, lärare och forskare har stor frihet att tycka och tänka fritt. Universitet och högskolor ska samtidigt vara en trygg plats för studenter och personal, oavsett bakgrund. En viktig del av den akademiska friheten är ett öppet samtalsklimat där olika idéer kan brytas mot varandra. Men det ställer samtidigt krav på det akademiska samtalet. Både lärare och studenter, i ömsesidig respekt, har tillsammans med lärosätesledningarna ett ansvar för att värna det samtalet och grundläggande fri- och rättigheter.

Vidare anförde han bl.a. följande (anf. 68 och anf. 70):

Till skillnad från många andra länder runt om i världen som startar krig och är i väpnade konflikter är Israel ett demokratiskt land där det finns olika uppfattningar, vilka får frodas. Men bland befolkningen finns det naturligtvis en stark känsla av att vilja försvara sig efter att en terrororganisation utfört ett militärt angrepp där man gick på civilbefolkningen.

Att Sverige i det läget skulle vidta åtgärder som innebär att vi drar oss ur olika typer av samarbeten är uteslutet. Sverige är ett land som vill samarbeta med demokratier. Vi är också tydliga med att alla länder som har rätt att försvara sig har rätt att försvara sig inom folkrättens gränser och behöver göra det på ett ansvarsfullt sätt. Att vi i detta läge skulle avsluta olika typer av samarbeten är dock uteslutet.

— — —

Herr ålderspresident! Jag är mycket imponerad av hur svenska lärosäten har hanterat den uppkomna situationen. De har på ett väldigt tydligt sätt sagt att det inte är deras uppgift att ta utrikespolitisk ställning när det gäller konflikten mellan Israel och Palestina. Detta är någonting annat än när Ryssland invaderade Ukraina, som är en demokratisk stat, och utmanade hela världsordningen och den fredliga och demokratiska ordning som vi har byggt hela västvärlden på.

Gällande ordning m.m.

Regeringsformen om förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt och om förbud mot ministerstyre

Regeringen styr riket; det framgår av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF). 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).

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

Universitet och högskolor

De flesta universitet och högskolor är förvaltningsmyndigheter under regeringen. Utöver de generella regelverken för ekonomisk styrning och myndigheternas befogenheter och skyldigheter, beslutar regeringen om förutsättningarna för varje myndighets verksamhet. Det sker i myndighetens instruktion, i årliga s.k. regleringsbrev och i särskilda beslut om uppdrag. För universitet och högskolor utgör högskoleförordningen (1993:100) och högskolelagen (1992:1434) särskilt viktiga regelverk. Samtidigt har universitet och högskolor i vissa avseenden en mer självständig ställning än andra förvaltningsmyndigheter. Självständigheten avser i första hand målen för och genomförandet av utbildning, forskning och konstnärligt utvecklingsarbete, den s.k. akademiska friheten. Sedan 2011 anges också i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen att forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser i lag. En sådan bestämmelse finns i 1 kap. 6 § högskolelagen. Enligt bestämmelsen ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas. För forskningen ska som

allmänna principer gälla att forskningsproblem får väljas fritt, att forskningsmetoder får utvecklas fritt och att forskningsresultat får publiceras fritt. Enligt förarbetena (prop. 2020/21:60 s. 192) avser den akademiska friheten den individuella akademiska friheten avseende både forskning och utbildning. Det fria kunskapssökandet och den fria kunskapsspridningen ska dock alltid utövas inom de rättsliga ramar som finns och utifrån den värdegrund som gäller.

I fråga om internationalisering anges i 1 kap. 5 § tredje stycket högskolelagen att den samlade internationella verksamheten vid varje högskola ska dels stärka kvaliteten i högskolans utbildning och forskning, dels nationellt och globalt bidra till sådan hållbar utveckling som högskolorna har i uppgift att främja. Bestämmelsen infördes 2021 och ersatte det mål som tidigare funnits i syfte att modernisera målet och ge en tydligare strategisk inriktning för ett fortsatt aktivt arbete. Av förarbetena framgår att det som innefattas i högskolans internationella verksamhet avgörs av lärosätet inom ramen för dess uppdrag och att det t.ex. kan bestå av forskningssamarbeten med lärosäten i andra länder (prop. 2020/21:60 s. 191).

Frågan hade dessförinnan behandlats i ett delbetänkande av Utredningen om ökad internationalisering av universitet och högskolor som bl.a. hade i uppdrag att föreslå nya mål och en ny nationell strategi för internationalisering av universitet och högskolor (SOU 2018:3). I delbetänkandet tog utredningen sin utgångspunkt i att verksamheten vid universitet och högskolor till sin natur är internationell. Utredningen framhöll att det fanns en rad skäl att öka det internationella samarbetet och de internationella inslagen i utbildning och forskning, varav det främsta skälet var att öka kvaliteten i verksamheten. Internationaliseringen sades öka kvaliteten i forskningen bl.a. genom möjligheten till samarbete med de andra forskare som kan berika och bidra till forskningsfältet. Även politiska skäl framhölls. Till dessa hörde bl.a. att utbildnings- och forskningssamarbete värderades allt högre av de länder som blivit alltmer kunskapsintensiva. Forsknings- och utbildningssamarbete hade också en ökande betydelse i bilaterala relationer med andra länder. Många länder arbetade aktivt med vetenskapsdiplomati som instrument för förbättrade bilaterala relationer (s. 17).

I budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1, utg.omr. 16 avsnitt 6.4.1) framhöll regeringen att internationalisering är viktig för att svensk forskning ska kunna nå högsta kvalitet. Detta inkluderade såväl student-, doktorand- och forskarmobilitet som forskningssamarbeten över nationsgränserna. Internationellt samarbete inom forskning och högre utbildning var enligt regeringen i många fall avgörande för excellent forskning och innovation i världsklass. Vidare framhöll regeringen att öppenhet bör utgöra grunden i internationellt samarbete, samtidigt som det behöver finnas en medvetenhet om behovet av att skydda nationella intressen, kunskap och teknik. Regeringen konstaterade att forsknings-, närings- och säkerhetspolitik hade kommit att bli alltmer sammanflätad givet den geopolitiska utvecklingen och framhöll att forskningen behöver ta hänsyn till Sveriges utrikes-, säkerhets- och

försvarspolitiska intressen. Enligt regeringen var arbetet med ansvarsfull internationalisering och skyddet av svensk forskning och utbildning ett gemensamt ansvar för universitet och högskolor, forskningsfinansiärer och regeringen.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd genom uttalanden handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheterna.

Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av utskottets granskning av uttalanden som gjorts av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. 2005/06 (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). Av genomgången framgår att frågan oftast har gällt om uttalandet varit ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet, dvs. om det varit statsrådets avsikt att påverka myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller 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 iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Vidare har utskottet uttalat att avsikten med ett uttalande samt hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten måste tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheten. I några fall har utskottet framhållit att det är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilket ska meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet efterfrågade utskottet bl.a. information om kontakter och möten mellan Utbildningsdepartementet och rektorerna. Utskottet fick den 21 januari 2025 en svarspromemoria som är upprättad inom Utbildningsdepartementet. Av svarspromemorian (bilaga A4.1.2) framgår bl.a. följande.

När det gäller det möte som hänvisades till i artikeln i Aftonbladet den 3 maj 2024 angavs i svaret från Regeringskansliet att den dåvarande utbildningsministern bjöd in rektorer vid högskolor och universitet till ett digitalt möte den 16 november 2024, med anledning av uppgifter om att personer på svenska lärosäten inte kände sig trygga med att öppna sin judiska identitet. Syftet med mötet var enligt mötesinbjudan att få ta del av rektorernas bild av situationen, och att tillsammans diskutera hur tryggheten vid svenska lärosäten fortsatt kan värnas. Statsrådet efterfrågade vid mötet en

lägesbild av rektorerna, vilket han också fick. Det finns inte någon dokumentation från mötet.

Av svarspromemorian framgår vidare att frågor kring situationen därefter bl.a. behandlades på flera möten under hösten 2023 och våren 2024, varav ett par har dokumenterats genom minnesanteckningar. Utbildningsdepartementet har bl.a. bjudit in presidiet för Sveriges universitets- och högskoleförbund till ett möte samt rektorer vid universitet och högskolor till flera möten. Vid mötena har departementet bl.a. fått en aktuell lägesbild om utmaningar i samband med demonstrationer och protester. Det framgår även att rektorn vid Lunds universitet tagit initiativ till ett möte för att informera departementet om de protester som då pågick och om de åtgärder som universitetet vidtog med anledning av dessa.

Av dokumentationen från ett möte med rektorerna den 27 maj 2024 framgår bl.a. att statssekreterare Maria Nilsson framhöll att det hot och hat som riktats mot rektorer och enskilda medarbetare var djupt oroande och oförsvarbart och att man utgick ifrån att den typen av agerande polisanmälades. Vidare berörde hon att lärosätena lyft utmaningen i när medarbetare är en del av demonstrationerna, att det är svårt och rymmer olika parametrar som demonstrationsfrihet, akademisk frihet och lojalitetsplikt som anställd. Statssekreteraren framhöll att de [departementet] inte kunde tolka åt dem [lärosätena], men att de visste om att utmaningen fanns. Hon framhöll också att de som arbetsgivare erbjuder ett stöd och finns för fortsatt dialog. Vid mötet kommenterade hon även lägesbilden som lärosätena förmedlade och uttryckte en oro över den eskalering som skett i ord och handling. Hon konstaterade också att ordningen är den att det inte är lärosäten som bedriver utrikespolitik, men att hon var medveten om att det budskapet inte gick fram till demonstranterna.

Frågan har även berörts i möten med olika lärosäten inom ramen för de årliga dialogerna. Enligt minnesanteckningar från dessa möten har lärosätena informerat departementet om det aktuella läget och utmaningar på campus när det gällde demonstrationer och protester samt om befintliga samarbeten med universitet i Israel och Palestina. Av minnesanteckningarna från ett av dessa möten framgår att man från departementets sida har framhållit vikten av att alla känner sig trygga och frågat om lärosätet önskade något från departementet. På den frågan svarade lärosätet att det hade uppskattat det initiativ som hade tagits tidigare till ett möte med alla lärosäten och att det var bra att utbyta erfarenheter.

Inom ramen för de årliga dialogerna har departementet även följt upp vilka åtgärder som lärosätena har vidtagit eller planerat i fråga om säkerhetsaspekter i internationella samarbeten. Departementet har i dessa sammanhang, i linje med vad som angavs i budgetpropositionen för 2024 (se ovan), bl.a. framhållit vikten av internationalisering för att svensk forskning ska kunna nå högsta kvalitet. Att öppenhet bör utgöra grunden i internationellt samarbete, samtidigt som det behöver finnas en medvetenhet om behovet av att skydda nationella intressen, kunskap och teknik. Forsknings-, närings- och säkerhetspolitik har

kommit att bli alltmer sammanflätad givet den geopolitiska utvecklingen och forskningen behöver ta hänsyn till Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Arbete med ansvarsfull internationalisering är ett gemensamt ansvar för universitet och högskolor, forskningsfinansiärer och regeringen.

Av svarspromemorian framgår vidare att regeringen inte fattat något särskilt beslut efter den 7 oktober 2023 som avser svenska universitets eller högskolors samarbete med israeliska diton.

När det gäller statsrådets uttalande om att ”man tvingas stänga universitet” var avsikten med uttalandet att förmedla att det förekommit att universitet hade fått låsa vissa byggnader. Informationen om tilltagande demonstrationer och aktioner vid flera lärosäten både i Sverige och internationellt hade framkommit i medier och vid den årliga myndighetsdialogen med ett lärosäte och t.ex. i tidningen Universitetsläraren den 30 maj 2024¹.

Utskottets ställningstagande

Universitet och högskolor har en speciell ställning i förvaltningsorganisationen. De flesta universitet och högskolor lyder under regeringen, men de har i vissa avseenden en mer självständig ställning än andra förvaltningsmyndigheter. Denna självständighet avser i första hand målen för och genomförandet av utbildning och forskning, dvs. den akademiska friheten. Utskottet vill framhålla betydelsen av att den akademiska friheten värnas. Universitet och högskolor är vidare viktiga forum för att bryta åsikter inom ramen för en bred och levande akademisk debatt. Detta förutsätter att de utgör platser där trygghet och säkerhet råder. Vid flera universitet och högskolor uppstod i samband med de demonstrationer och protester som uppmärksammas i anmälan situationer som behövde hanteras, såsom hot och hat mot rektorer och enskilda medarbetare, skadegörelse och störande av verksamhet. I sammanhanget kan understrykas att demonstrationsfriheten är en grundläggande rättighet i en demokrati som är central att värna, men den ger ingen rätt att trakassera, vandalisera eller hota.

Den nu aktuella granskningen gäller om den dåvarande utbildningsministern genom sina uttalanden och sitt agerande verkat styrande gentemot lärosätena i fråga om vilka internationella samarbeten de väljer att ha. Utskottet noterar att den dåvarande utbildningsministern samt Utbildningsdepartementet haft flera möten med lärosätena om den då pågående situationen med demonstrationer och protester. Dessa frågor har även varit uppe inom ramen för den årliga dialogen med lärosätena, där också lärosätenas internationella samarbeten berörts. I den dokumentation som finns förekommer inga uppgifter om att departementet försökt styra lärosätenas

¹ I artikeln ”Propalestinska protester på flera lärosäten – så hanteras de av ledningarna” som publicerades på Universitetslärarens webbplats den 30 maj 2024 står det i ingressen att några lärosäten valt att låsa sina dörrar för att värna om arbetsmiljön. Av artikeln framgår att tre lärosäten begränsat åtkomsten till vissa byggnader.

eventuella samarbeten med israeliska diton. Regeringen har inte heller fattat något beslut efter den 7 oktober 2023 som avser svenska universitets eller högskolors samarbete med israeliska diton.

I anmälan har det hänvisats till olika uttalanden som den dåvarande utbildningsministern har gjort i medier bl.a. mot bakgrund av studenternas krav på att universiteten ska avbryta allt samarbete med Israel. Utskottet ser inte att de uttalanden som uppmärksammas i granskningen har kunnat uppfattas som otillbörlig påverkan på lärosäten i den aktuella frågan.

Utskottet konstaterar vidare att den dåvarande utbildningsministern i en intervju först uttalade att en del universitet tvingats stänga, och senare under samma intervju att universitet tvingats stänga sina lokaler. I granskningen har det inte framkommit uppgifter om att något universitet har tvingats stänga, däremot att ett antal lärosäten tvingats stänga vissa lokaler. Utskottet vill påminna om att det är en självklar utgångspunkt att statsråds uttalanden ska vara korrekta.

4.2 Utbildningsministerns uttalande om innehållet i en studiecirkel

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 409-2024/25), *bilaga A4.2.1*, begärs det att utskottet granskar ett uttalande om innehållet i studiecirkel som utbildningsminister Johan Pehrson gjorde i riksdagens kammare under debatten av interpellation 2024/25:7. Uttalandet återges i anmälan (se underavsnitt Interpellationsdebatt; det anmälda uttalandet har markerats i kursiv stil). Anmälaren anser att utbildningsministern genom sitt uttalande gav uttryck för att det inte borde få hållas studiecirkel som behandlar det ämne och de frågor som ministern angav. Anmälaren menar att utbildningsministerns uttalande om innehållet i studiecirkel är oförenligt med bestämmelserna om statsskickets grunder i 1 kap. regeringsformen (RF) och bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A4.2.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Interpellationsdebatt

Vid en debatt som hölls i riksdagens kammare den 1 oktober 2024 besvarade utbildningsminister Johan Pehrson interpellation 2024/25:7 om befolkningens tillgång till utbildning. I interpellationen debatterades bl.a. frågor om statens stöd till folkbildning och budgetanslaget till Folkbildningsrådet. Av riksdagens protokoll (prot. 2024/25:12 § 11) framgår att utbildningsministern under debatten anförde bl.a. följande (anf. 96):

Den omläggning och uppstramning som sker i folkbildningspolitiken sker ju inte som en blixtnad från en klar himmel. Den beror på att vi har en historia där folkbildningen tyvärr på några håll kan ha gått lite vilse. Inte minst har studieförbunden en historia av en hel del fusk och fel, om jag uttrycker mig milt. Tillsammans med aktörerna, både Folkbildningsrådet och studieförbundens egen paraplyorganisation, har vi ett arbete för att fokusera på ökad transparens och spårbarhet och att man tar sitt uppdrag för folkbildning och demokrati på allvar så att man inte går in i en annan verksamhet som går åt motsatt håll. Detta är viktigt att ha med sig när man pratar om studieförbundens förutsättningar.

— — —

Vi har skjutit till permanenta medel för detta år för att lindra den ekonomiskt utmanande situation som folkhögskolorna har. Vi har i vårt budgetalternativ också meddelat en särskild satsning för att stödja och hjälpa personer med en funktionsvariation.

Herr talman! Man måste komma ihåg att både folkhögskolorna och studieförbunden har en del av sin finansiering från staten. Det sker också en finansiering från kommuner, regioner, andra aktörer, olika projekt, IOP:er och Europeiska socialfonden för verksamhet som är viktig och som ska ske i folkbildningens namn.

Vidare anförde utbildningsministern bl.a. följande (anf. 100; kursivt här):

Jag hör vad ni säger – ni menar att vi ska öka på ännu mer. Jag hör också specifikt att interpellanten Linus Sköld är oroad över svensk säkerhet. Det, herr talman, vill jag lova Linus Sköld att jag också är.

Under hösten ordnar ett större studieförbund intressanta studiecirklar där man vid fem tillfällen ska samlas och diskutera krig och fred – varför vi politiker kollektivt pratar så mycket om krig och så sällan om fred. Det har jag inga synpunkter på. Det är väl ett bra ämne. Men till frågeställningarna hör: Vad gör ett vapenbolag på universitetet? Hur stänger man ned ett vapenföretag? Jag utgår från att man avser Sverige, eftersom studiecirkeln äger rum i Sverige. Det här ska leda till att vi tar upp inspirerande exempel och diskuterar lärdomar för oss själva, sägs det.

Det här är en verksamhet som är ganska allvarlig, menar jag, om man ska ge sig in på att stänga ned vapenföretag som rimligen är svenska. Jag kommer själv från en del av Sverige där både Saab och BAE, gamla Bofors, är verksamma. Men vi har fler vapenföretag i Sverige. Det är klart att vi måste vara noga med att folkbildningen fokuserar på hur vi ska stärka svensk säkerhet.

Med det sagt finns det en bred palett. Studieförbunden kan göra sitt, folkhögskolorna kan göra sitt, grundskola och gymnasieskola kan göra sitt,

public service kan göra sitt och vi i riksdagen ska göra vårt för att stärka det svenska civilförsvaret och motståndskraften mot det som Linus Sköld räknade upp som hot mot den svenska demokratin. Jag delar till fullo den ambitionen.

Interpellanten kommenterade utbildningsministerns uttalande om studiecirklar och anförde bl.a. att ministern ”ger sig på att styra vad människor får lära sig och diskutera i olika sammanslutningar” (anf. 101). I ett efterföljande anförande (anf. 102) uttalade utbildningsministern bl.a. följande:

Herr talman! Vi är inne i arbetet med att behandla den utredning som vi har fått på vårt bord om att öka transparensen och kvaliteten i folkbildningen och se till att den har ett demokratiskt syfte.

Det är självklart att man får bilda sig i vad man vill, men vi har fört in demokratikriterier som är ganska avgörande. Det betyder inte att människor inte får samlas och diskutera vad som helst – det är klart att de får. Men vi har synpunkter på hur, så att säga, detta sker när det är offentlig finansiering. Det hoppas jag att även Socialdemokraterna ställer sig bakom. Det handlar om de starka demokratikriterierna – för att vi ska ge resurser till hela civilsamhället och för att vi inte på något sätt ska bita oss i svansen.

Det är Folkbildningsrådet som bestämmer vad som ska godkännas. Det lägger inte jag mig i. De får göra vad de vill. Men jag går med stort intresse igenom katalogerna, som även hamnar på mitt bord när jag hämtat posten i brevlådan, med spännande kurser som erbjuds. Då möter jag också fantastiska kurser, om jag får säga det. Det handlar om föreningsordförandekunskap och om hur en valberedning jobbar. Det är viktiga saker för att stärka demokratin och inte minst för att ha en stark koppling till de politiska partierna.

Det är något som man kan säga att man också tycker är bra. Men man måste ibland kunna ifrågasätta vilka ämnen som har funnits, särskilt med en historia där det har varit mycket brottslighet kopplad till denna typ av verksamhet.

Kort om folkbildning och statsbidrag

De första folkhögskolorna startade under 1860-talet. Senare skapade folk- rörelser den bildningsverksamhet som lade grunden för studieförbunden. Folkbildning sker i olika former, exempelvis som studiecirklar, kurser och föreläsningar.

Statsbidraget till folkbildningen fördelas av Folkbildningsrådet och Sisu Idrottsutbildarna. Folkbildningsrådet och Sisu Idrottsutbildarna klassificeras associationsrättsligt som ideella föreningar och har fått statliga förvaltningsuppgifter.

Sedan slutet av 1800-talet har staten gradvis minskat sin styrning av statsbidraget till folkbildningen. Sedan 1990-talet är självförvaltningsmodellen en central del av den svenska folkbildningspolitiken. Folkbildningens självförvaltningsmodell innebär att folkbildningens aktörer själva har mandat att förvalta statsbidraget till folkbildningen, inom de ramar som ges av riksdagen och regeringen genom lagar, förordningar och regeringsbeslut.

Statsbidragen som fördelas av Folkbildningsrådet och Sisu Idrottsutbildarna uppgick till ca 4,2 miljarder kronor under 2023. Under 2023 fanns

det elva statsbidragsberättigade studieförbund i Sverige och ca 155 folkhögskolor som var kvalificerade att ta emot statsbidrag.

Gällande ordning m.m.

Förvaltningens självständighet

Av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) framgår att det är regeringens uppgift att styra riket, och att den gör det under ansvar inför riksdagen.

De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder enligt 12 kap. 1 § RF med några undantag under regeringen. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta sker bl.a. genom förordningar med myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Ett enskilt statsråd har inte rätt att befalla över myndigheterna.

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

Överlämnande av förvaltningsuppgifter

Den offentliga förvaltningen utförs som huvudregel av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Förvaltningsuppgifter kan även överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, får ett överlämnande göras endast med stöd av lag. Detta framgår av 12 kap. 4 § RF.

Enligt 1 kap. 9 § RF ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Med ”andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter” avses dels regeringen, dels sådana enskilda subjekt åt vilka en förvaltningsuppgift överlämnats enligt bestämmelsen i 12 kap. 4 § RF. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar

får beaktas vid prövningen av ett ärende (se Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt [Juno, version 28], avsnitt 5.3.3).

Förvaltningsuppgifter har överlämnats till bl.a. ideella föreningar inom flera politikområden. Således anges exempelvis i 7 a § lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde att Folkbildningsrådet prövar frågor om fördelning av statsbidrag till folkhögskolor, till studieförbund och till studerandeorganisationer inom folkhögskolan. För utövande av förvaltningsuppgift enligt lagen gäller de föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen utser (13 § första stycket). Regeringen eller myndighet som regeringen utser kan besluta om undantag från föreskrifterna i lagen (13 § andra stycket).

Folkbildningsrådet och statsbidrag till folkbildningen

Folkbildningsrådet är en ideell förening med vissa myndighetsuppgifter.

Förordningen om statsbidrag till folkbildningen

Staten styr statsbidraget till folkbildningen genom bestämmelser i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen och genom att fastställa ändamål för anslagen, utfärda regleringsbrev för anslagen samt ange riktlinjer för bl.a. Folkbildningsrådet.

I 1 § i förordningen anges att syftet med statens stöd till folkbildningen är att

1. stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin
2. bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen
3. bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället och
4. bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

Enligt 5 § i förordningen är det Folkbildningsrådet som beslutar vilka som ska få statsbidrag och fördelar tillgängliga medel till folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan. Folkbildningsrådet får besluta att en mottagare av bidrag inte längre ska få statsbidrag om mottagaren inte uppfyller villkoren för att få statsbidrag (5 § andra stycket). För att statsbidrag ska lämnas för en verksamhet ska verksamheten ha den inriktning som anges i 1 § (7 § första stycket). För att få statsbidrag ska folkhögskolor och studieförbund dessutom uppfylla de särskilda villkor som anges i 9–11 a §§ respektive 12 §.

I förordningen anges även att Folkbildningsrådet kontinuerligt ska följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till de syften som anges i 1 § och de villkor som föreskrivits för att statsbidrag ska lämnas (15 § första stycket). Vidare ska Folkbildningsrådet, i enlighet med de riktlinjer som regeringen meddelar, lämna regeringen sådana sakuppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering (15 §

andra stycket). Folkbildningsrådet ska även granska kvaliteten i utbildningen inom de allmänna kurserna och folkhögskolornas eget kvalitetsarbete när det gäller denna utbildning inklusive utfärdande av intyg samt att kvalitetsgranskningen ska genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys (15 § tredje stycket).

Beslutade riktlinjer för budgetåret 2024

Regeringen har beslutat om riktlinjer för Folkbildningsrådet i fråga om anslagspost 1 inom anslaget 14:1 Statsbidrag till studieförbund respektive anslaget 14:2 Statsbidrag till folkhögskolor (dnr U2023/03491 [delvis], U2023/03568). I riktlinjerna anges särskilda återrapporteringskrav. När det gäller studieförbundens verksamhet anges att Folkbildningsrådet ska redovisa hur medel från anslaget 14:1 Statsbidrag till studieförbund har använts för studieförbundens verksamhet (punkt 1.2.4 i riktlinjerna). Detta ska ske bl.a. genom att man anger antalet studiecirkelar, antalet studietimmar och ämnesinriktning på cirkelarna. Enligt riktlinjerna ska Folkbildningsrådet också redovisa bl.a. ”arbetet med att säkerställa att de medel som utbetalas går till verksamheter som uppfyller av rådet uppställda demokrativillkor och att verksamheten som finansieras med statsbidraget förmedlar och förankrar respekt för de mänskliga rättigheterna och samhällets grundläggande värderingar och bidrar till att dessa rättigheter och värderingar upprätthålls och förstärks” (punkt 1.2.6 i riktlinjerna).

Folkbildningsutredningens betänkande

Regeringen beslutade den 7 juni 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå de ändringar som krävs för att säkerställa att folkbildningen styrs effektivt. Förslagen från utredningen skulle syfta till att säkerställa en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll samt ge folkbildningen de bästa förutsättningar att verka framöver (dir. 2022:75). Den 14 september 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2023:130) och utvidgade uppdraget.

Utredningen, som antog namnet Folkbildningsutredningen, överlämnade sitt betänkande Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid (SOU 2024:42) till regeringen i juni 2024.

I betänkandet konstaterar utredningen sammanfattningsvis bl.a. att det finns utmaningar med den nuvarande självförvaltningsmodellen och att det genom åren har riktats kritik mot dubbla roller och lojalitetskonflikter (s. 27 f.). Folkbildningsrådet har vidtagit åtgärder för att stärka sin myndighetsroll och minska risken för lojalitetskonflikter, genom förändringar i relationen mellan Folkbildningsrådet och dess medlemmar samt nya processer för beredning, beslut och uppföljning. Enligt utredningen behövs bl.a. systematisk effektutvärdering, kvalitativ analys och ökad kontroll av statens stöd till folkbildningen.

Utredningen föreslår bl.a. en ny målstruktur för folkbildningspolitiken. Vidare föreslår utredningen förändringar i den nuvarande självförvaltningsmodellen för att säkerställa ändamålsenlig kontroll, uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen. Utredningen föreslår även att det införs en ny modell för uppföljning och utvärdering av statsbidraget till folkbildningen.

Betänkandet har varit föremål för remissbehandling, och förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Föreningsfriheten

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet. Denna frihet definieras som en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.

Föreningsfriheten får under vissa avgränsade förutsättningar begränsas genom vanlig lag. En begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 20 och 21 §§ RF).

Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (2 kap. 24 § andra stycket RF).

Interpellationer

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

Av uttalanden i förarbetena framgår att andra myndigheters åtgärder och deras avgöranden av särskilda ärenden inte får göras till föremål för en interpellation eller fråga. Den får gälla endast den befattning som statsrådet har tagit eller borde ha tagit med ärendena eller med de föreskrifter som reglerar handläggningen av dem. När det gäller domstolars och andra rättstillämpande myndigheters avgöranden innebär detta att ”ingenting annat kan tas upp i en interpellation eller fråga än statsrådets åtgärder med och inställning till de föreskrifter som reglerar handläggningen eller avgörandet av ärendena” (SOU 1972:15 s. 208).

Justitieministern instämde i Grundlagberedningens synpunkter och tillfogade bl.a. att hindret mot att i en interpellation eller fråga ta upp direkt till behandling ett avgörande av en domstol eller någon annan rättstillämpande myndighet naturligtvis inte fick kringgå på det sättet att ett statsråd tillfrågas om han eller hon anser ett visst avgörande lämpligt eller i överensstämmelse

med gällande rätt. En annan sak var enligt justitieministern att ett myndighetsbeslut kan få bilda utgångspunkt för en diskussion om behovet av ändring i en lag eller annan författning.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har i flera ärenden granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang.

Våren 2000 granskade utskottet ett statsråds uttalande om Folkbildningsrådets tilldelning av statsbidrag till en folkhögskola (bet. 1999/2000:KU20 s. 125 f.). I granskningen väcktes frågan om huruvida statsrådets uttalande, som gjordes under en frågestund i riksdagen, kunde antas ha påverkat Folkbildningsrådets handläggning av frågan om statsbidrag till den aktuella folkhögskolan. Bakgrunden till granskningsanmälan var att det under en frågestund i riksdagen hade ställts en fråga till statsrådet gällande uppgifter i medierna om att elever vid folkhögskolan ansåg att civil olydnad och sabotage var acceptabla metoder för att påverka samhället. Under frågestunden i riksdagen uttalade statsrådet bl.a. följande:

Givetvis kan vi från regeringens sida inte acceptera att pengar delas ut till något som kan leda till en kriminell handling. Jag vet nu att Folkbildningsrådet har varit i kontakt med berörd folkhögskola. Från vår sida ser vi att där ska inga medel delas ut när det gäller dylik verksamhet.

I sitt ställningstagande anförde utskottet bl.a. att Folkbildningsrådets bidragsfördelning utgör myndighetsutövning mot enskild. Vidare anförde utskottet att Folkbildningsrådet formellt sett inte står i lydnadsförhållande till regeringen, men att det självfallet finns en skyldighet för Folkbildningsrådet att följa de föreskrifter som riksdagen och regeringen meddelar när det gäller bidragsfördelningen. Utskottet konstaterade också att bestämmelsen om förvaltningsmyndigheternas självständighet i regeringsformen enligt sin ordalydelse inte är tillämplig på den ideella föreningen Folkbildningsrådet, men att ett uttalande av Grundlagberedningen gav vid handen att bestämmelsen i regeringsformen ska iakttas även när myndighetsutövning ankommer på enskilda organ. Enligt utskottets mening gjorde sig rimligen samma rättssäkerhetsintresse gällande från den enskildes utgångspunkt, oavsett om det var en myndighet eller ett enskilt organ som ansvarade för myndighetsutövningen.

Utskottet noterade att statsrådet hade gjort sitt uttalande under en frågestund i riksdagen där svaren ska lämnas omedelbart och utan betänketid. Vidare konstaterade utskottet att granskningen visade att statsrådet inte haft någon avsikt att försöka påverka Folkbildningsrådet i dess myndighetsutövning med sitt uttalande och att rådet inte tog någon hänsyn till uttalandet i samband med sitt beslut. Granskningen föranledde inte något ytterligare uttalande från utskottets sida.

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 iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller tillämpning av lag. Vidare har utskottet yttrat att avsikten med ett uttalande och hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten måste tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheten.

Våren 2022 gällde en granskning dåvarande miljö- och klimatministerns uttalanden om små modulära reaktorer (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 modulära reaktorer. 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 iakttar 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.

Våren 2023 granskade utskottet ett uttalande av energi- och näringsministern om ett järn- och stålprojekt (bet. 2022/23:KU20 s. 118 f.). 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 energi-produktion generellt. Utskottet påminde om vikten av återhållsamhet när det gäller uttalanden om sådana fall som provas eller kommer att provas av en myndighet. Sett i sitt sammanhang kunde det aktuella uttalandet enligt utskottet inte anses ta sikte på en möjlig kommande prövning eller i övrigt ses som ett försök att påverka en sådan.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 16 januari 2025 en svarspromemoria som är upprättad inom Utbildningsdepartementet (bilaga A4.2.2). Av svars-promemorian framgår i huvudsak följande.

Inför interpellationsdebatten den 1 oktober 2024 tog Utbildnings-departementet fram ett underlag med fakta samt frågor och svar. Underlaget berörde inte innehållet i specifika studiecirkelar.

Regeringskansliet känner inte till någon ansökan om statsbidrag som avser den aktuella studiecirkeln.

Det har inte förekommit någon kontakt mellan utbildningsministern och Folkbildningsrådet om hur rådet fördelar medel till specifika studiecirkelar.

Vid den årliga dialogen om mål och resultat har Folkbildningsrådet informerat Regeringskansliet om hur medel till studieförbunden fördelas utifrån bl.a. en ny övergripande statsbidragsmodell för fördelningen av stöd till studieförbunden. Utöver den årliga dialogen har Regeringskansliet fått information om medelsfördelningen vid möten på tjänstemannanivå. Informationen har inte rört fördelningen av medel till specifika studiecirkelar.

Utbildningsministerns uttalande vid interpellationsdebatten den 1 oktober 2024 gjordes som ett led i debatten om befolkningens tillgång till bildning. Uttalandet hade inte till syfte att påverka Folkbildningsrådet vid dess utförande av förvaltningsuppgifter. I samma debatt uttalade utbildningsministern att det är Folkbildningsrådet som bestämmer vad som ska godkännas och att han inte lägger sig i det.

Interpellationsdebatten rörde olika aspekter av folkbildningsfrågor. Bland annat behandlades folkbildningens betydelse för demokrati och säkerhet. Det framgick under debatten att utbildningsministern anser att personer självklart får skaffa sig vilken bildning som helst och samlas och diskutera vad som helst. Mot den bakgrunden kan hans uttalande under debatten inte anses vara oförenligt med bestämmelserna om statsskickets grunder i 1 kap. RF och bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF.

Utskottets ställningstagande

Som konstitutionsutskottet tidigare har uttalat har statsråd i likhet med var och en rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till statsråds speciella ställning bör dock särskild försiktighet iaktas 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 har det vidare anförts att stor vikt måste fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet.

Vidare har utskottet tidigare uttalat att bestämmelsen i regeringsformen om förvaltningsmyndigheternas självständighet enligt sin ordalydelse inte är tillämplig på den ideella föreningen Folkbildningsrådet, men att ett uttalande av Grundlagberedningen talar för att bestämmelsen ska iaktas även när myndighetsutövning ankommer på enskilda organ. Folkbildningsrådets bidragsfördelning är sådan myndighetsutövning.

Det finns enligt utskottet inget som hindrar ett statsråd från att i en interpellationsdebatt ta upp konkreta exempel på sådant som kan ge anledning till åtgärder från regeringens sida. Samtidigt gäller att detta inte får ske på ett sådant sätt att myndigheters avgöranden direkt eller indirekt ifrågasätts utan görs i beaktande av myndigheternas självständighet. Som utskottet tidigare har uttalat måste avsikten med ett uttalande och hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheten.

Av utskottets granskning framgår att utbildningsministerns uttalande vid interpellationsdebatten i riksdagen gjordes som ett led i debatten om befolkningens tillgång till bildning och det syftade inte till att påverka Folkbildningsrådet vid dess utförande av förvaltningsuppgifter. Någon kontakt mellan utbildningsministern och Folkbildningsrådet om hur rådet fördelar medel till specifika studiecirklar har inte förekommit. Utskottet finner dock skäl att påminna om regelverket kring folkbildningen, och ifall regeringen anser att bidragen fördelas felaktigt har den att agera i den ordning som gäller för statens styrning av folkbildningen.

4.3 Statsråds uttalanden om Migrationsverkets handläggning av medborgarskapsärenden

Ärendet

Anmälningar

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 572-2024/25), *bilaga A4.3.1*, begärs det att utskottet granskar ett uttalande som energi- och näringsminister samt vice statsminister Ebba Busch gjorde i en intervju som publicerades i Aftonbladet den 17 november 2024. Uttalandet återges i anmälan (se underavsnittet Intervju i Aftonbladet) och avsåg Migrationsverkets handläggning av

ärenden om medborgarskap. Anmälaren begär att konstitutionsutskottet ska granska om statsrådets uttalande står i strid med regleringen i 12 kap. 2 § regeringsformen (RF) och förbudet mot s.k. ministerstyre.

I en annan anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 949-2024/25), *bilaga A4.3.2*, begärs det att utskottet granskar ett uttalande som statsminister Ulf Kristersson, energi- och näringsminister samt vice statsminister Ebba Busch och utbildningsminister Johan Pehrson gjorde i en debattartikel som publicerades i Dagens Nyheter den 30 november 2024. Uttalandet återges i anmälan (se underavsnittet Debattartikel publicerad i november 2024) och avsåg ärenden om medborgarskap.

I anmälan länkas till en debattartikel i vilken författarna ifrågasätter om uttalandet i den debattartikel som publicerades i Dagens Nyheter den 30 november 2024 är förenligt med regeringsformen (se underavsnittet Debattartikel publicerad i december 2024).

Vidare begärs det i anmälan att utskottet granskar ett uttalande som migrationsminister Johan Forssell gjorde i ett svar på en skriftlig fråga den 4 december 2024. Uttalandet återges i anmälan (se underavsnittet Svar på skriftlig fråga) och avsåg ärenden om medborgarskap.

Anmälaren begär att konstitutionsutskottet ska granska om statsrådets uttalanden står i strid med regleringen i dels 1 kap 1 § tredje stycket RF om legalitetsprincipen, dels 12 kap. 2 § RF och förbudet mot s.k. ministerstyre.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet samt Justitiedepartementet, *bilaga A4.3.3–4*, och utfrågningar med energi- och näringsminister samt vice statsminister Ebba Busch och statsminister Ulf Kristersson, *bilaga B3* och *B5*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Intervju i Aftonbladet

Den 17 november 2024 publicerade Aftonbladet en intervju med Ebba Busch med rubriken ”Skärp kraven för rösträtten”. I artikeln anges bl.a. följande (det anmälda uttalandet är markerat i kursiv stil):

Vill att verket drar ner på tempot

Tidöpartierna är överens om att invandrare som vill ha medborgarskap ska genomgå utökad kunskapsundervisning om det svenska samhällets lagar och normer. Även det svenska språket ska läras ut. Kunskaperna provas sedan genom ett prov.

Men innan de nya, hårdare, kraven för medborgarskap är på plats anser Ebba Busch att Migrationsverket ska dra ner på tempot i utfärdandet av nya medborgarskap:

– Migrationsverket behöver se över takten på en del av de beslut som man tar nu, givet att vi har nya beslut och ett nytt medborgarskapsprov på väg.

– Det vore oklokt om vi nu plötsligt får tiotusentals nya svenska medborgare med det starkaste passet i hela världen, det svenska, men som egentligen inte är med på de här grundläggande värderingarna som gör att Sverige är Sverige. Då innebär det att vi får människor som får fullt medborgarskap som egentligen inte köper villkoren för att vara svensk. Det är en ganska farlig väg.

Debattartikel publicerad i november 2024

Den 29 november 2024 publicerade Dagens Nyheter en debattartikel med rubriken ”Det ska bli svårare att bli svensk medborgare”, av statsminister Ulf Kristersson, energi- och näringsminister samt vice statsminister Ebba Busch, utbildningsminister Johan Pehrson, och Sverigedemokraternas partiledare Jimmie Åkesson. Artikeln publicerades på webbplatsen www.dn.se, DN Debatt. Samma artikel publicerades i tidningens tryckta upplaga den 30 november 2024. I debattartikeln presenteras sju punkter om ytterligare åtgärder inom ramen för det s.k. Tidöavtalet. I en av dessa punkter, punkt 5, anges följande (det anmälda uttalandet är markerat i kursiv stil):

Ytterligare åtgärder för att inte svenskt medborgarskap ska ges till personer som hotar svenska intressen. *Kraven för att erhålla medborgarskap ska skärpas.*

Innan de nya kraven för medborgarskap är på plats finns det anledning att agera mot att medborgarskap utfärdas enligt den nuvarande lagstiftningen. Medborgarskap som beviljas utan att den sökande svarar mot de utökade kraven utgör en sårbarhet för Sveriges säkerhet. I den mån det är möjligt ska därför åtgärder vidtas för att hindra att fler svenska medborgarskap utfärdas, fram till dess att den nya lagstiftningen träder i kraft.

Efter presentationen av de sju punkterna anfördes följande:

Dessa sju punkter kommer nu konkretiseras och tas vidare inom ramen för vårt etablerade samarbete. Vår gemensamma ambition är att så snart som möjligt gå vidare med politiska förslag, hela vägen in i valet 2026.

Svar på skriftlig fråga

Den 4 december 2024 lämnade migrationsminister Johan Forssell följande svar på skriftlig fråga 2024/25:522 Fördröjning av beslut om medborgarskap (det anmälda uttalandet är markerat i kursiv stil):

Det svenska medborgarskapets betydelse behöver uppvärderas såväl rättsligt som symboliskt. Regeringen genomför därför omfattande förändringar på medborgarskapsområdet. Den 1 oktober 2024 skärptes reglerna för anmälan om medborgarskap som innebär att sökanden måste uppfylla vissa grundläggande krav på skötsamhet och respekt för samhället. Vidare har en särskild utredare fått i uppdrag att föreslå ett skärpt regelverk på medborgarskapsområdet. Detta uppdrag ska redovisas den 15 januari 2025. Regeringen har också tillsatt en parlamentarisk kommitté (fri- och rättighetskommittén) som ska överväga grundlagsändringar i syfte att kunna återkalla medborgarskap under vissa förutsättningar. Regeringen bereder också förslag som innebär att det

införs krav på kunskaper i svenska språket och samhällskunskap för att beviljas svenskt medborgarskap. Innan de nya kraven för medborgarskap är på plats finns det anledning att agera mot att medborgarskap utfärdas enligt den nuvarande lagstiftningen. Medborgarskap som beviljas utan att den sökande svarar mot de utökade kraven utgör en sårbarhet för Sveriges säkerhet. *I den mån det är möjligt ska därför åtgärder vidtas för att hindra att fler svenska medborgarskap utfärdas, fram till dess att den nya lagstiftningen träder i kraft.*

Debattartikel publicerad i december 2024

Den 15 december 2024 publicerade Dagens Nyheter en debattartikel på sin webbplats www.dn.se, DN Debatt, med rubriken ”Regeringen står inte över grundlagen”. Samma artikel publicerades i tidningens tryckta upplaga den 16 december 2024. Artikelförfattarna – namnkunniga jurister och politiker – hänvisar till debattartikeln med rubriken ”Det ska bli svårare att bli svensk medborgare” och ifrågasätter om de uttalanden i den artikeln som sedermera anmälts till konstitutionsutskottet är förenliga med regeringsformen och bestämmelserna om legalitetsprincipen samt förbudet mot ministerstyre.

Granskningsrapport från Riksrevisionen

Den 25 mars 2025 publicerades Riksrevisionens granskningsrapport Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden (RiR 2025:5). Enligt rapporten är Riksrevisionens övergripande bedömning att Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden inte är effektiv. Brister i Migrationsverkets styrning och organisering av medborgarskapsärenden bedöms ha haft negativa konsekvenser för myndighetens möjlighet att säkerställa korrekta beslut som fattas utan onödiga dröjsmål. Vidare bedömer Riksrevisionen att Migrationsverket brister i vissa avseenden med att säkerställa korrekta beslut. Framför allt bedöms det finnas en risk för att Migrationsverket inte alltid inhämtar eller upptäcker information som skulle kunna ha betydelse för utgången av beslutet. Enligt Riksrevisionen är rutinerna i vissa delar otydliga och det finns brister i både beslutsunderlag och handläggningssystem. Som exempel anges bl.a. att Migrationsverkets bedömning av hemvist och identitet till viss del baseras på osäkra uppgifter. I rapporten anförts att den sökande inte kan styrka sin identitet i nästan en tredjedel av de beviljade medborgarskapsansökningarna. Riksrevisionen konstaterar att det i dessa fall är en utmaning för handläggare att pröva om och när en sökande kan beviljas dispens från kravet på styrkt identitet. Enligt Riksrevisionen förekommer det också att Migrationsverket har fått information som kan tala emot ett beviljande av medborgarskap i ett ärende, men att informationen inte uppmärksammas i handläggningssystemet.

Med anledning av de brister som konstateras i granskningen lämnar Riksrevisionen vissa rekommendationer i rapporten till såväl Migrationsverket som regeringen.

Gällande ordning

Regeringsformen

Av 1 kap. 6 § RF framgår att det är regeringens uppgift att styra riket, och att den gör det under ansvar inför riksdagen.

De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder enligt 12 kap. 1 § RF med några undantag under regeringen. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta sker bl.a. genom förordningar med myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Ett enskilt statsråd har inte rätt att befalla över myndigheterna.

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

Förvaltningslagen

I förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, finns bestämmelser om handläggningen av ärenden hos bl.a. förvaltningsmyndigheter. Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. grunderna för god förvaltning: legalitet, objektivitet och proportionalitet (5 §), service (6 §), tillgänglighet (7 §) och samverkan (8 §).

Förvaltningslagen innehåller också vissa allmänna krav på handläggningen av ärenden. Enligt 9 § FL ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Uttrycket att ett ärende ska handläggas så enkelt och snabbt som möjligt innebär bl.a. att ärendet inte ska belastas med onödig skriftväxling eller utredning som medför en omotiverad fördröjning av avgörandet. Handläggningen av ett ärende ska anpassas efter ärendets art, och det är främst den enskildes intresse av enkelhet som bestämmelsen syftar till att tillgodose. I kravet på snabbhet ligger också att ett ärende bör tas upp till avgörande så snart som möjligt efter det att utredningen i ärendet har avslutats. Det ligger i sakens natur att myndigheten normalt inte kan anses uppfylla kravet på snabbhet om den under längre perioder utan godtagbar anledning förhåller sig helt passiv i ett ärende. I kravet på snabbhet ligger därmed att myndigheten behöver planera för och vidta

åtgärder som på ett effektivt sätt driver handläggningen i ärendet framåt för att beslut ska kunna fattas så snart som möjligt. Effektivitetshänsyn måste balanseras mot den enskildes berättigade krav på rättssäkerhet och intresset av att ett beslut ska grundas på ett korrekt underlag och bli riktigt i sak. (Se Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen – En kommentar [Juno, version 1C, 2024-08-26], kommentar till 9 §.)

Av 4 § FL framgår att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, tillämpas den bestämmelsen. Av paragrafen följer att en föreskrift som har tagits in i en annan lag eller i en förordning ska tillämpas i stället för förvaltningslagen om den särskilda föreskriften avviker från förvaltningslagen i något hänseende som regleras i lagen. Förvaltningslagen är med andra ord subsidiär i förhållande till andra föreskrifter av riksdagen eller regeringen som reglerar samma ämnen som lagen. Regleringen ger alltså utrymme för riksdagen och regeringen att genom föreskrifter i andra författningar anpassa förvaltningsförfarandet när det finns behov av det för olika slags ärendetyper. I förarbetena till förvaltningslagen understryks dock särskilt att det med hänsyn till lagens syfte och karaktär – med bestämmelser som slår fast en minimistandard av rättsskydd för enskilda i förvaltningsförfarandet – bör vara sällsynt förekommande med avvikelser som innebär att lägre krav ställs på myndigheterna än vad som följer av lagen, särskilt på förordningsnivå. Avvikande föreskrifter av sådant slag bör meddelas bara om det finns starkt bärande sakliga eller funktionella motiv för avvikelserna (prop. 2016/17:180 s. 289; se även prop. 1971:30 del 2 s. 318). Den strängt anbefallna restriktiviteten kan förklaras av det starka önskemålet att säkerställa en viss lägsta grundläggande rättsskyddsnivå vid ärendehandläggningen i den offentliga förvaltningen. (Se Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen – En kommentar [Juno, version 1C, 2024-08-26], kommentar till 4 §.)

Tidigare granskning

Statsråds uttalanden

Konstitutionsutskottet har i flera ärenden granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang.

Våren 2003 granskade utskottet ett statsråds agerande gentemot Migrationsverket när det gällde inhysning av bostadssökande på bostadsplattformar (bet. 2002/03:KU30 s. 150 f.). Statsrådet hade i ett uttalande till TT ifrågasatt det lämpliga i Migrationsverkets lösning. Utskottet hänvisade bl.a. till behovet av försiktighet och framhöll att det är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilket ska meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev. Granskningen föranledde inte något annat uttalande från utskottets sida.

I två anmälningar under riksmötet 2004/05 begärdes det att utskottet skulle granska skolministerns uttalande i SVT där han ifrågasatte om en rapport som

Skolverket presenterat borde ha släppts ut från Skolverket (bet. 2004/05:KU20 s. 204 f.). Rapporten drogs tillbaka, och frågan var om detta skedde på grund av ministrarnas uttalande. Utskottet hänvisade inledningsvis till behovet av försiktighet och till vad utskottet tidigare uttalat om statsråds rätt att yttra sig. Utskottet anförde, liksom vid den ovan redovisade granskningen av statsrådet 2003, att det också är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilka ska meddelas av regeringen kollektivt i form av förordningar och regleringsbrev (bet. 2004/05:KU20 s. 207 f.). Granskningen föranledde inte något annat uttalande från utskottets sida.

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.

Våren 2015 granskade utskottet vissa uttalanden som klimat- och miljöministern hade gjort i medierna i samband med Naturvårdsverkets beslut om delegering av beslutsrätten av licensjakt efter varg. Utskottet uttalade följande i sitt ställningstagande (bet. 2014/15:KU20 s. 267):

Utskottet erinrar inledningsvis om att det tidigare har uttalat att ett statsråd självklart har rätt att uttala sig i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet måste dock ett statsråd iakttäta viss försiktighet när det gäller uttalanden som tar sikte på myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag.

I det nu aktuella fallet uttalade ministern att hon beklagade beslutet hos Naturvårdsverket om licensjakt. Naturvårdsverkets beslut innebar att rätten att fatta beslut om licensjakt delegerades till vissa länsstyrelser. Enligt utskottet kan innehållet i Åsa Romsons uttalande uppfattas som en kritik i efterhand av Naturvårdsverkets delegationsbeslut. Utskottet konstaterar vidare att vid tidpunkten för uttalandet återstod alltså för länsstyrelserna att besluta i frågan om huruvida licensjakt skulle få bedrivas. Därtill gällde att länsstyrelsernas beslut skulle kunna bli överklagade till Naturvårdsverket, vilket de i några fall också blev. Även om det inte var statsrådets avsikt att påverka myndigheterna är det enligt utskottet inte uteslutet att uttalandet kunde uppfattas ge uttryck för hennes uppfattning i sådana hänseenden som var av betydelse i den prövning som

senare skulle göras av länsstyrelserna och, efter överklaganden, av Naturvårdsverket.

Våren 2017 granskade utskottet migrationsministerns uttalande om uppehållstillstånd för lokalanställda tolkar i Afghanistan (bet. 2016/17:KU20 s. 362 f.). Uttalandet avsåg om en person som varit anställd av svenska staten skulle få en förmånligare behandling än en person som inte varit det. Enligt utskottet syntes uttalandet ge uttryck för den generella uppfattningen att ansökningar om uppehållstillstånd prövas utifrån den enskildes skyddsbehov. Samtidigt pågick en diskussion om just de afghanska tolkarnas situation och möjlighet att få uppehållstillstånd i Sverige, och uttalandet fick ses mot den bakgrunden. Utskottet anförde att ett statsråd måste iakta viss försiktighet när det gäller uttalanden som tar sikte på myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag. Den aktuella frågan kom att lösas genom en ordning som uttalandet inte berörde. Utskottet uttalade att det är självklart angeläget att statsrådsuttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter.

Utskottet har även uttalat att vid bedömningen av statsråds uttalanden bör det i viss mån vägas in om statsrådet är ansvarig för den sakfråga uttalandet avser eller inte. Mot bakgrund av regeringens kollektiva ansvar kan dock denna omständighet inte tillmätas avgörande betydelse. Enligt utskottet torde ett statsråd i allmänhet få räkna med att ett auktoritativt framfört ställningstagande i en fråga som rör myndighetsutövning mot enskild eller myndighets tillämpning av lag skulle kunna uppfattas som direktiv, även om uttalandet gäller en myndighet inom ett annat statsråds ansvarsområde (bet. 1991/92:KU30 s. 45).

Regeringens styrning av myndigheter

Konstitutionsutskottet har i flera ärenden granskat regeringens styrning av myndigheter i olika sammanhang.

Våren 2018 granskade utskottet Försäkringskassans handläggning av ansökningar om assistansersättning och om målet i regleringsbrevet om att bryta utvecklingen av antalet timmar i assistansersättningen stod i strid med lagstiftningen (bet. 2017/18:KU20 s. 230 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att det inte framkommit av granskningen att målet i regleringsbrevet förutsatt åtgärder från Försäkringskassans sida som stod i strid med lagstiftningen. Regeringen angav också ett nytt mål i myndighetens regleringsbrev för 2017 och 2018 som bl.a. syftade till att tydliggöra att målet inte var kopplat till tillämpningen av bestämmelserna om rätten till assistansersättning. Vidare konstaterade utskottet att uppdrag till myndigheter självklart ska vara förenliga med gällande lagstiftning och att regleringsbrev således måste formuleras med hänsyn till detta.

Våren 2022 granskade utskottet regeringens styrning av Försäkringskassan med avseende på sjukförsäkringen (bet. 2021/22:KU20 s. 173 f.). Enligt en rapport av Inspektionen för socialförsäkringen ledde införandet av det kvantitativa målet för sjukpenningtalet i Försäkringskassans regleringsbrev till en förändrad tillämpning av lagstiftningen i form av mer restriktiva

bedömningar i enskilda ärenden. I utskottets granskning framkom det inte att målet i regleringsbrevet förutsatte åtgärder från Försäkringskassans sida som stod i strid med lagstiftningen eftersom Försäkringskassan kunde verka för att sjukpenningtalet minskade inom ramen för sitt samordningsansvar. Utskottet uppmärksammade ändå vikten av att regeringens styrning av myndigheter, t.ex. genom regleringsbrev, utformas så att den inte riskerar att påverka lagtillämpningen i enskilda ärenden. Regeringens möjlighet är i detta avseende begränsad till att föreslå lagändringar. Det är självklart även angeläget att regeringen är vaksam och vidtar åtgärder om det i efterhand visar sig att regeringens styrning av en myndighet kommit att påverka lagtillämpningen i enskilda ärenden.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 21 januari och den 4 mars 2025 svarspromemorior som är upprättade inom Klimat- och näringslivsdepartementet respektive Justitiedepartementet (bilaga A4.3.3–4). Av promemoriorna framgår i huvudsak följande.

Ebba Buschs uttalande om takten i Migrationsverkets beslut om nya medborgarskapsärenden i den artikel som publicerades den 17 november 2024 i Aftonbladet gjordes i hennes egenskap av partiledare. Uttalandet var en del i ett resonemang om synen på medborgarskapet. Avsikten med uttalandet var att presentera Kristdemokraternas syn på denna fråga. Som framgår av Aftonbladets artikel var intervjun tydligt värderingsorienterad och publiceringen föregicks av en debattartikel i Svenska Dagbladet där Ebba Busch och en partikollega argumenterade för att en framgångsrik integration förutsätter en gemensam etisk grundsyn. Det har varit tydligt att Ebba Busch gjorde uttalandet som partiledare. Ett uttalande som görs i den egenskapen träffas inte av regeringsformens bestämmelser om regeringens styrning och förvaltningens självständighet.

Avsikten med de berörda statsrådets uttalanden i den debattartikel som publicerades den 29 november 2024 på DN:s webbplats respektive i svaret på en skriftlig fråga den 4 december 2024 var att betona vikten av att stärka säkerhetsperspektivet i handläggningen av medborgarskapsärenden. Sverige står inför allvarliga säkerhetshot från terrorism, våldsbejakande extremism, fientliga statliga aktörer och organiserad brottslighet. Att säkerställa att medborgarskapsärenden handläggs noggrant med beaktande av tänkbara säkerhetsrisker är centralt eftersom ett svenskt medborgarskap ger en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige och är en förutsättning för vissa yrken som är väsentliga för Sveriges säkerhet. Ett beslut om medborgarskap är dessutom i princip oåterkalleligt. Mot denna bakgrund gav regeringen den 9 januari 2025 Migrationsverket i uppdrag att vidta ytterligare och kraftfulla åtgärder för att säkerställa att förfarandet och de krav som uppställs i regleringen av ärenden om medborgarskap upprätthålls. Uppdraget ska utföras inom ramen för

gällande regelverk och syftar till att upprätthålla befintliga säkerhetskrav i handläggningen av medborgarskapsärenden.

Regeringen har varken genom de uttalanden som gjorts eller det efterföljande uppdraget bestämt hur Migrationsverket ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller rör tillämpningen av lag.

Det har inte fattats något beslut av regeringen som syftar till att minska takten eller pausa Migrationsverkets beslut i medborgarskapsärenden.

Frågan om att minska takten eller pausa Migrationsverkets beslut i medborgarskapsärenden har inte tagits upp med verket.

Utfrågningar

Utskottet höll en utfrågning med energi- och näringsminister samt vice statsminister Ebba Busch den 10 april 2025 (bilaga B3). Vidare höll utskottet en utfrågning med statsminister Ulf Kristersson den 25 april 2025 (bilaga B5).

Energi- och näringsminister samt vice statsminister Ebba Busch

Vid utfrågningen anförde energi- och näringsminister samt vice statsminister Ebba Busch i huvudsak följande.

Uttalandena i tidningsintervjun i Aftonbladet gjorde hon i sin egenskap av partiordförande för Kristdemokraterna. I inledningen omnämns hon som vice statsminister, men därefter omnämns hon vid upprepade tillfällen som partiledare för Kristdemokraterna. Kontexten till intervjun var att Aftonbladet dokumenterade hennes arbete ”på fältet” med anledning av att hon i april 2025 har varit partiordförande för Kristdemokraterna i tio år. Tidningsintervjun var också en uppföljning till en debattartikel i Svenska Dagbladet som hon hade skrivit tillsammans med den kristdemokratiska Europaparlamentarikern Alice Teodorescu Måwe. I den debattartikeln argumenterade de gemensamt för att en framgångsrik integration förutsätter en gemensam etisk grundsyn.

Ämnet för intervjun i Aftonbladet var värderingar, och det framgår tydligt att det är hennes syn som företrädare för Kristdemokraterna som redovisas. Bland annat framgår det att hon har en intern arbetsgrupp som ska ta fram politik för att stärka samhällsgemenskapen. Hennes uttalanden i intervjun var tydligt partipolitiska och värderingsorienterade. Uttalandena gjordes alltså för att presentera Kristdemokraternas syn i bl.a. frågan om medborgarskap. Vid sådana uttalanden aktualiseras inte regeringsformens bestämmelser om regeringens styrning och förvaltningens självständighet.

Hon är mån om att hålla en tydlig rågång gentemot myndigheter och deras självständighet, men som partiledare har hon även ett uppdrag att delta i den offentliga debatten. Det är en svår balansgång att värna flera ansvar i ett: å ena sidan den tydliga ordningen för ministerrollen och förbudet mot ministerstyre, å andra sidan rollen som partiordförande och yttersta talesperson för partiet med skyldighet att redogöra för partiets linje. Hon försöker vara väldigt tydlig med inramningen.

Hennes avsikt var inte att utöva styrning mot en enskild myndighet eller i ett enskilt beslut genom uttalandet att ”Migrationsverket behöver se över

takten på en del av de beslut som man tar nu, givet att vi har nya beslut och ett nytt medborgarskapsprov på väg”.

När det sedan gäller den debattartikel i Dagens Nyheter som hon skrev tillsammans med övriga partiledare för samarbetspartierna var avsikten att redogöra för samarbetspartiernas syn på vägen framåt när det gäller att komma till rätta med allvarliga samhällsproblem som Sverige har att hantera.

Syftet med debattartikeln var inte att påverka en myndighets tillämpning av befintlig lagstiftning utan att sätta in medborgarskapsfrågan i det rådande säkerhetsläget och att skapa en generellt sett högre medvetenhet kring allvaret i situationen. Syftet var att, i linje med nu gällande lagstiftning, markera det tunga värdet av det nya säkerhetspolitiska läget och att redogöra för den lagstiftning som finns i dag och det resonemang som rör framtiden i en kontext av det nya säkerhetsläget. Aviserade lagändringar behöver sättas in i en kontext. Det finns ett ansvar gentemot medborgarna att föra en dialog om varför en ny lagstiftning är på väg och i vilken kontext det sker: Vad ser man för problem som behöver åtgärdas? I detta fall hade det konstaterats brister i förhållningssättet till det svenska medborgarskapet och det svenska passet. Det behöver mötas genom framtida lagstiftning, och debattartikeln var ett sätt att förklara detta och att hålla en dialog med medborgarna. Det är ytterst en fråga om folklig förankring och legitimitet för en ny, kommande lagstiftning.

Sedermera gavs ett regeringsuppdrag för att förstärka säkerhetsperspektivet i Migrationsverkets verksamhet rörande medborgarskap. Det skedde alltså inte genom debattartikeln utan i den ordning som finns för myndighetsstyrning och ordinarie dialog med myndigheter. Skillnaden mellan ett uttryck för en politisk vilja och de breda politiska dragen respektive formell myndighetsstyrning kommuniceras och tydliggörs genom skillnaden i form mellan å ena sidan debattartikeln och å andra sidan regeringsbeslutet att se över medborgarskapsfrågan mot bakgrund av säkerhetsläget.

När det gäller frågan om uttalandet i debattartikeln ”Innan de nya kraven för medborgarskap är på plats finns det anledning att agera mot att medborgarskap utfärdas enligt den nuvarande lagstiftningen” skulle kunna uppfattas som styrning är orden ”i den mån det är möjligt” en nyckelpassage. Därmed är det tydligt att syftet inte var att påverka en myndighets tillämpning av befintlig lagstiftning utan att sätta den lagstiftning som finns i dag och det resonemang som rör framtiden i en kontext av det nya säkerhetsläget.

Formuleringen i debattartikeln föregicks av en diskussion om hur man skulle uttrycka sig så att det inte kunde uppfattas som att Migrationsverket skulle följa någon annan lagstiftning än den nu gällande. Om man tolkar det som att regeringen menar att det ska brukas våld mot befintlig lagstiftning skapar den här sortens formulering frågetecken. Men om utgångspunkten är att regeringen och dess företrädare i olika kapaciteter menar att den nuvarande lagstiftningen gäller till dess att ny lagstiftning beslutas har hon svårt att se att den här sortens formuleringar skulle vara problematiska. Det var också anledningen till att hon kände sig trygg med att underteckna debattartikeln.

I regeringsuppdraget ges Migrationsverket i uppdrag att skyndsamt vidta ytterligare och kraftfulla åtgärder för att säkerställa att förfarandet och de krav som uppställs i regleringen av ärenden om medborgarskap upprätthålls. Syftet är att så långt som möjligt motverka att personer som utgör en säkerhetsrisk eller lever i Sverige under falsk identitet beviljas medborgarskap. Det visar möjligheten att kunna ge Migrationsverket i uppdrag att säkerställa detta och att vikta in säkerhetsfrågorna i den nya kontext som råder utifrån befintlig lagstiftning. Där finns ett gott underlag som kan ge ännu mer uttömmande svar på vad som har varit möjligt.

Regeringen hade kännedom om vissa förhållanden som sedermera också redovisades i Riksrevisionens granskningsrapport Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden (RiR 2025:5). Det var mot den bakgrunden som säkerhetsfrågorna markerades och lyftes fram i relation till medborgarskapet utifrån nu gällande lagstiftning i debattartikeln i november 2024 och som regeringen gav uppdraget till Migrationsverket i januari 2025.

Statsminister Ulf Kristersson

Vid utfrågningen anförde statsminister Ulf Kristersson i huvudsak följande.

Att bli svensk medborgare handlar i grunden om att fullt ut bli en del av det svenska samhället, att ta del av alla rättigheter och att fullgöra alla skyldigheter. Möjligheten att bli medborgare ska därför bygga på att man är beredd att bidra till det gemensamma och acceptera de demokratiska värderingar som under lång tid har utvecklat och format vårt land.

Sommaren 2023 skärptes den formella beskrivningen av hotbilden mot Sverige, och Sverige står sedan flera år inför flera allvarliga säkerhetshot: terrorism, våldsbejakande extremism, fientliga statliga aktörer och organiserad brottslighet. Inte sällan bedrivs sådan säkerhetshotande verksamhet också av personer som har blivit svenska medborgare. Det är helt orimligt. Alltför lågt ställda krav för att bli svensk medborgare hotar svensk säkerhet och det är farligt om myndigheter inte fullt ut och noggrant använder varje verktyg för att förhindra att någon som inte borde bli svensk medborgare enligt gällande lag ändå blir det. Det var mot den här bakgrunden som den aktuella debattartikeln skrevs. I artikeln gav han och de övriga partiledarna uttryck för sin gemensamma syn på och inriktning för det svenska medborgarskapet, både på kort sikt och på längre sikt.

På kort sikt och inom ramen för nu gällande medborgarskapsreglering, dvs. inom ramen för den formulering i artikeln som löd ”i den mån det är möjligt”, ville man betona vikten av ett starkare säkerhetsperspektiv i medborgarskapsärenden. Därför beslutade regeringen också något senare att Migrationsverket skulle säkerställa att förfarandet och de krav som uppställs i regleringen om medborgarskap verkligen upprätthölls. På längre sikt är det regeringens ambition att gå fram med ett stort antal förslag som i grunden förändrar förutsättningarna för att bli svensk medborgare.

Det ska understrykas att det varken genom uttalandena i debattartikeln eller genom det uppdrag som regeringen beslutade att ge till Migrationsverket

bestämdes hur myndigheten skulle besluta i enskilda medborgarskapsärenden. Det centrala är och har varit att – i avvaktan på de reformer som är nödvändiga – säkerställa att säkerhetsaspekterna enligt gällande regelverk beaktas.

Avsikten med uttalandena i debattartikeln var inte att Migrationsverket skulle bryta mot gällande lagstiftning. De som uppfattar det på det sättet gillar inte de förändringar som är på väg att genomföras. Det kan inte råda någon tvekan om att när regeringen och regeringsföreträdare uttrycker sig om kortsiktiga och långsiktiga problem och därefter ger en myndighet – i detta fall Migrationsverket – ett uppdrag som myndigheten agerar på inom gällande lagstiftning och inom det egna beslutsmandatet så är det i enlighet med hur svensk myndighetsstyrning brukar fungera och ska fungera. Regeringen styr myndigheterna bl.a. genom regleringsbrev eller myndighetsuppdrag. Inom ramen för gällande lagstiftning ger regeringen varje år hundratals uppdrag till myndigheter. Det betyder inte att regeringen tar över handläggningen i enskilda ärenden, vilket är uttryckligen förbjudet. Om regeringen vill att myndigheterna ska agera enligt en annan lag behöver regeringen ändra lagstiftningen. Men inom gällande lagstiftning är det regeringen som styr myndigheterna. Att en regering i en debattartikel kommunicerar kortsiktiga och långsiktiga förändringar är ingen nyhet i svensk politik. Både regeringen och svenska myndigheter är väl medvetna om vad som gäller. Det har inte funnits någon risk för brist i kommunikationen om syftet med uttalandet, framför allt inte sett till kontexten om identifierade säkerhetsrisker.

I detta fall fanns det skäl att understryka vikten av att ta hänsyn till säkerhetsaspekter i medborgarskapsärenden, i den mån det är möjligt. Formuleringen ”i den mån det är möjligt” i debattartikeln är väsentlig och kontexten i artikeln är solklar. Man såg allvarliga säkerhetsrisker som kunde missas i hanteringen. Debattartikeln följdes upp med ett formellt regeringsuppdrag för att myndigheten skulle se över om det fanns något mer som kunde göras för att undvika risken att människor med säkerhetsriskerande beteende skulle bli medborgare i Sverige. I uppdraget till Migrationsverket är det väldigt tydligt vad man syftade på och myndigheten responderade på ett traditionellt sätt. Man såg att det fanns utrymme att göra mer inom nu gällande lagstiftning för att se till att människor som kan utgöra säkerhetshot mot Sverige inte får svenskt medborgarskap. Myndigheten såg också över de verktyg som användes och skärpte ett antal verktyg, precis så som det brukar fungera. Syftet var att inom ramen för nu gällande lagstiftning undvika att människor som skulle kunna utgöra ett säkerhetshot mot Sverige skulle få svenskt medborgarskap. Det faktum att Migrationsverket genomförde ett antal förändringar efter att det formella uppdraget gavs visar att det fanns utrymme att inom nu gällande lagstiftning skärpa säkerhetsaspekterna vid prövningen av medborgarskap. Myndigheten gjorde inte heller, såvitt statsministern känner till, några förändringar förrän uppdraget från regeringen kom till myndigheten. Det är svårt att se att politiska uttalanden om vad man tycker borde ske i en framtid eller problem som man vill peka på skulle leda enskilda

tjänstepersoner till att ändra sitt beslutsfattande. I så fall skulle den politiska debatten inte fungera i Sverige.

Syftet med uttalandena var inte att påverka Migrationsverkets rätts-tillämpning. Däremot var syftet med uppdraget att understryka vikten av säkerhetsaspekter i tillämpningen av nu gällande lagstiftning.

Formuleringen ”i den mån det är möjligt” ska tolkas bokstavligt. Såvitt han minns diskuterades inte ordalydelsen och om innehållet i artikeln kunde missuppfattas. Formuleringen uttrycker att svensk lag gäller till dess att svensk lag ändras. Detta är uppenbart och fundamentalt. Formuleringen syftar till att klargöra att ”det gäller inom nu gällande lagstiftning”, vilket var särskilt relevant eftersom det i artikeln också beskrevs att man avsåg att ändra lagstiftningen mot bakgrund av de säkerhetsrisker som hade konstaterats.

Regeringens uppdrag till Migrationsverket gavs innan Riksrevisionen presenterade sin granskningsrapport Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden (RiR 2025:5). Riksrevisionens kritik bekräftar dock att det fanns ett utrymme för att inom ramen för nu gällande lagstiftning göra saker mer noggrant för att undvika att människor som inte borde få svenskt medborgarskap ändå skulle få det. Det fanns alltså ett utrymme för förbättringar av myndighetens arbete. Det är i sig inte konstigt. Många myndigheter får kritik, och syftet med Riksrevisionen är att förbättra processer av olika slag.

Utskottets ställningstagande

Utskottets granskning har avsett flera uttalanden som statsråd har gjort i olika sammanhang.

Inledningsvis konstaterar utskottet följande när det gäller Ebba Buschs uttalande i en tidningsintervju avseende takten i Migrationsverkets handläggning av medborgarskapsärenden.

Statsråds ageranden utanför tjänsten är inte föremål för utskottets granskning, men ibland uppstår gränsdragningssvårigheter t.ex. i förhållande till ett statsråds roll som partipolitiker. Ett statsråd har givetvis rätt att i sin roll som partipolitiker uttala sig i olika sammanhang men kan behöva ta särskilda hänsyn. Exempelvis bör det tydligt framgå när ett statsråd gör ett uttalande i rollen som partipolitiker.

Enligt utskottet visar granskningen att det aktuella uttalandet gjordes i ett sammanhang där Ebba Busch blev intervjuad i sin egenskap av partiledare och inte som statsråd. Uttalandet var en del i ett resonemang om synen på medborgarskapet. Avsikten med uttalandet var att presentera partiets syn på denna fråga. Intervjun var tydligt värderingsorienterad och publiceringen föregicks av en debattartikel om integration och kristdemokratisk värdegrund. Uttalandet gjordes inte av Ebba Busch i hennes egenskap av statsråd. Det finns skäl att i sådana sammanhang ändå visa viss återhållsamhet med uttalanden av det aktuella slaget om en myndighets ärendehantering.

När det sedan gäller statsministerns, energi- och näringsminister samt vice statsministerns och utbildningsministerns uttalande i en debattartikel om Migrationsverkets handläggning av medborgarskapsärenden noterar utskottet följande.

I granskningen har det anförts bl.a. att avsikten med det aktuella uttalandet inte var att styra Migrationsverkets rättstillämpning i enskilda ärenden, utan att understryka vikten av att inom ramen för gällande lagstiftning beakta säkerhetsaspekter i medborgarskapsärenden och att avisera kommande förslag till lagändringar. Vidare har det anförts att styrningen av Migrationsverket skedde genom det regeringsuppdrag som sedermera beslutades och inte genom uttalandet i debattartikeln.

Som utskottet tidigare har uttalat måste ett statsråd med hänsyn till sin speciella ställning i förening med regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet iakta viss försiktighet när det gäller uttalanden som kan uppfattas träffa myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag. Till detta kommer att ett statsråd torde i allmänhet få räkna med att ett auktoritativt framfört ställningstagande i en fråga som rör myndighetsutövning mot enskild eller myndighets tillämpning av lag skulle kunna uppfattas som ett direktiv från statsrådet, även om uttalandet gäller en myndighet inom ett annat statsråds ansvarsområde. Det kan även framhållas att det självfallet inte finns något utrymme för att agera i strid med legalitetsprincipen.

Såvitt framgår av granskningen har det aktuella uttalandet inte inverkat på Migrationsverkets handläggning av medborgarskapsärenden. Det var först efter det att regeringsuppdraget hade beslutats som myndigheten genomförde förändringar och vidtog åtgärder avseende hanteringen av medborgarskapsärenden. Utskottet har från formell synpunkt inga invändningar mot de åtgärder som kom att vidtas av regeringen i syfte att stärka säkerhetsperspektivet i handläggningen av medborgarskapsärenden. Utskottet konstaterar att statsrådets avsikt var att avisera framtida politiska förslag på flera områden. Formuleringarna i debattartikeln gällande förslag inom medborgarskapslagstiftningen innehöll dock både referenser till avsikter i förhållande till nuvarande lagstiftning och framtida förslag. Meningen ”Innan de nya kraven för medborgarskap är på plats finns det anledning att agera mot att medborgarskap utfärdas enligt den nuvarande lagstiftningen” riskerade att ge upphov till otydlighet om förhållandet till den nuvarande lagstiftningen. Meningarna som följer, specifikt ”I den mån det är möjligt ska därför åtgärder vidtas för att hindra att fler svenska medborgarskap utfärdas, fram till dess att den nya lagstiftningen träder i kraft”, har av statsråden framhållits som syftande till åtgärder inom ramen för gällande lagstiftning. Regeringen gav senare ett uppdrag till Migrationsverket angående förstärkt säkerhetsperspektiv i Migrationsverkets verksamhet som rör medborgarskap.

Utskottet vill påminna om att regeringens styrning av den statliga förvaltningen sker bl.a. genom förordningar med myndighetsinstruktioner,

regeringsbrev och särskilt beslutade regeringsuppdrag inom ramen för gällande lagstiftning.

4.4 Energi- och näringsministerns uttalanden om Vattenfall och investering i vindkraft

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 229-2024/25) begärs det att utskottet granskar energi- och näringsminister Ebba Buschs uttalanden om Vattenfall, *bilaga A4.4.1*. Uttalandena gjordes i en intervju som publicerades i Dagens Nyheter den 30 september 2024.

I anmälan görs bl.a. gällande att statsrådet, i egenskap av företrädare för regeringen och därmed representant för ägaren, genom att uttala att Vattenfall ”inte har koll på sina grejer”, har lagt sig i driften av bolaget på ett sätt som står i strid med Svensk kod för bolagsstyrning. Enligt anmälan kan uttalandet också ifrågasättas utifrån legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § regeringsformen (RF), som kräver att alla statliga organ inklusive regeringen och dess ministrar agerar inom ramen för gällande rätt. Om ett statsråd uttalar sig på ett sätt som antyder att ett statligt ägt bolag bör fatta vissa beslut eller vidta vissa åtgärder, utan att dessa direkt stöds av lagstiftning eller regeringsbeslut, kan det enligt anmälaren ses som att ministern försöker agera utanför sin behörighet. Det kan skapa en situation där bolaget känner sig pressat att fatta beslut baserat på politiska uttalanden snarare än på affärsmässiga överväganden. Att uttalandet görs av ett enskilt statsråd kan också, anför anmälaren, uppfattas som ett försök att gå runt regeringens kollektiva beslutsfattande enligt 7 kap. 3 § RF.

Vidare anför i anmälan att statsrådet genom att uttala sig negativt om driften av ett statligt ägt bolag kan skada bolagets trovärdighet och affärsmässighet. Statligt ägda bolag verkar ofta på en konkurrensutsatt marknad, och ett sådant uttalande kan påverka bolagets anseende och relationer med kunder och affärspartner samt dess ekonomiska ställning. Detta kan enligt anmälan indirekt påverka bolagets självständighet eftersom bolaget kan tvingas att agera på ett sätt för att försöka blidka regeringen eller motverka den negativa bilden, snarare än att agera enligt bolagets egna affärsmässiga överväganden.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet, *bilaga A4.4.2–3*. En utfrågning har även hållits med energi- och näringsminister samt vice statsminister Ebba Busch, *bilaga B3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Vattenfall AB och Svenska Kriegers flak

Vattenfall AB är ett av staten helägt bolag. Bolaget har inget s.k. särskilt beslutat samhällsuppdrag av riksdagen utan ska agera på affärsmässiga grunder. Med utgångspunkt i ett riksdagsbeslut 2010 (prop. 2009/10:179, bet. 2009/10:NU23, rskr. 2009/10:325) anger Vattenfall AB:s bolagsordning att föremålet för bolagets verksamhet är att generera en marknadsmässig avkastning genom att, direkt eller genom dotter- och intressebolag, affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget är ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion.

Finansdepartementet har förvaltningsansvar för Vattenfall AB och bolagsansvarigt statsråd är finansminister Elisabeth Svantesson (se vidare nedan om styrningen av bolag med statligt ägande).

Av bolagets webbplats framgår att Vattenfall har beslutat att tills vidare pausa utvecklingen av det havsbaserade vindkraftsprojektet Svenska Kriegers flak eftersom det saknas investeringsförutsättningar. Detta meddelade bolaget den 2 september 2024 i ett pressmeddelande. Skulle investeringsförutsättningarna förändras och Vattenfalls tillstånd att bygga vindkraftsparken fortfarande gäller kan arbetet komma att återupptas, enligt pressmeddelandet. Av pressmeddelandet framgår vidare att bolaget tidigare kommunicerat att en av grundförutsättningarna för att investera i projektet är en rimlig anslutningspunkt till ett utbyggt stamnät till havs.

Uttalanden i medier

I anmälan hänvisas till en artikel som publicerades i Dagens Nyheter den 30 september 2024 och som handlade om att Vattenfall hade pausat det havsbaserade vindkraftsprojektet Kriegers flak. Enligt artikeln berodde det på att staten inte längre skulle stå för kostnaden för anslutningen till stamnätet och att bolaget därmed menade att investeringen inte var lönsam. Det var en förklaring som energi- och näringsministern enligt artikeln avfärdade genom att uttala följande:

Jag synar Vattenfall där. De har inte koll på sina grejer.

Statsrådet sade även följande:

Jag menar att det är felaktigt att påstå att det avgörande är anslutningsavgiften.

På en följdfråga om att Vattenfall själva sagt att det var de slopade subventionerna till havsvindkraften som gjorde att de inte satsade svarade hon enligt artikeln följande.

Ja, och jag synar det. De kunde inte svara i dag på grundläggande siffror som rör kapacitetsfaktorer. Då synar jag det påståendet.

Interpellationsdebatt

I en interpellation (ip. 2024/25:72) till energi- och näringsminister Ebba Busch med anledning av att vindkraftsprojektet Kriegers flak hade pausats ställdes bl.a. en fråga om regeringens beslut att inte stå för kostnaden för en landanslutning till havsvindkraftsprojekt. I svaret som lämnades den 19 november 2024 anförde energi- och näringsministern bl.a. följande (anf. 1):

När ett bolag som verkar på marknadsmässiga villkor tar ett investeringsbeslut om ny elproduktion sker det rimligtvis med beaktande av den samlade intäkts- och kostnadsbilden. Kostnaderna för att ansluta en produktionsanläggning till transmissionsnätet är bara en del av denna kostnadsbild. Om nätkundskollektivet ska bära kostnaden för att ansluta havsbaserad vindkraft på ett sätt som inte är samhällsekonomiskt motiverat kommer det att innebära att nätkunderna subventionerar den havsbaserade vindkraften.

Om Affärsverket svenska kraftnät bedömer att det i ett enskilt fall är samhällsekonomiskt lönsamt att bygga ut transmissionsnätet till havs finns det dock ingenting som hindrar att sådana ledningar byggs. Regeringens utgångspunkt är att alla kraftslag ska ha jämförbara spelregler på elmarknaden, att alla produktionsslag ska bära sina egna kostnader och att den som ansluter till elnätet ska stå för de kostnader som anslutningen orsakar.

Gällande ordning m.m.

Regeringsformen om legalitetsprincipen och kollektivt beslutsfattande

Regeringsformen innehåller inte någon särskild reglering av styrningen av statligt ägda bolag. Som företrädare för statens ägande lyder regeringen under samma regler som andra bolagsägare (se vidare nedan). Regeringens möjlighet att lämna förslag till bolagsstämman, t.ex. om ändrad bolagsordning eller en ägaranvisning, begränsas av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § RF). Alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt.

Regeringen styr riket; det framgår av 1 kap. 6 § RF. Med undantag för vissa ärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten avgörs regeringsärenden av regeringen vid regeringssammanträde, enligt 7 kap. 3 § RF. 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. När det gäller bolag med statligt ägande har statsråd med ansvar för sådana fått regeringens bemyndigande att på egen hand företräda och utöva rösträtt för staten som aktieägare vid bolagsstämmor, men vissa beslut som gäller bolagen kräver riksdagens bemyndigande (se vidare nedan).

Grunderna för förvaltningen av statligt ägda bolag

Regeringen förvaltar och förfogar enligt 9 kap. 8 § RF, med vissa undantag, över statens tillgångar. Enligt 9 kap. 9 § RF beslutar riksdagen om grunderna för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar, vilket innefattar

de statligt ägda bolagen. Enligt de riktlinjer som riksdagen beslutade om våren 1996 (prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302) ska följande huvudprinciper gälla för förvaltningen av bolag med statligt ägande:

- Statligt ägda företag ska arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital företaget representerar och strukturanpassning.
- Den som utövar förvaltningen av ett statligt ägt företag ska med utgångspunkt i uppsatta verksamhetsmål aktivt följa företagets utveckling och vidta nödvändiga åtgärder för att företaget ska uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.

Utgångspunkten är att samtliga beslut som rör förvaltningen av bolagen med statligt ägande fattas av regeringen baserat på förvaltningsmandatet. I enlighet med 7 kap. 5 § RF är departementschefen, eller det statsråd som statsministern har förordnat, föredragande vid regeringssammanträden i ärenden som rör bolag som förvaltas av departementet. Vilka departement som förvaltar vilka bolag framgår av en bilaga till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Statsråd med ansvar för bolag med statligt ägande har fått regeringens bemyndigande att på egen hand företräda och utöva rösträtt för staten som aktieägare vid bolagsstämmor i de bolag som hör till departementets ansvarsområde. Detta innebär att ägarens förslag till beslut på bolagsstämman fattas av det ansvariga statsrådet genom ett regeringskanslibeslut. För ett fåtal bolag finns undantag från denna regel då det i vissa frågor krävs regeringsbeslut.

Med stöd av sitt allmänna beredningsansvar för förvaltningen av bolaget och sitt bemyndigande att företräda ägaren vid bolagsstämman förmedlar det ansvariga statsrådet regeringens inställning i frågor som rör bolaget. Respektive statsråd företräder således ägaren i den löpande förvaltningen och i kontakten med bolaget. I den löpande förvaltningen ingår bl.a. att fastställa bolagets ekonomiska mål.

Vissa beslut som gäller bolagen kräver riksdagens bemyndigande, t.ex. att skjuta till kapital till ett bolag. Vidare krävs riksdagens godkännande vid väsentliga ändringar av bolagens verksamhetsföremål (den konkreta verksamhet som bolaget bedriver och som fastställs av bolagsstämman i bolagsordningen).

Styrning av bolag med statligt ägande

Bolag med statligt ägande lyder under samma lagar som privatägda bolag, bl.a. aktiebolagslagen (2005:551). I egenskap av företrädare för statens ägande lyder regeringen alltså under samma regler som andra bolagsägare. Innebörden av detta är bl.a. att ägarinflytandet utövas i bolagets beslutande organ, bolagsstämman (7 kap. 1 § aktiebolagslagen). Bortsett från arbetstagarrepresentanterna utser stämman styrelsens ledamöter, vilka i ett statligt helägt företag representerar staten som ägare. Styrelsen utser i sin tur en verkställande direktör. Genom bl.a. valet av styrelse och möjligheten att föra in särskilda

bestämmelser i bolagsordningen kan statens representanter på bolagsstämman påverka inriktningen av bolagets verksamhet.

Bolag med statligt ägande är i likhet med andra aktiebolag självständiga juridiska personer. Bolagets styrelse ansvarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. I detta ingår att fortlöpande bedöma bolagets ekonomiska situation och att se till att bolaget har en betryggande internkontroll. Den löpande verksamheten sköts av bolagets ledning.

Regeringen kan inte rikta formellt bindande direktiv, anvisningar eller liknande direkt till bolagen. I enlighet med aktiebolagens bestämmelser är regeringen i likhet med andra aktieägare hänvisad till att utöva rätten att besluta i bolagets angelägenheter och rikta bindande anvisningar till bolaget vid bolagsstämman. Genom en s.k. ägaranvisning kan ägaren ge instruktioner till bolagets styrelse. Enligt statens ägarpolicy (se vidare nedan) används ägaranvisningar i ett bolag med statligt ägande i huvudsak när bolaget har ett särskilt beslutat samhällsuppdrag, får anslag eller befinner sig i omstrukturerings- samt vid avregleringar och andra liknande väsentliga förändringar.

I den mån riksdagen beslutar om anslag på statsbudgeten för bolagets verksamhet kan styrning utövas genom att särskilda villkor föreskrivs för hur anslaget får användas.

Utöver detta finns inte några formella styrmedel. Staten kan dock sluta avtal med ett statligt ägt bolag, varigenom bolaget frivilligt går med på att inskränka sin handlingsfrihet på ett sätt som staten önskar. Staten kan också utöva sitt ägarinflytande så att det i bolagsordningen skrivs in bestämmelser om att vissa av bolagets beslut ska underställas regeringen eller en annan statlig myndighet.

Statens ägarpolicy

I statens ägarpolicy (beslutad den 27 februari 2020) för bolag med statligt ägande redogörs för grunderna för de uppdrag och mål som sätts upp för bolag med statligt ägande.¹ Det redogörs även för tillämpliga ramverk och viktiga principfrågor när det gäller styrningen av bolagen. I ägarpolicyen ingår även regeringens principer för bolagsstyrning. Av ägarpolicyen framgår att den, inklusive nämnda principer, ska tillämpas i bolag med statligt majoritets-ägande.

I ägarpolicyen anförs att regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta bolagen med statligt ägande så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och, i förekommande fall, att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. Regeringen anser att det är av största vikt att bolagen förvaltas på ett aktivt och professionellt sätt med långsiktigt värdeskapande som övergripande mål.

Vidare anges bl.a. att bolag med statligt ägande ska agera långsiktigt, effektivt och lönsamt samt ges förmåga att utvecklas. En förutsättning för att bolagen med statligt ägande ska bidra till ekonomisk effektivitet och

¹ Regeringen beslutade den 20 februari 2025 om en ny ägarpolicy.

konkurrenskraft i hela landet är enligt vad som anförs i ägarpolicyen att staten tillämpar god bolagsstyrning. Den svenska regeringens förvaltningsprinciper följer vidare i huvudsak OECD:s riktlinjer för bolagsstyrning respektive antikorruption och integritet i statligt ägda företag vilket enligt ägarpolicyen ger ett förutsägbart ramverk för såväl staten som ägare som bolagen med statligt ägande.

Av statens ägarpolicy framgår att Svensk kod för bolagsstyrning, med några undantag, tillämpas i bolag med statligt majoritetsägande vars aktier inte är upptagna till handel på en reglerad marknad.

Svensk kod för bolagsstyrning

Svensk kod för bolagsstyrning kompletterar lagstiftning och andra regler genom att ange en norm för god bolagsstyrning genom att på några områden ställa högre krav. Koden möjliggör samtidigt för bolagen att avvika från dessa om det i det enskilda fallet skulle leda till bättre bolagsstyrning enligt principen ”följ eller förklara”. Den egentliga koden består av ett antal regler för bolagsstyrning som bl.a. rör bolagsstämman. I dokumentet beskrivs också den svenska modellen för bolagsstyrning. I fråga om ägarrollen anförs bl.a. att vikten av en aktiv ägarfunktion i bolagen betonas i förarbetena till den svenska aktiebolagslagen. Genom aktieägarnas aktiva stämmodeltagande främjas en väl avvägd maktbalans mellan ägare, styrelse och bolagsledning. Vidare konstateras att det i det svenska samhället finns en positiv syn på att större aktieägare tar ett särskilt ansvar för bolagen genom att från styrelsepositioner aktivt delta i förvaltningen av bolagen. Samtidigt får en stark ägarmakt inte missbrukas till skada för bolaget eller övriga aktieägare. Vidare konstateras att aktieägarnas inflytande utövas i bolagsstämman, att styrelsen ska svara för bolagets organisation och förvaltningen av bolagens angelägenheter (även om den är skyldig att rätta sig efter särskilda föreskrifter som kan ha meddelats av bolagsstämman, förutsatt att föreskrifterna i fråga inte strider mot aktiebolagslagen eller bolagsordningen) och att den verkställande direktören ska sköta den löpande förvaltningen.

Tidigare granskning

Uttalanden av statsråd

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang (se t.ex. bet. 2022/23: KU20 och bet. 2023/24:KU20). Utskottet har i dessa granskningar framhållit att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan med hänsyn till sin speciella ställning behöva ta särskilda hänsyn. I fråga om otillbörlig styrning, då av domstolar eller förvaltningsmyndigheter, har utskottet ansett att avsikten med ett uttalande, dvs. vilket uppsåt ett statsråd haft med ett uttalande, måste tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan (bet. 2006/07:KU20

s. 210 f.). Några granskningar har gällt uttalanden om statligt ägda bolags eller andra företags agerande.

Våren 2002 granskade utskottet den dåvarande demokratiministerns offentliggörande av en aktieförsäljning (bet. 2001/02:KU20 s. 261 f.). Statsrådet hade via ett pressmeddelande låtit offentliggöra att hon hade sålt sitt innehav av aktier i Ericsson, vilket enligt anmälan gjordes som en protest mot företagets bonussystem. I anslutning till pressmeddelandet publicerade Aftonbladet en artikel där statsrådet berättade varför hon hade sålt sina aktier. Statsrådet uppgav bl.a. att hon inte kunde ”kvarstå som aktieägare när företaget agerar så häpnadsväckande mot alla dem som har varslats eller är oroliga för Ericssons framtid. En ledning ska föregå med gott exempel.” På journalistens fråga om hon inte trodde att ledningen för Ericsson tyckte att det var konstigt att regeringen lade sig i svarade hon: ”Det tror jag i och för sig att näringslivet tycker många gånger. Då får de väl tycka det då.” På frågan om hon hade uppmanat andra att sälja sina aktier i Ericsson svarade hon: ”Nej, eftersom det är en dålig affär gör jag inte det. Det här är min grej.” I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas. I viss mån bör det enligt utskottet vägas in om statsrådet har ansvaret inom regeringen för den sakfråga som uttalandet avser, men mot bakgrund av regeringens kollektiva ansvar kan denna omständighet inte tillmätas avgörande betydelse. Utskottet framhöll vidare att det är av stor vikt att statsråd deltar i den allmänna debatt som pågår i samhället och att det också är rimligt att statsråd använder de möjligheter som står till buds för att nå ut till allmänheten. När det gällde den aktuella granskningen noterade utskottet att statsrådet i sin statsrådsroll hade uttryckt sin åsikt om ett företags agerande och i det sammanhanget även hade redovisat sina aktiedispositioner, varav det sistnämnda var en offentlig uppgift. Utskottet framhöll att statsråd bör inta en restriktiv hållning när det gäller offentliggörande av egna aktiedispositioner för att uttrycka gillande eller ogillande. Granskningen gav inte i övrigt anledning till något uttalande från utskottet.

Våren 2006 granskade utskottet den dåvarande näringsministerns uttalanden om de statliga bolagens tillhörighet till arbetsgivarorganisationer (bet. 2005/06:KU20 s. 156 f.). Anmälan avsåg uttalanden av statsrådet i form av ”hot” om vilken förhandlingsorganisation på arbetsmarknaden som statligt ägda bolag under Näringsdepartementet skulle tillhöra. Enligt anmälan hade statsrådet i bl.a. Dagens Nyheter den 10 juni 2005 låtit meddela att han övervägde att låta de statligt ägda bolagen lämna arbetsgivarorganisationen Svenskt Näringsliv, och bakgrunden var enligt anmälan bl.a. att Svenskt Näringsliv gett en ekonomisk garanti åt ett lettiskt byggföretags process i EG-domstolen som skulle klargöra om de svenska konfliktreglerna var förenliga med gemenskapsrätten. I sitt ställningstagande framhöll utskottet åter att ett statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att statsråd måste iaktta viss återhållsamhet bl.a. när det

gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Utskottet konstaterade att det granskade uttalandet inte gällde myndigheter utan företag med statligt ägande, och att det statliga ägandet företräds av regeringen. Vidare konstaterade utskottet att regeringen i sin ägarroll lyder under samma regler som andra bolagsägare och att ägarstyrningen således främst utövas vid bolagsstämman. Att regeringen eller enskilda statsråd skulle styra de statligt ägda bolagen genom uttalanden i medier eller inlägg i den offentliga debatten är inte förenligt med aktiebolagslagens regler om ägarstyrning, konstaterades därtill. Utskottet anförde att det fick förutsättas att de statligt ägda bolagen, som inte stod under utskottets granskning, följde aktiebolagslagen.

Våren 2019 granskade utskottet den dåvarande miljöministerns uttalanden om statliga bolag och myndigheters representation i branschorganisationen Svenskt Flyg (bet. 2018/19:KU20 s. 220 f.). Statsrådet hade framfört kritik mot Svenskt Flygs generalsekreterare och i medier bl.a. uttalat att Swedavia AB (ett av staten helägt bolag) borde lämna branschorganisationen. Om bolaget inte gjorde det på egen hand uttalade statsrådet vidare att hon ansåg att regeringen skulle använda de direktiv och den ägarstyrning som den hade tillgång till. I sitt ställningstagande konstaterade utskottet bl.a. att statsrådet inte hade varit ansvarig för frågor som rörde det statligt ägda bolaget. Någon avsikt att genom uttalandena eller på andra sätt styra bolaget i fråga om dess medlemskap i en branschorganisation synes inte ha förelegat.

Utskottet har även vid flera tillfällen granskat frågor som rör Vattenfall (se t.ex. Försäljningen av Vattenfalls brunkolsverksamhet i bet. 2016/17:KU20 s. 238 f.).

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor om statsrådets uttalanden. Utskottet fick den 11 februari 2025 respektive den 11 mars 2025 svarspromemorior som är upprättade inom Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A4.4.2–3). Av dessa framgår i huvudsak följande.

Statsrådets uttalanden syftade till att ifrågasätta Vattenfalls uppgift om att regeringens åtgärd att ta bort stödet för anslutning av havsbaserad vindkraft var enskilt avgörande för bolagets beslut att pausa vindkraftsprojektet Kriegers flak. Till grund för statsrådets ifrågasättande låg bl.a. det förhållandet att vindkraften är beroende av goda vindförhållanden, vilket gör elproduktionen oförutsägbar. Dessutom medför den volatila elprismarknaden ytterligare osäkerhet när det gäller möjligheten att få lönsamhet. Det är alltså flera bidragande osäkerhetsfaktorer som gör att det är svårt för elproducenter att få lönsamhet i sin investering. Alla dessa faktorer bör ha varit bidragande orsaker till Vattenfalls beslut att pausa Kriegers flak och inte enbart kostnaderna för anslutningen. Vidare anmärkte statsrådet på att Vattenfall inte kunde bemöta Svenska kraftnäts siffror på kapacitetsfaktorn. I stället presenterade bolaget

egna beräkningar som inte var gjorda i enlighet med regleringen i elmarknadsförordningen.

På frågor om hur uttalandena förhåller sig till Svensk kod för bolagsstyrning och statens ägarpolicy anges att uttalandena inte har utgjort ägarstyrning och därför inte träffas av statens ägarpolicy eller Svensk kod för bolagsstyrning. Regeringens ägarstyrning, sker i enlighet med statens ägarpolicy och Svensk kod för bolagsstyrning i tillämpliga delar, och den utövas framför allt genom deltagande på bolagsstämmor, och genom ägaranvisningar och ägardialoger. Statsrådets uttalanden i medier syftade enbart till att ifrågasätta Vattenfalls uppgifter om skälen för bolagets beslut att pausa vindkraftsprojektet Kriegers flak. Syftet var inte att uttala sig inom ramen för ägarstyrningen. Uttalandena har inte utgjort ägarstyrning, varför uttalandena inte träffas av statens ägarpolicy eller Svensk kod för bolagsstyrning. Uttalandena föregicks inte av någon samordning med Finansdepartementet eller bolagsansvarigt statsråd.

Av svaren framgår vidare att statssekreteraren med ansvar för energifrågor i juli 2024 fick muntlig information från Vattenfall om att bolaget övervägde att pausa vindkraftsprojektet Kriegers flak. Det enda skäl som angavs var att Vattenfall inte fick ihop ekonomin. Vid en ägardialog den 13 september 2024 nämnde Vattenfall att de inte avsåg att gå vidare med Kriegers flak eftersom det saknades investeringsförutsättningar. Detta hade redan offentliggjorts i ett pressmeddelande den 2 september 2024. Någon ytterligare information om orsakerna lämnades inte vid ägardialogen. Deltagare vid ägardialogen var verkställande direktören, finansdirektören och chefsjuristen för Vattenfall samt statssekreteraren med ansvar för bolag med statligt ägande och tjänstemän från avdelningen för bolag med statligt ägande på Finansdepartementet. Regeringen har inte vid något tillfälle framfört till Vattenfall att Kriegers flak bör eller inte bör byggas.

Utfrågning med energi- och näringsminister Ebba Busch

Utskottet höll den 10 april 2025 en utfrågning med energi- och näringsminister Ebba Busch (bilaga B3). Efter utfrågningen har utskottet även tagit emot kompletterande skriftlig information från departementet (*bilaga A4.4.4*).

Statsrådet redogjorde inledningsvis för de förutsättningar som gäller för den havsbaserade vindkraftens bidrag till elsystemet och för de kostnader som är förknippade med anslutning av havsbaserad vindkraft. Statsrådet konstaterade sammantaget att det kräver mycket stora investeringar att anlägga en vindkraftspark till havs samtidigt som det finns betydande osäkerhet kring möjligheterna till lönsamhet i investeringarna. Mot den bakgrunden ifrågasatte hon Vattenfalls uppgift om att regeringens åtgärd att ta bort stödet för anslutning av havsbaserad vindkraft var avgörande för bolagets beslut att pausa vindkraftsprojektet Kriegers flak. Statsrådet menade att det i stället bör ha varit ett beslut som grundades på flera olika bidragande faktorer, vilket var skälet för hennes ifrågasättande. Med det sagt framhöll hon samtidigt att det

naturligtvis är så att kostnaden för att dra en sjökabel till en vindkraftspark är en viktig aspekt som den som överväger att investera i havsbaserad vindkraft måste beakta men att det är väldigt många fler faktorer som har betydelse.

Mot bakgrund av frågor från utskottet beskrev statsrådet det sammanhang uttalandena gjordes i och vad som föregått uttalandena i huvudsak enligt följande.

Intervjun i Dagens Nyheter den 30 september 2024 gjordes i anslutning till ett möte hos Sydsvenska Handelskammaren med inte enbart Vattenfall. Ämnet för mötet var effektbristen i södra Sverige, och det var flera representanter på plats för att tala. Med på mötet var också flera företrädare för svenskt näringsliv och svensk industri. I den kontexten återgavs och påstods igen att Kriegers flak skulle kunna bidra med en kapacitetsfaktor runt 40 procent. Det var detta statsrådet synade, och då fanns det inga siffror att redogöra för. Statsrådet framhöll att det inte går att ha bolag, oavsett vem som äger dem, som påstår en möjlig kapacitetsfaktor och som när frågor ställs om hur de kommit fram till detta inte kan visa något underlag för beräkningen. Det var detta som föranledde att hon drog slutsatsen att man inte hade koll på sina siffror. Statsrådet framhöll att hon drog sig för att påpeka detta på det här sättet och att det inte var något hon gjorde lättvindigt. Det skedde mot bakgrund av att hon redan hade haft ett möte med de yttersta företrädarna för Vattenfall den 24 juni 2024 som handlade om just kapacitetsfaktorn och möjligheten att potentiellt sett kunna få ut 40 procent av Kriegers flak och annan havsbaserad vindkraft. Bolaget hade gjort påståenden i ännu ett tidigare sammanhang om att detta var möjligt. Vid mötet den 24 juni konstaterade statsrådet att det inte fanns underlag för påståendet. Vid utfrågningen framhöll hon att det inte är politik eller något man kan ha en ideologisk uppfattning om utan att det är fakta. Fakta grundade på EU:s elmarknadsförordning och den beräkningsmodell som följer därav som Svenska kraftnät har ansvarat för att ta fram och som alla aktörer behöver förhålla sig till. Statsrådet underströk att det utifrån den beräkningsmodellen inte finns fog för att säga att kapacitetsfaktorn är högre än 18 procent.

Som svar på frågor om hur statsrådets uttalanden förhåller sig till regeringens roll som ägare av Vattenfall AB anförde statsrådet följande. Det finns en tydlig ordning för regeringens styrning av statligt ägda bolag. Där finns det ett kollektivt ansvar. Frågor om ägarstyrning av Vattenfall ligger dock under finansministerns ansvar, och frågor som rör ägarstyrningen hanteras därför i dialog med finansministern. Energi- och näringsministerns portfölj omfattar inte ett direkt ansvar för de statligt ägda bolagen utan en roll som systemansvarig och i den rollen ingår att ha en dialog inte bara med Vattenfall utan med alla aktörer i det svenska energisystemet.

Statsrådet framhöll samtidigt vikten av att hon fortfarande ska förhålla sig till statens ägarpolicy och Svensk kod för bolagsstyrning i de delar som är tillämpliga. Hon framhöll också att hon såg fördelar med, och själv aktivt hade önskat, en ordning där hon inte är direkt ansvarig minister för ägarstyrning samtidigt som hon som energiminister och systemansvarig har att förhålla sig

till alla bolag på marknaden. Detta för att det ska vara tydligare. Statsrådet uppgav också att hon inte hade försökt att påverka Vattenfalls investeringsbeslut i fråga om Kriegers flak. Hon kan sätta förutsättningarna på marknaden, men därefter är det upp till enskilda bolag att värdera vad som är intressant för dem och inte.

När det gällde de aktuella uttalandena menade statsrådet att dessa inte föll inom ramen för ägarstyrning. Avsikten var inte heller att på något sätt påverka Vattenfalls agerande. Uttalandena syftade från statsrådets sida enbart till att faktamässigt ifrågasätta grunden för lönsamhet och hur man använde begreppet kapacitetsfaktor och siffrorna bakom. Statsrådet menade att det är hennes uppgift att skapa en tydlighet kring detta. Hon framhöll också att hon inte med något bolag omedelbart skulle markera eller upplysa i en intervju om någon påstod någonting, då skulle hon söka den dialogen först. Hon kände sig också mycket trygg med att uttalandena inte skulle uppfattas som styrning utan som en faktaupplösning, också mot bakgrund av att det tidigare förts en dialog om detta och att det byggde på den diskussion som var föremål för mötet.

På en fråga om huruvida uttalandena kunde påverka marknadsens förtroende för Vattenfall framhöll statsrådet att hennes uppgift är att föra fram fakta. Med det sagt upprepade hon att det inte var en kommentar som gjordes lättvindigt. Om en aktör – vem som helst – påstår något som det inte finns stöd för ser statsrådet det som hennes ansvar att belysa det. Statsrådet uttalade att hon har förtroende för Vattenfall. Hon ansåg också att man visat på detta förtroende genom att i många avseenden markera att Vattenfall är en viktig aktör i Sverige.

Efter att uttalandena gjordes har det förekommit fortsatta samtal med Vattenfall. Statsrådet menade att det naturligtvis är skadligt både för Vattenfall som bolag och för möjligheten att genomföra regeringens politik om det finns en förtroendeklyfta. Statsrådet ansåg att hon vidtagit adekvata åtgärder för att se till både att allmänheten har tillgång till fakta och att alla aktörer som opererar på energimarknaden i Sverige vet vad de har att förhålla sig till. Hon uppfattade att saken var utredd och att hon och Vattenfall har samma bild av vad som gäller utifrån EU:s elmarknadsförordning och Svenska kraftnäts beräkningsmodell. Redogör man för andra siffror behöver man också vara tydlig med att det är en annan beräkningsmetod. Då finns det inga frågetecken. Statsrådet hade även förtroende för att finansministern hade tagit det vidare på ett adekvat sätt inom ramen för den statliga ägarstyrningen. Det har inte heller ställts frågor från medier eller annan allmänhet som skulle tyda på att det finns frågetecken i efterhand. Hade den sortens frågor funnits hade statsrådet självklart svarat och markerat den tydlighet och det förtroende som finns på samma sätt som hon gjort under utfrågningen.

På en fråga om fler aktörer angett att det slopade anslutningsstödet till havsbaserad vindkraft var avgörande för lönsamhetskalkylen har departementet skriftligen efter utfrågningen svarat att de inte känner till att det finns någon annan aktör än Vattenfall som sagt att anslutningskostnaden varit avgörande för deras investeringsbeslut.

Utskottets ställningstagande

Granskningen avser om statsrådet genom sina uttalanden lagt sig i driften av Vattenfall på ett sätt som står i strid med statens roll som bolagsägare samt om hon genom att uttala sig negativt om bolaget kan ha skadat bolagets trovärdighet och affärsmässighet.

I granskningen har det framhållits att uttalandena inte utgjort ägarstyrning utan enbart syftade till att ifrågasätta det skäl som bolaget angett för sitt beslut om att pausa det aktuella vindkraftsprojektet. Statsrådet har betonat att uttalandena ska ses mot bakgrund av att hon redan tidigare haft ett möte med de yttersta företrädarna för bolaget där hon framfört att det inte fanns underlag för deras påstående. Statsrådet har även anført att hon inte är ansvarig för frågor som rör det statliga bolaget utan att hon som energi- och näringsminister har en roll som systemansvarig i vilken ingår att ha en dialog med alla aktörer i det svenska energisystemet.

I fråga om huruvida uttalandena kunde påverka marknads förtroende för bolaget har statsrådet anført att hennes uppgift är att föra fram fakta. Enligt utskottet är det självklart av värde att statsråd deltar i det offentliga samtalet och klargör sakförhållanden och reder ut eventuella missuppfattningar. Utskottet vill dock påminna om att regeringen är företrädare för statens ägande och den ska förvalta bolagen med statligt ägande på ett ansvarsfullt sätt. Formuleringar i uttalanden som i onödan riskerar att skada ett bolags trovärdighet och affärsmässighet bör undvikas.

4.5 Energi- och näringsminister samt vice statsministerns kommunikation på en social medieplattform

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 890-2024/25), *bilaga A4.5.1*, begärs det att utskottet granskar energi- och näringsminister samt vice statsminister Ebba Buschs kommunikation om lagen om anonyma vittnen på plattformen Instagram.

I anmälan anges att Ebba Busch publicerade ett inlägg med ett felaktigt innehåll på Instagram. Inlägget, som publicerades den 2 januari 2025, avsåg lagen om anonyma vittnen i brottmål som trädde i kraft vid årsskiftet. I inlägget angavs att ”den som utsatts för brott kan vitna anonymt”. Påståendet var felaktigt eftersom bestämmelserna i den nya lagen avser vittnen och inte målsägande.

Anmälaren gör gällande i huvudsak att statsråds uttalanden ska vara korrekta och att spridning av felaktig eller missvisande information kan skada förtroendet för regeringen. Anmälaren begär mot denna bakgrund att

konstitutionsutskottet ska granska dels vilka rutiner som finns för att säkerställa att statsråden förmedlar korrekt information, dels vilka åtgärder regeringen eller Regeringskansliet har vidtagit för att undvika liknande fel i framtiden.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet, *bilaga A4.5.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den 1 januari 2025 publicerades ett inlägg om lagen om anonyma vittnen i brottmål på Ebba Buschs konto på den sociala medieplattformen Instagram, buschebba.

I en bildtext angavs: ”Nu kan du som utsatts för brott vittna anonymt.” Uppgifterna i bildtexten var felaktiga, eftersom lagen i fråga omfattar vittnen och inte målsägande. De felaktiga uppgifterna förekom endast i bildtexten och inte i inläggets övriga delar.

Inlägget raderades på morgonen den 2 januari 2025 efter att ha varit publicerat i drygt 15 timmar. Senare samma dag publicerade Ebba Busch ett nytt inlägg om anonyma vittnen på Instagram med en rättelse. I rättelsen hänvisades till den felaktiga publiceringen och angavs bl.a.: ”Felet berodde på den mänskliga faktorn och har nu rättats till”. Det senare inlägget innehöll inte någon bildtext.

Gällande ordning m.m.

Lagen om anonyma vittnen i brottmål

Den 1 januari 2025 trädde lagen (2024:1180) om anonyma vittnen i brottmål i kraft (prop. 2024/25:20, bet. 2024/25:JuU6, rskr. 2024/25:44). Syftet med lagen är att stärka skyddet för vittnen och bryta tystnadskulturen inom och runt de kriminella gängen och på så sätt förbättra förmågan att utreda och klara upp brott.

Lagen omfattar vittnen. Den omfattar inte målsägande, dvs. den eller de som har utsatts för ett brott.

Lagen innebär att vittnen under vissa särskilt angivna förhållanden kan höras anonymt. Det gäller både under en förundersökning och vid huvudförhandling i brottmål. I lagens 1 § anges under vilka förutsättningar ett vittne får höras anonymt. Ansökan om att ett vittne ska höras anonymt kan göras vid tingsrätten av en åklagare, den misstänkte eller den tilltalade (3 §). Vittnen kan inte själva ansöka om att få vara anonyma.

Regeringen och Regeringskansliet i sociala medier

På regeringens webbplats finns en lista med länkar till ”konton i sociala medier som Regeringskansliet ansvarar för och andra konton som statsråden använder”.

Under rubrikerna Regeringskansliets konton, Regeringen och Regeringskansliet, anges bl.a. följande konto:

Regeringen på Instagram

Under rubriken Andra konton som statsråden använder, Ebba Busch, anges bl.a. följande konto:

Ebba Busch på Instagram

Handboken Information för politiker i Regeringskansliet

I handboken Information för politiker i Regeringskansliet (2022) underavsnitt 12.4 Webbplatser och sociala medier anges bl.a. följande (s. 75 f.):

Regeringskansliets konton i sociala medier

Regeringens och Regeringskansliets konton i sociala medier kompletterar kommunikationen på regeringen.se för att öka genomslaget för regeringens politik.

Regeringskansliet ansvarar för de konton i sociala medier som Regeringskansliet har öppnat. Av kontot ska det tydligt framgå att det är Regeringskansliet, ett departement eller ett statsråd som är avsändare för kontot. Ansvar för kontot ska vara fastlagt i ett särskilt myndighetsbeslut eller i en arbetsordning. Mer information finns i Regeringskansliets vägledning för sociala medier.

På ett konto som Regeringskansliet ansvarar för publiceras enbart inlägg som gäller regeringens politik, statsrådsuppdraget eller Regeringskansliets verksamhet. Kontot ska inte innehålla partipolitik.

Andra konton som statsråden använder

Många statsråd använder också andra konton i sociala medier; konton som Regeringskansliet inte ansvarar för. Dessa konton kan statsrådet ha i egenskap av till exempel privatperson eller partimedlem.

Regeringskansliets medarbetare, såväl politiskt anställda som opolitiska tjänstemän, får inte under arbetstid bistå statsrådet i att publicera inlägg i andra konton än Regeringskansliets.

Regeringskansliets vägledning för sociala medier

I dokumentet Sociala medier i Regeringskansliet – vägledning (daterat 2023-01-03) anges i ett inledande avsnitt att sociala medier är en del av regeringens och Regeringskansliets kommunikationskanaler och kompletterar webbplatsen regeringen.se (s. 2). Vägledningen är ett stöd i det löpande arbetet med sociala medier i Regeringskansliet samt vid etablering av nya kanaler och omfattar i första hand de konton (eller sidor, t.ex. på LinkedIn) i sociala medier som Regeringskansliet ansvarar för (s.k. RK-konton).

Många statsråd använder också andra konton i sociala medier. I avsnitt 5.1 och 5.2 i vägledningen redogörs i korthet för skillnaderna mellan RK-konton och statsrådets andra konton (s. 18 f.). Av redogörelsen framgår bl.a. följande. Ett konto som Regeringskansliet ansvarar för (RK-konto) har öppnats av

Regeringskansliet. Det innebär att ett avtal har ingåtts mellan Regeringskansliet och det sociala mediet. På kontot är det tydligt att det är Regeringskansliet, ett departement eller ett statsråd som är avsändare för kontot. Ansvar för kontot är fastlagt i ett särskilt myndighetsbeslut och innebär att en person eller befattningshavare i Regeringskansliet ansvarar för att bestämmelserna i EU:s allmänna dataskyddsförordning¹ och lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor följs. På ett RK-konto publiceras enbart inlägg som gäller regeringens politik, statsrådsuppdraget eller Regeringskansliets verksamhet. Kontot innehåller därmed inte partipolitik. Det är Regeringskansliets anställda som publicerar inlägg, hanterar kommentarer och sköter uppsikten av kontot. Kontot hanteras i enlighet med de styrande dokument som finns i Regeringskansliet.

När det gäller de konton i sociala medier som statsråden använder men som Regeringskansliet inte ansvarar för kan det vara konton som statsråd har i egenskap av t.ex. privatperson eller partimedlem. Det är statsrådet eller den person som öppnat kontot som är ansvarig för kontot, vilket bl.a. innefattar att se till att bestämmelserna i EU:s allmänna dataskyddsförordning och lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor följs. Regeringskansliets medarbetare kan inte i tjänsten arbeta med dessa konton, vare sig politiskt anställda eller opolitiska tjänstemän.

Regeringskansliets promemoria Produktion av material om regeringens politik i andra kanaler än RK-kanaler

Av Regeringskansliets (Förvaltningsavdelningen, RK Kommunikation) promemoria Produktion av material om regeringens politik i andra kanaler än RK-kanaler (daterad 2023-06-16) framgår att det förekommer att Regeringskansliet producerar material som kan publiceras på de konton som listas på regeringens webbplats under rubriken Andra konton som statsråden använder.

Svar på skriftlig fråga

Den 17 januari 2025 svarade justitieminister Gunnar Strömmer på en skriftlig fråga (fr. 2024/25:653) om huruvida han avsåg att vidta någon åtgärd med anledning av den felaktiga information om möjligheten att vittna anonymt som hade publicerats på Ebba Buschs Instagram-konto. I svaret anfördes följande:

Rasmus Ling har frågat mig om jag kommer att vidta några åtgärder med anledning av den felaktiga information om möjligheten att vittna anonymt som publicerades på vice statsminister Ebba Buschs Instagram-konto, så att felaktigheter om reglerna om anonyma vittnen inte sprids.

Sedan den 1 januari kan vittnen höras anonymt om det handlar om allvarliga brott och det finns en påtaglig risk för att vittnet utsätts för allvarlig brottslighet. Målsägande omfattas inte av den nya lagen. Införandet av ett system med anonyma vittnen är en av flera åtgärder för

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

att bryta tystnadskulturen i och runt gängen, stärka skyddet för vittnen och förbättra förmågan att utreda och klara upp fler brott i vårt land.

Som Rasmus Ling påpekar har regeringen vidtagit åtgärder för att öka kunskapen om den nya lagstiftningen genom att ge Brottsoffermyndigheten i uppdrag att ta fram och sprida ett utbildnings- och informationsmaterial om vikten av att vittna. Uppdraget är ett led i arbetet med att öka kunskapen och tryggheten hos vittnen och få fler att vittna. I uppdraget ingår att sprida information om systemet med anonyma vittnen. Uppdraget pågår och ska redovisas den 29 september 2025.

Det är givetvis viktigt att ny lagstiftning beskrivs på ett korrekt sätt och ur det perspektivet är det olyckligt när oriktig information publiceras. Jag kan konstatera att det aktuella inlägget korrigerats och avser inte att vidta några åtgärder i anledning av det inträffade.

Tidigare granskning

Hösten 2024 granskade utskottet statsråds användande av sociala medier (bet. 2024/25:KU10).¹ Utskottet konstaterade att statsrådets kommunikation sker i dag genom sociala medier i större utsträckning än tidigare. Både användande av statsrådskonton som Regeringskansliet ansvarar för och användande av egna konton som statsråden har i egenskap av t.ex. privatperson eller företrädare för ett politiskt parti förekommer. Användande av egna konton i rollen som statsråd kan enligt utskottet innebära särskilda utmaningar och ge upphov till gränsdragningsvårigheter. Det riskerar att försvåra bedömningen av i vilken utsträckning användandet av kontot utgör ett led i tjänsteutövningen. Med hänsyn till den numera utbredda användningen av sociala medier bör det trots betänkligheter finnas ett utrymme för statsråden att kommunicera i frågor som rör regeringens politik även på statsrådets egna konton i sociala medier. Sådan kommunikation kan exempelvis vara ett naturligt inslag i det politiska samtalet, som statsråd förväntas delta i. Enligt utskottet var det inte ändamålsenligt att göra långtgående uttalanden om hur statsrådets egna konton i sociala medier borde vara utformade eller hur deras kommunikation på de egna kontona borde ske. Utskottet framhöll dock vikten av att statsråden i så stor utsträckning som möjligt tydliggör när användandet av egna konton i sociala medier utgör ett led i tjänsteutövningen. Enligt utskottet bör det också säkerställas att officiell information från regeringen regelmässigt kommuniceras i regeringens egna kommunikationskanaler och att statsrådets egna konton i sociala medier endast används som komplement. Utskottet noterade även att statsrådets egna konton på sociala medier inte i alla delar är utformade i enlighet med Regeringskansliets vägledning om sociala medier. Vidare framstod det enligt utskottet som att det arbetssätt som tillämpades inom Regeringskansliet i viss mån var svårörenligt med det som angavs i styrdokumentet om användandet av sociala medier. Utskottet betonade vikten av att det gjordes väl avvägda analyser och noggranna överväganden i det översynsarbete som pågick inom Regeringskansliet av

¹ Betänkandet föredrogs i kammaren onsdagen den 22 januari 2025 och överlämnades med en riksdagsskrivelse till regeringen samma dag (rskr. 2024/25:127).

styrdokument om användandet av sociala medier och förutsatte att man därvid beaktade det som utskottet hade anfört.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 4 mars 2025 en svarspromemoria som är upprättad inom Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A4.5.2). Av svarspromemorian framgår i huvudsak följande.

Regeringskansliet har inte några särskilda rutiner som anger vilket arbetssätt som ska tillämpas inför publiceringar som rör regeringens politik på statsråds egna konton i sociala medier.

Inlägg som rör regeringens politik på Ebba Buschs Instagramkonto stäms regelmässigt av med henne före publicering. I detta fall gjordes en avstämning av texten i inlägget men inte av bilden med den felaktiga bildtexten.

Den aktuella publiceringen på kontot Ebba Busch på Instagram gjordes för att uppmärksamma att en lagändring som syftar till att stärka skyddet för vittnen trädde i kraft.

Utskottets ställningstagande

Statsråden använder olika konton i sociala medier för sin kommunikation: statsrådskonton som Regeringskansliet ansvarar för och statsrådets egna konton som de har i egenskap av t.ex. privatperson eller företrädare för ett politiskt parti. Som konstitutionsutskottet tidigare har uttalat (bet. 2024/25:KU10 s. 103 f.) bör det finnas utrymme för statsråden att kommunicera i frågor som rör regeringens politik även på sina egna konton i sociala medier; att så sker är ett naturligt inslag i det politiska samtalet som statsråd förväntas delta i. Samtidigt bör statsråd i så stor utsträckning som möjligt tydliggöra när användandet av egna konton i sociala medier är en del av tjänsteutövningen, och deras egna konton bör endast användas som komplement till regeringens kanaler för kommunikation av officiell information från regeringen.

Vidare har utskottet tidigare uttalat att statsråden, i likhet med var och en, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Statsråden kan dock, med hänsyn till sin speciella ställning, behöva ta särskilda hänsyn när de gör sina uttalanden. En självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Givetvis gäller detta oberoende av vilka kanaler som används för kommunikationen och även när den sker på sociala medier. (Se t.ex. bet. 2017/18:KU20 s. 300 f.)

Den publicering på kontot Ebba Busch på Instagram som har anmälts till utskottet har avsett regeringens politik. Av granskningen framgår att publiceringen gjordes för att uppmärksamma att en lagändring som syftar till att stärka skyddet för vittnen trädde i kraft. Vidare framgår det att texten i inlägget hade stämts av med energi- och näringsminister samt vice statsminister Ebba Busch före publiceringen, men att en medarbetare därefter

lade till en bild med en felaktig bildtext utan att detta stämts av. När felet uppmärksammades korrigerades bilden, och statsrådet förklarade att den felaktiga publiceringen berodde på ett misstag vid hanteringen av inlägget.

Genom publiceringen av den felaktiga bildtexten kom delar av informationen om den nya lagen att bli missvisande. Statsrådet är ansvarig för publiceringar om regeringens politik på hennes eget konto och utskottet förutsätter att hon ser till att ha rutiner som säkerställer att hon kan ta detta ansvar.

Granskningen ger härutöver inte anledning till något uttalande av utskottet.

4.6 Klimat- och miljöministerns uttalanden om trålning

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2002-2023/24), *bilaga A4.6.1*, begärs det att utskottet granskar statsminister Ulf Kristerssons och klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtaris uttalanden i samband med presentationen av havsmiljöpropositionen.

I anmälan hänvisas till en pressträff den 4 juni 2024, vid vilken regeringen presenterade den aktuella propositionen. Enligt anmälaren uttalade sig statsministern och klimat- och miljöministern om att regeringen skulle förbjuda bottentrålning i marina skyddade områden på ett sätt som inte stämde överens med innehållet i propositionen. Anmälaren menar att propositionen inte innehåller något förbud mot bottentrålning, utan endast uttrycker avsikten att gå vidare med ett utredningsförslag. Vidare anför anmälaren att klimat- och miljöministern också uttalade sig om en utflyttning av trålgränsen på ett sätt som inte var i enlighet med propositionen. Enligt anmälaren finns det inget skarpt förslag om en utflyttning av trålgränsen i propositionen, utan endast en bedömning om att det bör tas fram permanenta regleringar. Anmälaren hänvisar även till vissa uttalanden av klimat- och miljöministern i medier. Med anledning av det ovanstående anser anmälaren att konstitutionsutskottet bör granska statsministerns och klimat- och miljöministerns uttalanden med avseende på deras förenlighet med regeringsformens krav på saklighet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet, *bilaga A4.6.2*. En utfrågning har även hållits med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari, *bilaga B2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Pressträff den 4 juni 2024

Den 4 juni 2024 höll statsminister Ulf Kristersson, klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari och landsbygdsminister Peter Kullgren en pressträff. Av inbjudan framgick att statsråden bjöd in till pressträffen ”för att presentera regeringens proposition för en levande havsmiljö”. Vid pressträffen hölls en presentation med rubriken ”Levande hav och hållbart fiske”.

Under pressträffen anförde statsministern bl.a. att ”fisket har varit för hårt under en lång tid. [...] Därför kommer vi nu helt slopa bottentrålningen i de skyddade områdena.”

Klimat- och miljöministern uttalade bl.a. följande under pressträffen:

Regeringen bedömer att dessa områden, alltså marina nationalparker, naturreservat och Natura 2000-områden, måste utökas och stärkas. Och därför föreslår regeringen nu ett förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden, i enlighet med betänkandet som heter just Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden.

Därutöver har regeringen bestämt att trålgränsen ska flyttas ut 12 nautiska mil, från Skanör till Haparanda, inklusive Öland och Gotland. Det vill säga trålförbud i hela det svenska sjöterritoriet i Östersjön på en permanent basis. Detta kommer ske enligt konstens alla regler, det vill säga i samråd med kommissionen, i samråd med berörda medlemsstater och de berörda rådgivande nämnderna.

Havsmiljöpropositionen var ännu inte offentliggjord vid tidpunkten för pressträffen.

Vissa uttalanden i medier

I en intervju i Expressen den 4 juni 2024 uttalade sig klimat- och miljöministern med anledning av den aktuella propositionen. Statsrådet sade bl.a. att ”det här är ju någonting som ganska många inte vet om, att man får bottentråla i våra skyddade områden, men det är också någonting som den här havspropositionen nu kommer sätta stopp för, äntligen.”

I en intervju i Sveriges Radio den 19 juni 2024 kommenterade klimat- och miljöministern det som anförts i anmälan till konstitutionsutskottet om att hon genom sina uttalanden skulle ha brustit i saktlighet. Statsrådet uttalade bl.a. följande:

Det vi annonserar är det regeringen är överens om. Metoderna för det här, det är ju komplicerat, [...] det finns havsförvaltningsavtal och diplomatiskt arbete som påbörjas helt enkelt. Och det finns ingenting som skulle säga att det är vilseledande. [...] Att förändra internationella havsförvaltningsavtal är en krånglig fråga, så att man behöver konsultera EU-kommissionen och annat, men vi är i full färd med att genomföra den här politiken.

Utredningen om reglering av fiske i marina skyddade områden

Regeringen beslutade den 24 mars 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över den svenska lagstiftningen i syfte att reglera fisket för att stärka skyddet för marina skyddade områden. I maj 2023 presenterade utredningen sitt slutbetänkande Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden (SOU 2023:20). I betänkandet lämnar utredningen förslag till ändringar i fiskelagen (1993:787) som innebär att hindret mot att meddela föreskrifter som är så ingripande att fisket avsevärt försvåras tas bort för att möjliggöra ett förbud mot bottentrålning.

Regeringens havsmiljöproposition

Den 3 juni 2024 beslutade regeringen proposition 2023/24:156 Ett levande hav – ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske, och den 5 juni 2024 överlämnades propositionen till riksdagen. I propositionen föreslår regeringen en inriktning för havsmiljöpolitiken.

När det gäller frågan om förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden anges bl.a. följande i propositionen (s. 66):

Regeringen avser att gå vidare med förslagen i betänkandet Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden (SOU 2023:20). Förslagen innebär ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, liksom när och hur eventuella undantag från ett förbud mot bottentrålning i dessa områden ska kunna beviljas.

När det gäller frågan om att flytta trålgränsen anges bl.a. att "[d]et bör tas fram permanenta regleringar avseende pelagiskt trålfiske inom hela området upp till 12 nautiska mil från baslinjen i svensk territorialzon i Östersjön från Skanör till Haparanda, inklusive Öland och Gotland" (s. 53).

Regeringens proposition om förbud mot bottentrålning

Den 16 januari 2025 överlämnade regeringen proposition 2024/25:81 Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden till riksdagen. I propositionen behandlades det förslag om ändring i fiskelagen för att möjliggöra ett generellt förbud mot bottentrålning som presenterades i den ovannämnda utredningen (SOU 2023:20). Den 2 april 2025 fattade riksdagen beslut i enlighet med regeringens förslag (bet. 2024/25: MJU13, rskr. 2024/25:170).

Uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten

I Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev för 2025 gav regeringen myndigheten i uppdrag att bl.a. ta fram underlag för internationella samråd för att flytta ut trålgränsen för pelagiskt fiske för fiskefartyg över 24 meter i längd som fiskar med aktiva redskap till 12 nautiska mil utanför baslinjen i svenska territorialhavet i Östersjön från Skanör till Haparanda, inklusive Öland och Gotland. I uppdraget ingår att beskriva vilka åtgärder som regeringen behöver vidta inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

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 saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (se Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt [Juno, version 28], avsnitt 5.3.3). Som framgår ovan gäller bestämmelsen alltså inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Konstitutionsutskottet har uttalat att endast en del av regeringens verksamhet omfattas av saklighetskravet i regeringsformen och att saklighetskravet därför inte generellt kan tillämpas i granskningen av statsrådsuttalanden i olika sammanhang (bet. 2016/17:KU20 s. 332).

Riktlinjebeslut

Riksdagen kan, enligt 9 kap. 6 § RF, besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för tid efter den följande budgetperioden. Genom införandet av denna bestämmelse grundlagsfästes den praxis som hade utvecklats och som innebar att riksdagen fick tillfälle att på ett tidigt stadium diskutera och ta ställning till inriktningen av reformer på längre sikt än det kommande budgetåret. Med riktlinjer för statens verksamhet på ett område avses bl.a. grunderna för själva verksamheten, inte minst målen och de huvudsakliga medlen. Det kan också vara fråga om huvuddragen i organisationen. Det kan vidare vara aktuellt att ange vissa ekonomiska restriktioner för den fortsatta planeringen (Holmberg m.fl., Grundlagarna [Juno, version 3A], kommentar till 9 kap. 6 § RF).

I en proposition med förslag till riktlinjer begär regeringen att riksdagen ska godkänna dessa riktlinjer. I grundlagspropositionen anfördes att många frågor som är betydelsefulla för samhällsutvecklingen på så sätt kan komma under riksdagens bedömning på ett stadium när ännu fler vägar att uppnå målen står öppna. Vidare betonades att riksdagens riktlinjebeslut inte var rättsligt bindande men kunde få stor faktisk betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet (prop. 1973:90 s. 345).

Tidigare granskning

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet brukar i dessa granskningar framhålla dels att utskottets granskning ska avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, dels att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att statsråd med hänsyn till sin speciella ställning kan behöva ta särskilda hänsyn.

Ett antal granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f., bet. 2017/18:KU20 s. 300 f., bet. 2018/19:KU20 s. 201 f. och 214 f. samt bet. 2022/23:KU20 s. 151). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Utskottet har också uttalat att det är angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter (bet. 2016/17:KU20 s. 374).

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 6 februari 2025 en svarspromemoria som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A4.6.2).

I promemorian konstateras att proposition 2023/24:156 Ett levande hav – ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske är en inriktningsproposition för havsmiljöpolitiken. Vid pressträffen och efterföljande intervjuer med klimat- och miljöministern framhölls att en utflyttning av trålgränsen till 12 nautiska mil förutsätter involverandet av andra aktörer, såsom EU-kommissionen och andra berörda medlemsstater. Därigenom tydliggjordes att förslagen i inriktningspropositionen förutsatte ytterligare åtgärder och överväganden från regeringens sida.

I promemorian noteras också att regeringen, i enlighet med inriktningspropositionen, den 16 januari 2025 lämnade proposition 2024/25:81 Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden till riksdagen. Vidare noteras att regeringen i Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev för 2025 givit myndigheten ett uppdrag att ta fram underlag för internationella samråd om att flytta ut trålgränsen för visst pelagiskt fiske.

Utfrågning med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari

Utskottet höll den 8 april 2025 en utfrågning med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari (bilaga B2).

Vid utfrågningen framhöll statsrådet inledningsvis bl.a. följande. Den havsmiljöproposition som presenterades vid pressträffen den 4 juni 2024 är en inriktningsproposition där regeringen pekar ut inriktningen för havsmiljöpolitiken. Propositionen innehåller inga skarpa lagförslag utan syftar till att informera om och få riksdagens stöd för regeringens utpekade riktlinjer för havsmiljöpolitiken. När det gäller frågan om att införa ett förbud mot

bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen redogjorde statsrådet för att regeringen hade kommit överens om att införa ett sådant förbud. När det gäller regeringens bedömning om att trålgränsen bör flyttas ut framgår av propositionen att det är något som förutsätter en inblandning av andra aktörer, vilket statsrådet även framhöll vid pressträffen och de efterföljande intervjuerna.

Vid utfrågningen framkom därutöver i huvudsak följande. Pressträffen handlade om levande hav och hållbart fiske, vilket omfattade mer än endast inriktningspropositionen. Syftet med pressträffen var att ge en övergripande redogörelse för havsmiljöpropositionen och de överenskommelser regeringen beslutat om i samband med denna. För att genomföra överenskommelserna krävs både förordningsändringar och lagändringar, vilket är ett omfattande arbete. Vissa av de saker som framgår av inriktningspropositionen är inte riksdagsbeslut utan ett arbete som rent formellt endast kan ske genom uppdrag till myndigheterna, som förhandlar med andra medlemsstater och med EU-kommissionen för att sedan få grönt ljus för att gå vidare med nationella åtgärder.

Klimat- och miljöministern lyfte också fram omständigheter som tydliggjorde att pressträffen hade ett bredare anslag än att bara redogöra för förslagen i inriktningspropositionen. Pressträffen kallades för ”Levande hav och hållbart fiske” i stället för namnet på propositionen som är längre och mer specifikt. Vidare använde statsrådet under pressträffen vid ett flertal tillfällen orden ”regeringen är överens” för att markera att det var regeringens överenskommelser som presenterades. Statsrådet hänvisade också vid pressträffen till betänkandet för att förtydliga att detaljerna om hur genomförandet skulle gå till rent praktiskt framgår av betänkandet.

När det gäller statsrådets uttalande i medier om att havsmiljöpropositionen skulle ”sätta stopp” för bottentrålning i skyddade områden anförde klimat- och miljöministern under utfrågningen att uttalandet skulle förstås som att regeringen annonserade en ny inriktning för havsmiljöpolitiken och ett flertal kommande beslut som den avsåg att förverkliga. Vidare anförde statsrådet att när hon under pressträffen och i intervjuer talade om vad regeringen ”avsåg” att göra syftade hon på att regeringen med full kraft skulle verka för att förverkliga överenskommelserna med de medel som den har att tillgå. Detta innebar bl.a. att regeringen tog fram det underlag som krävdes för förändringar i lag och förordning för att kunna införa ett förbud mot bottentrålning samt gav Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att ta fram underlag för internationella samråd.

När det gäller tidpunkten för pressträffen i förhållande till offentliggörandet av havsmiljöpropositionen anförde klimat- och miljöministern under utfrågningen att hon inte var involverad i planeringen av denna. Regeringen verkar dock generellt för att möjliggöra att man vid en pressträff ska kunna läsa innehållet i det som presenteras.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare har uttalat har statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning kan dock särskild försiktighet behöva iakttas. En självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Det är också angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter.

Frågan i anmälan gäller om statsministern och klimat- och miljöministern i uttalanden vid en pressträff och i intervjuer gett en korrekt bild av innehållet i regeringens havsmiljöproposition. I granskningen har framhållits att havsmiljöpropositionen är en inriktningsproposition som således inte innehåller skarpa lagförslag utan är till för att informera om och få riksdagens stöd för regeringens utpekade riktlinjer för havsmiljöpolitiken. Vidare har anförts att pressträffen handlade om levande hav och hållbart fiske, vilket omfattade mer än endast inriktningspropositionen. Syftet med pressträffen var enligt klimat- och miljöministern att ge en övergripande redogörelse för havsmiljöpropositionen och de överenskommelser regeringen beslutat om i samband med denna. Klimat- och miljöministern gjorde under pressträffen vissa förtydligande uttalanden om det fortsatta arbetet med att genomföra förslagen.

Granskningen visar att pressträffens rubrik var mer generell än namnet på inriktningspropositionen. I inbjudan till pressträffen angavs att statsråden bjöd in till pressträff för att presentera regeringens proposition för en levande havsmiljö. Vilket slags proposition det var fråga om framgick inte av inbjudan eller av de presentationsbilder som visades vid pressträffen. Klimat- och miljöministern har i massmedier uttalat sig om att havsmiljöpropositionen skulle sätta stopp för bottentrålning i skyddade områden.

Utskottet konstaterar att klimat- och miljöministerns uttalanden överensstämmer med den politiska inriktning som regeringen fattat beslut om. Vid tidpunkten för uttalandena återstod samtidigt ytterligare moment för att denna inriktning skulle förverkligas. Om det av pressträffen tydligt hade framgått vilken typ av proposition det var fråga om hade risken för missförstånd minskat.

Härutöver kan utskottet konstatera att havsmiljöpropositionen vid tidpunkten för pressträffen ännu inte var offentliggjord, vilket begränsade journalisternas möjlighet att ställa frågor om dess innehåll. Det normala bör vara att propositioner som presenteras vid en pressträff också är tillgängliga i samband med pressträffen.

4.7 Klimat- och miljöministerns uttalande om reduktionsplikten effekter

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 321-2024/25) begärs det att utskottet granskar regeringens och berörda statsråds hantering av ärendet med den nya reduktionsplikten, *bilaga A4.7.1*.

I anmälan hänvisas till en pressträff den 27 augusti 2024, vid vilken regeringen presenterade en ny reduktionsplikt och sänkt drivmedelsskatt. Vid presentationen anfördes att den nya reduktionsplikten innebär att Sverige väntas kunna nå ESR-åtagandet till 2030, dvs. den del av EU:s klimatmål som reglerar utsläppen från bl.a. vägtransporter. Anmälaren framhåller att det underlag som Naturvårdsverket tagit fram och som ligger till grund för beräkningarna innehåller två scenarier som myndigheten bedömer vara lika sannolika, men att enbart det ena scenariot innebär att Sverige klarar ESR-åtagandet med den nya reduktionsplikten. Enligt anmälaren har dock både finansministern och klimat- och miljöministern i intervjuer talat om ett ”huvudscenario”. Vid en senare pressträff presenterade klimat- och miljöministern i stället två scenarier – ett ”beslutsscenario” och ett ”känslighetsscenario”. Enligt anmälaren väcker detta frågor om beredningen av ärendet inom Regeringskansliet och om statsrådets kännedom om de olika scenarierna. Mot denna bakgrund anser anmälaren att konstitutionsutskottet bör granska regeringens och berörda statsråds hantering av ärendet med den nya reduktionsplikten.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet, *bilaga A4.7.2–3*. En utfrågning har även hållits med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari, *bilaga B2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Kort om reduktionsplikten och Sveriges ESR-åtagande

Reduktionsplikten är ett styrmedel som syftar till att minska utsläppen från fossila drivmedel. Den innebär att leverantörer av bensin, diesel och flygfotogen måste minska växthusgasutsläppen med en viss procentsats genom att blanda in förnybara eller fossilfria drivmedel. Sedan den 1 januari 2024 är reduktionsnivåerna sex procent för bensin och diesel.

I EU:s ansvarsfördelningsförordning föreskrivs att medlemsstaterna för varje år 2021–2030 ska se till att de utsläpp som omfattas av förordningen inte

överstiger en viss nivå. De sektorer som omfattas brukar kallas för ESR-sektorn efter EU-förordningens engelska namn (Effort Sharing Regulation). I ESR-sektorn ingår framför allt utsläpp från inrikes transporter, arbetsmaskiner och jordbruket. Sveriges ESR-utsläpp ska enligt åtagandet minska med 50 procent år 2030 jämfört med 2005, och utsläppen ska följas upp mot en målbana med årliga mål.

Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning

Naturvårdsverket har regeringens uppdrag att ta fram underlag till den klimatredovisning som regeringen enligt klimatlagen (2017:720) varje år ska lämna till riksdagen. Underlaget för 2024 överlämnades av Naturvårdsverket den 12 april 2024. Naturvårdsverket konstaterar bl.a. att det är svårt att bedöma hur utsläppen kommer att utvecklas de närmaste åren, vilket påverkar bedömningen av om Sverige kommer att kunna uppfylla ESR-åtagandet till år 2030 (s. 5). I rapporten redovisas därför två alternativa scenarier för användning av fossila drivmedel från 2024 – ett ”scenario med beslutade styrmedel” och ett ”scenario med högre drivmedelsanvändning”. Utsläppsgapet till Sveriges ESR-åtagande till år 2030 är större i scenariot med högre drivmedelsanvändning, men målet nås inte i något av scenarierna (s. 131).¹ Naturvårdsverket framhåller att uppskattningarna är osäkra och resultaten preliminära.

Pressträff den 27 augusti 2024

Vid en pressträff den 27 augusti 2024 presenterade regeringen en ny reduktionsplikt som bl.a. innebär att reduktionsplikten höjs från sex till tio procent den 1 juli 2025. Vid presentationen anfördes att den föreslagna förändringen innebär att Sverige väntas kunna nå ESR-åtagandet till 2030. Samtidigt aviserades ett förslag om sänkt skatt på drivmedel för att kompensera för prispåslaget till följd av den justerade reduktionsplikten.

På en fråga om den nya reduktionsplikten innebär att Sverige kommer att klara klimatmålen till 2030 gav klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari följande svar:

Om vi räknar bara på reduktionsplikten, vår nya reduktionsplikt, och att vi lägger den på en nivå på tio, då landar vi på 3,1 miljoner ton i minskning av utsläpp fram till 2030. Och då utgår vi helt enkelt ifrån att den ligger på tio. Om man räknar med de bränsleskattesänkningar som vi gör i kombination här, alltså netto efter ökningen av bränsleskattesänkningen då blir det en utsläppsminskning på cirka två miljoner ton fram till år 2030. [...] Utifrån de parametrar som vi kan räkna på just nu så innebär den här förändringen att vi lever upp till vårt ESR-åtagande till 2030, alltså Sveriges klimatmål till 2030.

¹ Dessa scenarier inkluderar inte effekten av förslag i budgetpropositionen för 2025 (t.ex. den nya reduktionsplikten). Det är scenariot med den lägre drivmedelsanvändningen som låg till grund för Regeringskansliets beräkningar av effekterna av åtgärderna i budgetpropositionen för 2025.

Vissa uppgifter i medier

Den 29 augusti 2024 publicerade SVT Nyheter en artikel om regeringens beräkningar av den nya reduktionspliktens effekter. I artikeln anges att beräkningarna bygger på Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning, men att det i detta underlag finns två olika scenarier som enligt myndigheten bedöms vara lika sannolika. Endast ett av scenarierna innebär att Sverige med den nya reduktionsplikten når ESR-åtagandet. Enligt artikeln har både finansminister Elisabeth Svantesson och klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari i intervjuer med SVT talat om ett ”huvudscenario”. I en kommentar till tidningen med anledning av artikeln uppgav klimat- och miljöministern att endast ett huvudscenario hade presenterats för henne. Vidare anförde statsrådet följande: ”Jag har inte suttit med två scenarion och valt det bästa. Våra myndigheter har presenterat scenarion till Regeringskansliet, sen har Regeringskansliet gjort sina beräkningar och sen får vi beräkningarna”.

Pressträff om regeringens klimatredovisning

Vid en pressträff den 18 september 2024 presenterade regeringen slutsatser och beräkningar i klimatredovisningen i budgetpropositionen för 2025. Vid pressträffen anförde klimat- och miljöministern bl.a. följande:

Med åtgärderna i budgetpropositionen för år 2025 väntas Sverige kunna nå vårt ESR-åtagande till år 2030 med viss marginal.

För att bedöma utsläppsgapet till ESR-åtagandet har regeringen använt sig av underlag från flera olika myndigheter samt den senast tillgängliga drivmedelsstatistiken. Naturvårdsverket har presenterat två olika scenarier över utsläppsgapet för att nå ESR-åtagandet till år 2030. Det första scenariot innebär ett gap på cirka 1 miljon ton koldioxidekvivalenter, och det finns även ett känslighetsscenario som innebär ett gap på cirka 9 miljoner ton eftersom man i det scenariot utgår från att drivmedelsanvändningen skulle öka kraftigt.

Regeringens bedömning är att det lägre scenariot från Naturvårdsverket är mer troligt och ligger närmare hur utvecklingen har sett ut hittills i den senast tillgängliga statistiken över drivmedelsanvändningen, samt Energimyndighetens bedömning över hur drivmedelsanvändningen ser ut att utvecklas framöver. Den senast tillgängliga statistiken visar nämligen inte på någon markant ökning av drivmedelsanvändningen för det första halvåret år 2024 jämfört med motsvarande period för år 2023 – trots sänkta bränslepriser till följd av de drivmedelsskattesänkningar och den sänkning av reduktionsplikten som regeringen införde den 1 januari 2024.

Uppgifter i budgetpropositionen

Den 19 september 2024 lämnade regeringen budgetpropositionen för 2025 till riksdagen. Budgetpropositionen inkluderar regeringens klimatredovisning (prop. 2024/25:1 bil. 4). I klimatredovisningen redovisas Sveriges utsläppsgap i förhållande till de klimatpolitiska målen i bl.a. Naturvårdsverkets 2024-scenario med beslutade styrmedel (dvs. scenariot med lägre drivmedelsanvändning). De åtgärder som föreslås i budgetpropositionen är inte inkluderade i Naturvårdsverkets scenario. Därför redovisas också ett s.k.

förslagsscenario, som utöver det som är inkluderat i 2024-scenariot också inkluderar preliminära beräkningar av effekter av åtgärderna i budgetpropositionen, bl.a. den nya reduktionsplikten (s. 23–24).

I klimatredovisningen anges vidare att Naturvårdsverket även har tagit fram ett känslighetsscenario med högre drivmedelsanvändning. Regeringen anför att drivmedelsstatistik för 2023 och första halvan av 2024 tyder på att känslighetsscenariot är mindre troligt än övriga scenarier men att det fortsatt finns stora osäkerheter kring den framtida utvecklingen i transportsektorn (s. 24). Vidare anförts att scenarierna i budgetpropositionen bygger på effektbedomningar av nya beslut men också på antaganden som gjorts vad gäller exempelvis konjunkturläget, prisutvecklingen för fossila bränslen och prisutveckling inom EU:s system för utsläppshandel (EU ETS). Flera av antagandena är enligt regeringen förknippade med betydande osäkerhet.

När det gäller förslaget om en ny reduktionsplikt anges bl.a. följande i budgetpropositionen (utg.omr. 20 s. 83):

Nivåerna för den nya reduktionsplikten höjs så att utsläppen enligt regeringens bedömning minskar tillräckligt mycket för att nå ESR-åtagandet. Vidare avser regeringen att föreslå att skatten på bensin och diesel sänks samtidigt som reduktionsnivåerna justeras upp den 1 juli 2025. Detta för att priset vid pump inte ska öka till följd av förslaget om ändrade reduktionsnivåer. Sammantaget innebär regeringens samlade förslag i denna proposition att ESR-åtagandet för 2030 beräknas nås, samtidigt som skatten på bensin och diesel sänks så att priset vid pump inte förväntas öka till följd av att reduktionsnivåerna ändras.

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 iaktta saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (se Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt [Juno, version 28], avsnitt 5.3.3). Som framgår ovan gäller bestämmelsen alltså inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Konstitutionsutskottet har uttalat att endast en del av regeringens verksamhet omfattas av saklighetskravet i regeringsformen och att saklighetskravet därför inte generellt kan tillämpas i granskningen av statsrådsuttalanden i olika sammanhang (bet. 2016/17:KU20 s. 332).

Propositioner

En proposition är regeringens förslag till ett riksdagsbeslut. En proposition ska innehålla regeringens protokoll i ärendet, en redovisning av ärendets beredning och skälen för regeringens förslag. Propositioner med lagförslag ska i förekommande fall innehålla Lagrådets yttrande (9 kap. 2 § riksdagsordningen).

Enligt Propositionshandboken (Ds 1997:1) är det uppenbart att en proposition fyller en rad syften, och den ska vara tillgänglig för läsare av många slag. I handboken framhålls att en proposition inte är en facktext skriven för fackmän. Huvudsyftet med propositionen är att presentera regeringens förslag för riksdagen och motivera det (s. 61). I handboken anförts vidare att det inte alltid är lätt att välja ut de frågor som ska tas upp vid beredningen (s. 44). Vidare framhålls att propositionsskrivaren bör vara medveten om att få läsare hela betänkandet och att beslutsfattarnas uppfattning om förslagen kommer att påverkas av vad som tas upp vid beredningen. Det är därför av stor vikt att man gör urvalet sakligt och objektivt och därvid beaktar att vissa frågor, från rent politiska utgångspunkter, kan vara av särskild vikt. Ett av syftena med beredningarna är att se till att politikerna får tillräckligt nyanserad information och ett bra beslutsunderlag.

Tidigare granskning

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet brukar i dessa granskningar framhålla dels att utskottets granskning ska avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, dels att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att statsråd med hänsyn till sin speciella ställning kan behöva ta särskilda hänsyn.

Ett antal granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f., bet. 2017/18:KU20 s. 300 f., bet. 2018/19:KU20 s. 201 f. och 214 f. samt bet. 2022/23:KU20 s. 151). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Utskottet har också uttalat att det är angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter (bet. 2016/17:KU20 s. 374).

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 6 februari 2025 och den 11 mars 2025 svars-promemorior som upprättats inom Klimat- och näringslivsdepartementet (bilaga A4.7.2–3). Av svarspromemoriorna framgår i huvudsak följande.

I Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning redogjordes dels för ett scenario med en lägre drivmedelsanvändning, dels för ett scenario med en högre drivmedelsanvändning. Naturvårdsverket bedömde i sitt underlag inte något scenario som mer sannolikt än det andra. Enligt statistik från Energimyndigheten för år 2023 och första halvan av år 2024, som blev tillgänglig efter att Naturvårdsverket lämnade sitt underlag, skedde ingen markant ökning av drivmedelsanvändningen trots de drivmedelsskattesänkningar och den sänkning av reduktionsplikten som regeringen genomfört.

I juni 2024 inrättades en arbetsgrupp för arbetet med de analyser och effektbedömningar som låg till grund för regeringens klimatredovisning i budgetpropositionen för 2025. I arbetsgruppen ingick deltagare från Regeringskansliet, Trafikverket, Trafikanalys, Konjunkturinstitutet, Energi-myndigheten och Naturvårdsverket. Underlagen som låg till grund för Regeringskansliets samlade bedömning att scenariot med den högre drivmedelsanvändningen var mindre troligt än scenariot med den lägre användningen var Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimat-redovisning, Energimyndighetens månatliga statistik för drivmedels-användningen och det som framkom vid arbetsgruppens diskussioner. Scenariot med den lägre drivmedelsanvändningen lades följaktligen till grund för arbetet med klimatredovisningen i budgetpropositionen för 2025.

Arbetsgruppens effektbedömningar avsåg de förslag som regeringen hade för avsikt att lämna i budgetpropositionen, inklusive förslagen till ändringar av reduktionsplikten. Det var dessa effektbedömningar som låg till grund för regeringens bedömning att ESR-åtagandet till år 2030 beräknades kunna nås med viss marginal, vilket redovisades i budgetpropositionen för 2025 och vid pressträffen den 27 augusti 2024.

Utfrågning med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari

Utskottet höll den 8 april 2025 en utfrågning med klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari (bilaga B2). Vid utfrågningen framkom i huvudsak följande.

Klimat- och miljöministern var inte involverad i arbetet med de analyser och effektbedömningar som gjordes av den arbetsgrupp som inrättades i Regeringskansliet i juni 2024. I arbetsgruppen representerades Klimat- och näringslivsdepartementet av klimatenheten, som arbetar med departementets analyser och bedömningar. Arbetsgruppen diskuterade Naturvårdsverkets två scenarier och kom överens om att scenariot med den lägre drivmedels-användningen var ett lämpligt scenario att lägga fram. Arbetsgruppens analyser och effektbedömningar utgick från både effekterna av de politiska

förslag som regeringen avsåg att lämna i budgetpropositionen och uppdaterad statistik över drivmedelsanvändning från Energimyndigheten. Regeringskansliet gjorde den slutliga bedömningen av vilket scenario som skulle ligga till grund för den politik som lades fram i budgeten. Detta scenario presenterades vid en föredragning om budgetarbetet där bl.a. finansministern och klimat- och miljöministern deltog.

Klimat- och miljöministern uppgav under utfrågningen att hon fick kännedom om Naturvårdsverkets två scenarier när myndigheten presenterade sitt underlag. Vid föredragningen om budgetarbetet fick statsrådet ett scenario presenterat för sig, och den information som framgick var att drivmedelsstatistik för det första halvåret 2024 från Energimyndigheten bekräftade det scenario som presenterades. Vid detta tillfälle kopplade statsrådet inte tillbaka till de två olika scenarierna i Naturvårdsverkets underlag.

Vidare anförde statsrådet under utfrågningen att regeringen vid pressträffen annonserade den politik som framgår av budgetpropositionen. Denna politik baseras på *ett* scenario, eftersom regeringen måste sätta *en* nivå på reduktionsplikten. Därför redogjorde regeringen inte närmare för olika scenarier i detta sammanhang. I klimatredovisningen ville regeringen ändå tydliggöra att det fanns två scenarier, redogöra för valet av scenario och framhålla att det fanns betydande osäkerheter i beräkningarna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar inledningsvis att Naturvårdsverket lämnade sitt underlag till regeringens klimatredovisning i april 2024. I detta underlag presenterades två scenarier över utsläppsutvecklingen – ett med lägre drivmedelsanvändning och ett med högre drivmedelsanvändning – som av Naturvårdsverket bedömdes vara lika sannolika. Båda scenarierna innebar att Sverige inte väntades nå sitt bindande åtagande inom EU att begränsa utsläppen från bl.a. inrikes transporter, det s.k. ESR-åtagandet till år 2030. Naturvårdsverkets scenarier inkluderade inte effekten av förslag i budgetpropositionen för 2025, bl.a. om den nya reduktionsplikten. Under sommaren gjordes nya beräkningar i Regeringskansliet som inkluderade effekten av förslagen i budgetpropositionen. Dessa beräkningar byggde på Naturvårdsverkets scenario med den lägre drivmedelsanvändningen och låg till grund för statsrådets uttalande vid pressträffen den 27 augusti 2024.

När det gäller Regeringskansliets val av scenario har det i granskningen framkommit att Regeringskansliet i arbetet med regeringens klimatredovisning hade stöd av en arbetsgrupp med deltagare från flera myndigheter, däribland Naturvårdsverket, för arbetet med analyser och effektbedömningar av förslagen i budgetpropositionen. Arbetsgruppen diskuterade bl.a. Naturvårdsverkets två scenarier och drivmedelsstatistik från Energi-myndigheten som blev tillgänglig efter det att Naturvårdsverket hade lämnat sitt underlag. Enligt statistiken skedde ingen markant ökning av drivmedelsanvändningen under den första halvan av 2024 trots skattesänkningar och

sänkt reduktionsplikt. Arbetsgruppen och Regeringskansliet gjorde därför bedömningen att scenariot med den lägre användningen var mer sannolikt än scenariot med den högre användningen. Scenariot med den lägre användningen lades följaktligen till grund för arbetet med budgetpropositionen.

Utskottet tar i granskningen inte ställning till bedömningen som gjordes av statsrådet vid pressträffen i augusti avseende möjligheten att nå ESR-åtagandet till år 2030 utan avgränsar sitt ställningstagande till att konstatera att det fanns ett underlag som låg till grund för hennes uttalande. Med det sagt vill utskottet framhålla vikten av transparens när det gäller de beräkningar som ligger till grund för regeringens förslag.

4.8 Justitieministerns uttalanden om ett utredningsuppdrag om visitationszoner

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1015-2023/24), *bilaga A4.8.1*, begärs det att utskottet granskar justitieminister Gunnar Strömmers uttalanden om ett utredningsuppdrag om s.k. visitationszoner.

Anmälaren framhåller att en utredare enligt uppdraget skulle ta fram ett förslag på hur ett system med visitationszoner kunde införas. Att utreda om det var en bra idé med sådana zoner ingick inte i utredarens uppdrag. Ett antal remissinstanser har i sina remissvar framfört kritik mot uppdragets utformning och efterlyst en närmare analys av behovet av visitationszoner och ett resonemang om alternativa lösningar. Mot bakgrund av uppdragets utformning och redovisad kritik är det enligt anmälaren graverande att justitieministern genom olika uttalanden försökt ge sken av att utredaren på egen hand tagit ställning till frågan om visitationszoner borde införas och att utredningen har skett enligt gängse former. Det är enligt anmälaren en tydlig konstitutionell fråga att ett statsråd på redovisat sätt far med osanning, med konsekvenser för möjligheten att säkerställa en allsidig och upplyst debatt om ett lagförslag som innebär långtgående konsekvenser för enskildas grundläggande fri- och rättigheter och gränserna för den statliga maktutövningen. Detsamma gäller de konstitutionella kraven på statsråd när det gäller saklighet och korrekthet. Därför bör konstitutionsutskottet granska justitieministerns uttalanden.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A4.8.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Utredningen och dess förslag

I december 2022 gavs en utredare i uppdrag att undersöka och lämna förslag på hur ett system med tidsbegränsade och geografiskt avgränsade visitationszoner för att söka efter vapen och andra farliga föremål kunde införas i Sverige. Uppdraget beslutades av Regeringskansliet (Justitiedepartementet) och hade formen av en s.k. bokstavsutredning (Ju 2022:J, Ds 2023:31).¹

I uppdraget ingick att beakta grundläggande fri- och rättigheter och att föreslå en reglering som skulle inbegripa en prövning av åklagare och/eller domstol. Förslagen skulle ge polisen utökade befogenheter att göra kroppsvisitationer och husrannsakan inom en visitationszon och på så sätt bidra till att förebygga och förhindra bl.a. skjutningar och sprängningar. Utredaren skulle inom ramen för uppdraget undersöka och redogöra för vilka fördelar och nackdelar ett system med visitationszoner kunde medföra och hur ett sådant system skulle förhålla sig till redan befintliga befogenheter för polis och åklagare att genomföra kroppsvisitation och husrannsakan.

Uppdraget skulle redovisas senast den 22 januari 2024. Utredaren skulle biträdas av en referensgrupp och under arbetet skulle synpunkter och upplysningar hämtas in från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Synpunkter från referensgruppen samt Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten skulle behandlas och redovisas inom ramen för uppdraget. Vid behov skulle utredaren hämta in synpunkter och upplysningar även från andra myndigheter och aktörer som kunde vara berörda. Utredaren skulle vidare hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågick inom Regeringskansliet och kommittéväsendet.

Till utredare utsågs dåvarande rättschefen vid Tullverket. I december 2023 överlämnade utredaren promemorian Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott (Ds 2023:31). I promemorian föreslogs att det i polislagen (1984:387) skulle införas bestämmelser om ett nytt system med zoner, s.k. säkerhetszoner. Vidare framhölls att den föreslagna regleringen var angelägen och att den därför borde träda i kraft så snart som möjligt.

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

Den 5 mars 2024 överlämnade regeringen proposition 2023/24:84 Säkerhetszoner till riksdagen. I likhet med förslaget i den remitterade promemorian föreslogs att Polismyndigheten skulle kunna införa säkerhetszoner där polismän har särskilda befogenheter att söka efter vapen och andra

¹ I förordet till departementspromemorian anges att justitieministern gav utredaren i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda och lämna förslag på hur ett system med tidsbegränsade och geografiskt avgränsade visitationszoner för att söka efter vapen och andra farliga föremål kunde införas i Sverige.

farliga föremål. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2023/24:JuU13, rskr. 2023/24:156).

Inlägg på sociala medier m.m.

Den 15 december 2023 lade justitieminister Gunnar Strömmer upp ett inlägg på Facebook som rörde utredningsförslaget om säkerhetszoner. Texten lades även upp på LinkedIn. Av texten framgår bl.a. följande:

Nytt viktigt förslag – en svensk modell av danska visitationszoner
En av de första saker regeringen gjorde efter tillträdet förra hösten var att ge en utredare i uppdrag att se om ett system med visitationszoner kan införas i Sverige. Och igår tog jag emot resultatet: Ett mycket väl genomarbetat förslag på en svensk modell av visitationszoner – eller säkerhetszoner, som utredaren hellre vill kalla det.

— — —

Vi har nu ett grundligt och väl avvägt utredningsförslag att bygga vidare på. Det gör det möjligt att hålla högt tempo framåt. Alla kan redan nu läsa och bilda sig en initierad uppfattning inför de kommande månadernas processer.

Samma dag var justitieministern inbjuden till TV4:s Nyhetsmorgon för att kommentera utredningsförslaget om säkerhetszoner. När det gällde själva utredningsuppdraget uppgav han bl.a. ”det här är ju en mycket typisk svensk utredning om jag får säga så, grundlig, går till botten, ser till att skapa en svensk modell som passar in i vår lagstiftning, som också helt frimodigt går igenom alla risker och hur man ska hantera det”.

Den 31 januari 2024 presenterade tankesmedjan Fores ett arbete om framtidens liberala rättspolitik med efterföljande paneldiskussioner. Justitieminister Gunnar Strömmer deltog i en av dessa paneldiskussioner. Han kommenterade bl.a. utredningsförslaget om säkerhetszoner och uppgav att ”det här är utrett på ett mycket traditionellt SOU-sätt”.

Gällande ordning m.m.

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 saklighet och opartiskhet.

Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (se Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt [Juno, version 28] avsnitt 5.3.3). Som framgår 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).

Regeringsarbetet och utredningsväsendet

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

Enligt förarbetena till regeringsformen bör det förhållandet att regeringen är slutligt ansvarig för utformningen och innebörden av de förslag som läggs fram för riksdagen föra med sig att det ytterst är upp till regeringen att avgöra hur detta utredningsarbete bör bedrivas (prop. 1973:90 s. 288). Därför får det anses vara regeringens sak att avgöra sådana frågor som om ett utredningsuppdrag ska anförtros en kommitté, en särskild utredare eller en myndighet och att ange de riktlinjer efter vilka arbetet ska bedrivas. Ett utredningsarbete kan också bedrivas internt inom Regeringskansliet.

Allmänna bestämmelser om kommittéer och särskilda utredare finns i kommittéförordningen (1998:1474). Enligt 1 § kommittéförordningen tillämpas förordningen på kommittéer som har tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag. Vad som sägs i förordningen om kommittéer och om ordförande i kommittéer gäller också särskilda utredare, om inte något annat framgår av sammanhanget.

En kommitté består av en ordförande och av en eller flera andra ledamöter, och ordföranden leder kommitténs arbete (2 och 3 §§). Av kommittéförordningen framgår vidare att en kommitté kan biträdas av bl.a. sakkunniga, experter och sekreterare (4 §). Enligt 13 § kommittéförordningen ska kommittén redovisa sitt uppdrag i ett eller flera betänkanden. Ledamöter får foga reservationer och särskilda yttranden till kommitténs betänkande och sakkunniga får foga särskilda yttranden till kommitténs betänkande (19 och 20 §§). Om kommittén går med på det, får den som är expert foga ett särskilt yttrande till kommitténs betänkande i frågor som omfattas av expertuppdraget (21 §). Enligt 22 § kommittéförordningen ska betänkanden tryckas och ges ut i serien Statens offentliga utredningar (SOU-serien).

Kommittéer och särskilda utredare är självständiga myndigheter.

Statsrådsberedningen har tagit fram Kommittéhandboken (Ds 2000:1), som innehåller information och riktlinjer för kommittéordförande, särskilda utredare, kommittésekreterare och andra inom kommittéväsendet.

Kommittéer beskrivs i handboken som myndigheter som har bildats tillfälligt för att skaffa underlag för ett politiskt ställningstagande. Det anges vidare att regeringen i direktiven beslutar om de närmare formerna för utredningsarbetet. När det gäller själva direktiven anges att innehållet varierar från fall till fall. Ibland är direktiven ganska vida och ger därmed stor frihet åt kommittén. I andra fall lägger direktiven snäva band på kommitténs handlingsfrihet. Det anges i handboken att avgörande här bl.a. är vilka politiska beslut som finns. Det framhålls vidare att ett utredningsuppdrag ibland grundas på ett riksdagsbeslut och att kärnan i direktiven då utgörs av vad riksdagen har sagt i frågan.

Tidigare granskning

Uttalanden av statsråd

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet har framhållit dels att dess granskning ska avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, dels att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan med hänsyn till sin speciella ställning behöva ta särskilda hänsyn.

Flera av utskottets granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f., bet. 2017/18:KU20 s. 300 f., bet. 2018/19:KU20 s. 201 f. och s. 214 f., bet. 2020/21:KU10 s. 286 f. och s. 308 f., bet. 2020/21:KU20 s. 157 f. samt bet. 2021/22:KU20 s. 216 f. och s. 242 f.). Utskottet har i dessa granskningar uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Remissunderlag

Hösten 2022 granskade utskottet regeringens remissunderlag (bet. 2022/23:KU10 s. 49 f.). I granskningen gjordes en kartläggning av de dokument som Regeringskansliet hade remitterat under 2016, 2017, 2020 och 2021 och dokumenten delades upp i sådana som tagits fram internt inom Regeringskansliet eller externt av t.ex. en särskild utredare, en kommitté eller en myndighet. Syftet med granskningen var att på en övergripande nivå få en bild av de underlag som Regeringskansliet hade remitterat under den studerade perioden, om det funnits några skillnader mellan departementen och om det skett några förändringar över tid. Frågor av intresse var vilka överväganden som kunde ligga bakom valet av remissunderlag och vilka fördelar respektive nackdelar som kunde finnas med olika typer av remissunderlag.

I Regeringskansliets svar på konstitutionsutskottets frågor framhölls när det gäller det interna utredningsarbetet inom Regeringskansliet bl.a. följande. Detta arbete kan presenteras i departementspromemorior i Ds-serien eller

andra promemorior från Regeringskansliet. Underlagen kan tas fram av en arbetsgrupp eller av enskilda tjänstemän inom ett departement. När så sker är det inte nödvändigt att formalisera uppdraget i ett särskilt beslut. Underlag som tas fram på detta sätt är interna produkter och Regeringskansliet svarar således för innehållet. Ett uppdrag kan också lämnas till en s.k. bokstavsutredare. Då formaliseras uppdraget genom ett regeringskanslibeslut och uppdragsbeskrivningen läggs som en bilaga till promemorian. I många fall är bokstavsutredaren inte anställd vid departementet utan får uppdraget eftersom han eller hon har särskild sakkunskap. En extern person som redovisar ett bokstavsuppdrag gör det ofta i eget namn och svarar därmed själv för innehållet. Att en extern person redovisar ett bokstavsuppdrag i eget namn medför normalt att promemorian ges ut i Ds-serien.

I ställningstagandet hänvisade utskottet inledningsvis till att det är regeringens sak att avgöra hur de utredningar bör bedrivas som anses behövliga som underlag för regeringens beslut. Det innebär att regeringen har att avgöra sådana frågor som utredningsform och att ange riktlinjerna för arbetet. Regeringen har alltså att avgöra om ett utredningsuppdrag ska anförtros en kommitté, en särskild utredare eller en myndighet eller bedrivas internt inom Regeringskansliet. Vidare framhöll utskottet att valet av remissunderlag i första hand får styras av vilken utredningsform som bedöms vara mest ändamålsenlig utifrån de frågor som ska utredas. Flera omständigheter kan enligt utskottet tänkas ha betydelse vid valet av utredningsform och därmed de olika remissunderlagen (bl.a. betänkanden i SOU-serien, departementspromemorior i Ds-serien, andra promemorior från Regeringskansliet, utkast till lagrådsremisser och underlag från en myndighet). Som exempel nämnde utskottet frågornas omfattning, komplexitet och politiska eller principiella betydelse. Även behovet av särskild expertkunskap, representation av olika intressen och hur brådskande det är att få en ändring på plats kan enligt utskottet vara av betydelse. När det gäller de betänkanden i SOU-serien som tas fram av en kommitté eller en särskild utredare framhöll utskottet att denna utredningsform lämpar sig väl för att förbereda större reformer eller när utredningsarbetet avser omfattande, komplexa eller principiella frågeställningar. Utredningsformen är vidare att föredra om utredningsarbetet kräver medverkan av experter eller en bred representation av olika intressen. Remitteringen av ett betänkande i SOU-serien medför också enligt utskottet att förslag och eventuella reservationer eller särskilda yttranden i ett tidigt skede blir föremål för en offentlig debatt. I de fall där en bred politisk enighet är önskvärd kan en kommitté med parlamentarisk sammansättning fungera som forum för kompromisser och samförstånd i politiska frågor. Frågor av begränsad räckvidd eller av teknisk art utreds enligt utskottet i regel effektivare av en myndighet eller internt inom Regeringskansliet. Ett uppdrag till en myndighet kan vara lämpligt om utredningsarbetet rör en tydligt avgränsad fråga inom myndighetens ansvarsområde. Ett utkast till lagrådsremiss kan vara att föredra om utkastet rör en begränsad fråga som har uppkommit i ett sent skede i ett lagärende.

När det gäller olika typer av remissunderlag konstaterade utskottet att det kan finnas flera fördelar för en regering med att remittera departementspromemorior i Ds-serien, andra promemorior från Regeringskansliet och underlag från en myndighet. Utredningsarbetet kan i regel komma igång snabbare och på kortare tid än vid framtagandet av ett betänkande i SOU-serien. Därmed kan de nämnda remissunderlagen också vara att föredra i de fall det är bråttom att åstadkomma en förändring på ett visst område eller att lösa ett akut problem. När det gäller promemorior framtagna inom Regeringskansliet har dessutom det ansvariga departementet en annan kontroll över vad som föreslås och kan bestämma om en promemoria ska publiceras eller inte och i vilken form. Samtidigt konstaterade utskottet att utredningskapaciteten inom Regeringskansliet är begränsad och att internt framtagna remissunderlag därmed inte alltid kan bli lika genomarbetade som t.ex. betänkanden i SOU-serien. Till skillnad från formellt tillsatta utredningar saknas det dessutom vid internt utredningsarbete inom Regeringskansliet medverkan från externa experter eller en bred representation av olika intressen, och det finns inte heller eventuella avvikande meningar att redovisa.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på frågor om vilka överväganden som gjordes när det gällde uppdragets utformning och val av utredningsform och om hur justitieministerns inlägg på sociala medier och uttalanden i december 2023 och januari 2024 förhåller sig till övervägandena. Utskottet fick den 6 februari 2025 en svarspromemoria som upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A4.8.2).

I promemorian konstateras att uppdraget har haft en begränsad omfattning, även om frågeställningarna inte har varit helt okomplicerade. Att låta en bokstavsutredare med biträde av en utredningssekreterare och en referensgrupp utreda frågan bedömdes som mest ändamålsenligt. Uppdraget har, enligt uppdragsbeskrivningen, innefattat bedömningar utifrån en rad olika aspekter för att säkerställa att frågan om visitationszoner skulle bli allsidigt belyst. Utredaren skulle undersöka och redogöra för vilka för- och nackdelar ett system med visitationszoner kan medföra, beakta grundläggande fri- och rättigheter samt bedöma om det förslag som lämnades var proportionerligt och ändamålsenligt för att förebygga och förhindra skjutningar, sprängningar och annan allvarlig brottslighet. Utredaren har också själv tagit ställning till att ett system med visitationszoner bör införas (se Ds 2023:31, särskilt avsnitt 4 Bör det införas ett nytt system med visitationszoner?).

Utredaren var en extern kvalificerad jurist som biträdades av en utredningssekreterare och en referensgrupp bestående av en advokat, en åklagare samt personer från Brottsförebyggande rådet, Socialstyrelsen och Polismyndigheten. Under uppdragets genomförande hade utredaren flera sammanträden med referensgruppen och även andra externa kontakter (se Ds 2023:31 s. 13 och 14). Frågan om visitationszoner har därmed utretts

grundligt och gediget. Justitieministerns inlägg och uttalanden överensstämmer väl med hur bokstavsutredaren bedrivit sitt arbete.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare uttalat har statsråd, i likhet med alla andra medborgare, rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning kan dock särskild försiktighet behöva iakttas. En självklar utgångspunkt är, som utskottet tidigare uttalat, att statsråds uttalanden ska vara korrekta, vilket dock inte utesluter att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat eller polemiskt. Att ett uttalande görs på sociala medier saknar betydelse i sammanhanget.

Av utskottets granskning framgår att justitieministern, i två inlägg på sociala medier, uttalade sig om en nyligen genomförd utredning om säkerhetszoner och uppgav att regeringen hade gett en utredare i uppdrag att se om ett system med visitationszoner kunde införas i Sverige.

Utskottet konstaterar att det i uppdraget (Ju 2022:J) anges att en utredare ges i uppdrag att undersöka och lämna förslag på hur ett system med tidsbegränsade och geografiskt avgränsade visitationszoner för att söka efter vapen och andra farliga föremål kan införas i Sverige. I uppdraget ingick även att redogöra för för- och nackdelar med ett sådant system och grundläggande fri- och rättigheter skulle beaktas. Med en tydligare formulering kring utredningsuppdragets utformning hade risken för missförstånd kunnat undvikas.

4.9 Dåvarande bistånds- och utrikeshandelsministerns uppgifter om vidareförmedling av bistånd

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till utskottet (dnr 1735-2023/24, *bilaga A.4.9.1*) begärs det att utskottet granskar uttalanden av statsrådet Johan Forssell, i hans dåvarande roll som bistånds- och utrikeshandelsminister, om vidareförmedling av bistånd. Enligt anmälan uppgav Johan Forssell den 21 april 2024, när han frågades ut om den nya biståndspolitiken i Sveriges Radios Godmorgon världen, bl.a. att ”det finns i dag exempel på hur bistånd vidareförmedlas fyra, fem, sex ibland sju gånger”. Anmälaren uppmärksammar även en debattartikel med rubriken Vårt mål är bättre insyn i biståndet, som publicerades på Svenska Dagbladets webbplats den 26 april 2024 och som undertecknats av Johan Forssell m.fl. Anmälaren uppmärksammar också att Sida efter debattartikeln lämnat följande svar: ”Vi har inte ett svar på den frågan på rak arm i dag. Det jag kan säga är att om det finns vidareförmedling i så många led så är det inte vanligt. Det vanliga är vidareförmedling i ett till två led, med

ytterligare ett led till de som förmedlar till svenska medlemsorganisationer.” Detta väcker enligt anmälaren också frågor om myndighetsstyrningen och den dialog som finns mellan myndighet och statsråd.

Anmälaren begär att utskottet granskar myndighetsdialogen samt Johan Forssells underlag och uttalande.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet, m.m. *bilaga A4.9.2–4*.

Utredning i ärendet

Uttalanden om vidareförmedling av bistånd

Statsrådets uttalande i SR:s Godmorgon världen

Godmorgon världen den 21 april 2024 tog bl.a. upp att ”svenskt bistånd är under förändring och civilsamhället oroas för att de fattiga och behövande ska drabbas”. Efter en inledning uttalade sig Johan Forssell (vid 1:01:30):

Vi vill öka transparensen och insynen i det svenska biståndet. Det är svårt i dag för utomstående att granska det här, delvis för att det i dag inte följer offentlighetsprincipen. Det tycker vi är en uppenbar nackdel eftersom vi är en regering som just sätter stort värde på att man kan utvärdera och att man har insyn i biståndet. Men också det faktum att vi måste använda våra biståndspengar mer effektivt än tidigare, det finns i dag exempel på hur biståndsmedel vidareförmedlas fyra, fem, sex, ibland sju olika gånger, och då försvinner också medel i över head-kostnader och det blir mindre kvar som kan göra skillnad på plats, för människor i behov.

Debattartikel i Svenska Dagbladet

I en debattartikel med rubriken Vårt mål är bättre insyn i biståndet, som publicerades på Svenska Dagbladets webbplats den 26 april 2024, som undertecknats av Johan Forssell m.fl. uppges bl.a. följande.

Slutligen innebär dagens system att biståndsmedel slussas mellan olika svenska organisationer innan pengarna slutligen når fram till mottagarländerna. Det ser naturligtvis olika ut från fall till fall och kan ibland vara motiverat, men varje tillkommande led är behäftat med administration och tillhörande kostnader. Det finns exempel på hur vidareförmedling idag sker i upp till sju led, spritt över cirka 1 750 partners i över 90 länder.

Gällande ordning

Saklighetskravet

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

Regeringens ansvar för förvaltningsmyndigheter

Av 1 kap. 6 § regeringsformen framgår att det är regeringens uppgift att styra riket och att den gör det under ansvar inför riksdagen. Den styrande makten tillkommer alltså regeringen. Vad som närmare avses med den styrande makten anges inte i bestämmelsen. Enligt förarbetena får man i stället av regeringsformens olika kapitel läsa sig till innebörden av den styrande makten (prop. 1973:90 s. 230).

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen lyder en förvaltningsmyndighet under regeringen om myndigheten inte är lagd under riksdagen. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet (prop. 1986/87:99 s. 25). Förvaltningsmyndigheterna står till regeringens förfogande i uppgiften att styra riket. Regeringen bär ett ansvar för att riksdagens föreskrifter följs och för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens intentioner.

Med regeringens styrande funktioner följer, med vissa begränsningar, en rätt att ta initiativ och ge direktiv till förvaltningen. Sådana direktiv kan avse bl.a. allt generellt inriktat arbete inom en förvaltningsmyndighet, t.ex. planering, prioriteringar eller utredningsverksamhet, samt hela det administrativa området, t.ex. vad gäller beslutsorgan, organisation eller rationaliseringar.

Regeringen är i väsentliga avseenden fri att välja inriktning, utformning och omfattning av kontrollen av förvaltningsmyndigheterna. För insatser som kräver särskilda resurser förutsätts att riksdagen beviljar medel. En stor del av regeringens mer löpande förvaltningskontroll sker inom ramen för budgetprocessen.

Enligt 12 kap. 2 § regeringsformen får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

Tidigare granskning

Saklighetskravet

I sin granskning våren 2017 uttalade utskottet följande om saklighetskravets räckvidd (bet. 2016/17:20 s. 324):

Bestämmelsen [i 1 kap. 9 § regeringsformen] innebär att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska iaktta bl.a. saklighet. Enligt förarbetena gäller bestämmelsen även för regeringen men endast när regeringen uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Det innebär att regeringen i denna roll inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som den är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende.

Mot bakgrund av det anförda konstaterar konstitutionsutskottet 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.

Utskottet har genom åren granskat en rad olika uttalanden av statsråd. Som utskottet tidigare har framhållit ska konstitutionsutskottets granskning avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Statsråd har, i likhet med alla andra medborgare, rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan behöva ta särskild hänsyn. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är att uttalandena ska vara korrekta. Detta utesluter naturligtvis inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Utskottet uttalade våren 2017 även att det är angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter (bet. 2016/17:KU20 s. 374).

Skyldighet att hålla sig informerad

Hösten 2012 genomförde utskottet en granskning av regeringens styrning av förvaltningsmyndigheter (bet. 2012/13:KU10, s. 80 f.). Bland annat uttalade utskottet följande.

Utskottet noterar slutligen de uppgifter som lämnats i granskningen om att kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet är viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt till förtydligande av regeringens styrning. Utskottet har ingen annan uppfattning. Som utskottet tidigare har framhållit är det svårt att föreställa sig en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag. Väsentligt är dock att vid sådana kontakter inte gå utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet och att kontakterna är mer inriktade på information än på styrning. En viktig aspekt i sammanhanget är risken att sådana kontakter saknar den omsorgsfulla dokumentation som präglar den formella styrningen. En sådan dokumentation är enligt utskottet en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll av instanser som enligt regeringsformen ska granska såväl regeringens som myndigheternas handlande.

När det gäller sakuppgifter som tillförs ett pågående ärende underströk utskottet hösten 2018 (bet. 2018/19:KU10 s. 96) att i den mån det förekommer att synpunkter och sakuppgifter från utomstående framförs och sedan tillförs ett pågående ärende i Regeringskansliet, bör dessa dokumenteras (jfr bet. 2015/16:KU20 s. 248).

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 13 februari och den 3 april 2025 svarspromemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet (bilaga A4.9.2–3). Den 25 februari 2025 fick utskottet även ett utdrag ur det underlag som Regeringskansliet tagit fram inför Johan Forssells deltagande i SR:s Godmorgon världen den 21 april 2024 (bilaga A4.9.4).

Johan Forssells uppgifter om vidareförmedling av bistånd upp till sju gånger, i SR:s Godmorgon världen den 21 april 2024 och i debattartikeln Vårt

mål är bättre insyn den 26 april 2026, framgick av ett underlag som togs fram av Regeringskansliet och byggde på muntliga uppgifter från Sida. Frågan hade avhandlats inom ramen för Regeringskansliets löpande kontakter med Sida. Att vidareförmedling förekommit i fem led från en strategisk partnerorganisation (SPO) framgår även av en rapport från internrevisionen vid Sida. Regeringskansliet noterar att denna vidareförmedling har föregåtts av att samma medel förmedlats från UD till Sida och från Sida till SPO:n, och att det innebär att det aktuella biståndet sammantaget förmedlats i sju led.

I utdraget ur det underlag som Regeringskansliet tagit fram, bilaga A4.9.4, finns bl.a. en punkt som lyder: ”Tittar man på hur vi fördelar medel i dag till civilsamhället genom biståndet finns därför anledning att se över modellen. Framförallt kan det vara upp till sju led i vidareförmedling. (7 led är extremfall, normalfall: 3–4 led)”.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet uttalat tidigare har statsråd, i likhet med alla andra medborgare, rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan behöva ta särskild hänsyn. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är att uttalandena ska vara korrekta. Detta utesluter naturligtvis inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Utskottet noterar att statsrådet hade ett underlag från Regeringskansliet som byggde på muntliga uppgifter från Sida, när han uttalade i radio och i en debattartikel att det fanns exempel på hur vidareförmedling skett i upp till sju led. Utskottet noterar också att det finns en uppgift i en internrevisionsrapport om att vidareförmedling förekommit i fem led från en strategisk partnerorganisation.

Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet. Utskottet vill dock framhålla att sakuppgifter som lämnas muntligt till Regeringskansliet och sedan används av statsråden i olika uttalanden med fördel dokumenteras, i den mån uppgifterna inte finns tillgängliga på annat håll.

4.10 Finansministerns uttalande om ekonomiska effekter av en reformerad arbetslöshetsförsäkring

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2054-2023/24), *bilaga A.4.10.1*, begärs att utskottet granskar finansminister Elisabeth Svantessons uttalande vid en presentation av regeringens reformering av arbetslöshetsförsäkringen.

I anmälan hänvisas till en pressträff den 14 februari 2024, där regeringen presenterade en reformering av arbetslöshetsförsäkringen. Enligt anmälaren

uppgav finansministern att reformen sammantaget inte skulle påverka statsbudgetens intäkter och utgifter.

För att granska reformens ekonomiska effekter på de offentliga finanserna beställde anmälaren en utredning från riksdagens utredningstjänst (RUT). Enligt anmälaren visar utredningen att reformen innebär betydande besparingar för staten. Anmälaren menar att skillnaden mellan RUT:s bedömning och finansministerns svar beror på att utredningstjänsten beräknat den statsfinansiella effekten när reformen är fullt genomförd, medan regeringens prognos baseras på att de som redan var arbetslösa vid reformens införande i oktober 2025 ännu inte omfattas av de nya reglerna 2026.

Enligt anmälaren blir statsrådets bedömning att reformen inte innebär en besparing för staten missvisande om den enbart utgår från budgetåret 2026, när reformens fulla effekt ännu inte uppnåtts. Mot denna bakgrund anser anmälaren att konstitutionsutskottet bör granska finansministerns uttalande med avseende på dess förenlighet med regeringsformens krav på saktlighet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. tre promemorior som upprättats inom Finansdepartementet, *bilaga A4.10.2–4*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Pressträff den 14 februari 2024

Den 14 februari 2024 höll företrädare för regeringen och Sverigedemokraterna en pressträff med anledning av reformen En inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring – Förstärkt trygghet och arbetslinje. Ekot i Sveriges Radio ställde då följande fråga:

Elisabeth Svantesson då, kostnadsneutralt alltså, a-kassan kommer varken svälla eller minska med det här totalt sett på statsbudgeten?

Elisabeth Svantesson svarade då:

Inte just med anledning av de här förändringarna. Sen är det ju om a-kassan minskar eller ökar i kostnad det beror ju på vår arbetslöshet såklart. Men de här beräkningarna av konsekvensanalyserna visar att det kommer ungefär gå jämnt ut, därför att vi både då trappar av, men samtidigt ser till att fler har tillgänglighet och tillgång till a-kassan.

Regeringens proposition 2023/24:128

Den 4 april 2024 överlämnade regeringen proposition 2023/24:128 En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster till riksdagen. I propositionen redogörs bl.a. för de ekonomiska konsekvenser reformen bedöms ha för staten, kommunerna och myndigheterna (s. 389 f.). Bedömningen som där görs är att de ekonomiska konsekvenserna av regeringens förslag i propositionen och de efterföljande förordningsändringarna ryms inom beslutade och beräknade

anslag enligt budgetpropositionen för 2024. Vidare framgår att Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster (SOU 2020:37) gjort bedömningen att förslagen var budgetneutrala (s. 501).

Utredning från RUT

I rapporten Effekterna av inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring utreder RUT bl.a. vilka effekter den nya arbetslöshetsförsäkringskassan har på de offentliga finanserna. Eftersom flera viktiga detaljer ännu inte var fastställda när rapporten skrevs bygger beräkningarna på en rad antaganden.

Skillnaderna i beräkningarna som görs i rapporten mot de uppskattningar regeringen har gjort uppges i rapporten bero på att utredningstjänsten antar ett fullt utbyggt system 2026. I regeringens förslag omfattas endast nytillkomna i arbetslöshetsförsäkringen av systemet, dvs. de som redan är inne i systemet kommer fortsätta att få ersättning enligt det gamla systemet.

Totalt uppskattar RUT att ett fullt utbyggt system innebär en förstärkning på statens budget med 3,6 miljarder kronor år 2026 (s. 3).

Gällande ordning

Av 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (se Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt [Juno, version 28], avsnitt 5.3.3). Som framgår ovan gäller bestämmelsen alltså inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Konstitutionsutskottet har uttalat att endast en del av regeringens verksamhet omfattas av saklighetskravet i regeringsformen och att saklighetskravet därför inte generellt kan tillämpas i granskningen av statsrådsuttalanden i olika sammanhang (bet. 2016/17:KU20 s. 332).

Tidigare granskning

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet brukar i dessa granskningar framhålla dels att utskottets granskning ska avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, dels att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att statsråd med hänsyn till sin speciella ställning kan behöva ta särskilda hänsyn.

Ett antal granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f., bet. 2017/18:KU20 s. 300 f., bet. 2018/19:KU20 s. 201 f. och 214 f. samt bet. 2022/23:KU20 s. 151). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Utskottet har också uttalat att det är angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter (bet. 2016/17:KU20 s. 374).

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet begärde i skrivelser till Regeringskansliet den 13 februari 2025, den 20 mars 2025 och den 22 april 2025 svar på ett antal frågor. Som svar fick utskottet den 6 mars 2025, den 10 april 2025 och den 6 maj 2025 promemorior upprättade inom Finansdepartementet (bilaga A4.10.2–4).

I promemoriorna anför bl.a. följande. Betänkandet Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2020:37) låg till grund för finansministerns uttalande om ekonomiska effekter av en reformerad arbetslöshetsförsäkring. Beräkningarna inför budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1) av arbetslöshetsförsäkringens påverkan på statens budget för 2024–2026, lagrådsremissen En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster (överlämnad den 15 februari 2024), samt de efterföljande förordningsändringarna bedömdes ge samma resultat, dvs. att reformen inte hade någon tydlig påverkan på statens budget.

Bedömningen om budgetneutralitet för statsbudgeten avser såväl den budgetperiod som omfattas av budgetpropositionen för 2024 som den långsiktiga effekten av en helt utbyggd reform.

Det finns flera orsaker till skillnaderna mellan Regeringskansliets och riksdagens utredningstjänsts beräkningar på reformens effekter på statens budget. Den främsta orsaken bedöms vara att beräkningarna baseras på olika s.k. utfallsår, dvs. det år som utgör utgångspunkt för beräkningarna. Detta påverkar bl.a. antagandet om hur många som omfattas av den nya försäkringen. Dessutom är RUT:s beräkningar gjorda utifrån andra antaganden om makroekonomiska förutsättningar och storleken på den minsta sammanlagda inkomsten av förvärvsarbete. RUT framhåller i sin rapport att resultaten bör tolkas med försiktighet, vilket gäller för alla beräkningar som baseras på flera olika antaganden om framtida utveckling.

Beräkningar av den reformerade arbetslöshetsförsäkringens påverkan på statsbudgeten är behäftade med viss osäkerhet, bl.a. baserat på att antaganden om framtida arbetslöshet är osäkra, vilket finansministern framhöll i sitt uttalande.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att olika bedömningar gjorts av vilka effekter den nya arbetslöshetsförsäkringskassan har på de offentliga finanserna. Utskottet noterar vidare att beräkningarna präglas av en viss osäkerhet, vilket även

kommer till uttryck i Regeringskansliets svar på utskottets frågor. Utskottet gör inte någon egen bedömning av de olika beräkningarna utan konstaterar att till grund för finansministerns uttalande låg betänkandet Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2020:37). Utskottet noterar också att Regeringskansliet i sitt svar till utskottet skriver att bedömningen att reformen inte har någon tydlig påverkan på statens budget avser såväl den budgetperiod som omfattas av budgetpropositionen för 2024 som den långsiktiga effekten av en helt utbyggd reform.

Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

4.11 Statsministerns tjänsteutövning i samband med tillkomsten av ny könstillhörighetslag

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1731-2023/24), *bilaga A4.11.1*, begärs det att utskottet granskar statsministerns tjänsteutövning i samband med tillkomsten av den nya könstillhörighetslagen. Anmälaren framhåller att regeringen valde att inte gå vidare med en proposition utifrån den lagrådsremiss om en ny könstillhörighetslag som togs fram sommaren 2022 och att förslagen i stället lades fram som ett utskottsinitiativ i socialutskottet. Enligt anmälaren väcker detta ett antal frågor som rör regeringens beredning av ärendet, statsministerns tjänsteutövning och eventuella konstitutionella konsekvenser.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A4.11.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

År 2018 tog Socialdepartementet fram promemoriorna Vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen (Ds 2018:11) och Ändring av det kön som framgår av folkbokföringen (Ds 2018:17). Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 om lagrådsremissen Vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen och ändring av det kön som framgår av folkbokföringen och inhämtade Lagrådets yttrande över lagförslagen. Lagrådet avstyrkte lagstiftning i enlighet med förslagen, och regeringen gick inte vidare med en proposition.

Den 31 mars 2020 redovisade Socialstyrelsen efter uppdrag från regeringen rapporten Åldersgräns för vissa kirurgiska ingrepp och socialnämndens roll vid ändring av det kön som framgår av folkbokföringen. Mot bakgrund av

Lagrådets yttrande och vad som redovisats i Socialstyrelsens uppdrag togs en promemoria fram inom Socialdepartementet (S2021/07285) i form av ett utkast till lagrådsremiss. Utkastet remissbehandlades, och den 28 juli 2022 beslutade regeringen att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i lagrådsremissen Förbättrade möjligheter att ändra kön. Lagrådet lämnade sitt yttrande den 19 september 2022.

Av den propositionsförteckning som lämnades den 17 januari 2023 framgick det att regeringen avsåg att lämna propositionen Förbättrade möjligheter att ändra kön till riksdagen den 21 februari 2023. Den 13 mars 2023 meddelade socialminister Jakob Forssmed att regeringspartierna hade valt att inte gå vidare med lagrådsremissen (svar på skriftlig fråga 2023/24:706).

Under hösten 2023 lämnade Moderaterna och Liberalerna i socialutskottet ett förslag till utskottsinitiativ med ett antal förslag till dels ny lagstiftning, dels lagändringar från promemoriorna Ds 2018:11 och Ds 2018:17 samt från utkastet till lagrådsremiss (S2021/07285). Den 19 oktober 2023 beslutade socialutskottet att inleda ett beredningsarbete i syfte att kunna ta ett initiativ i frågan (socialutskottets protokoll 2023/24:8). Den 4 april 2024 föreslog socialutskottet att riksdagen skulle anta utskottets förslag till ny lag om vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen och ny lag om fastställande av kön i vissa fall (bet. 2023/24:SoU22). Utskottet lade fram lagförslagen på eget initiativ. Den 17 april 2024 biföll riksdagen utskottets förslag till beslut (rskr. 2023/24:158–160).

Gällande ordning

Regeringens arbetsformer och initiativrätt

I 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) anges att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. I motiven (prop. 1973:90 s. 230) sägs att den närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av bestämmelserna i olika kapitel i regeringsformen. Själva regeringsarbetet regleras närmare i 7 kap. RF. Bestämmelserna är avsiktligt knapphändigt utformade. Enligt förarbetena till regeringsformen bör regeringens arbetsformer inte göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar en anpassning av arbetet till växlande förhållanden (prop. 1973:90 s. 179). En allmän utgångspunkt bör därför vara att visa återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer.

Av 4 kap. 4 § RF framgår att regeringen, i likhet med riksdagens ledamöter, får väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning, om inte annat anges i regeringsformen. Enligt Författningsutredningen utgör rätten att lämna förslag till riksdagen och att verkställa riksdagsbeslut de främsta delarna i uppgiften att styra riket (SOU 1963:17 s. 153). I rätten att väcka förslag ligger också rätten att återkalla ett förslag som redan lämnats till riksdagen (9 kap. 26 § riksdagsordningen). I grundlagspropositionen anfördes att vägande skäl kan åberopas till stöd för en befogenhet att återkalla en gång

väckta propositioner och motioner före avgörandet i kammaren (prop. 1973:90 s. 544).

Utskottens initiativrätt

Ett utskott får enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde (utskottsinitiativ). Ett utskottsinitiativ tas genom ett utskottsbetänkande enligt de bestämmelser som gäller för betänkanden i allmänhet. Finansutskottet får i ekonomisk-politiskt syfte väcka förslag även i ett ämne som hör till ett annat utskotts beredningsområde.

I proposition 1970:40 med förslag till ändring i regeringsformen m.m., som bl.a. tog upp utskottens initiativrätt, hänvisade regeringen till att Grundlagberedningen i sitt betänkande Ny utskottsorganisation (SOU 1969:62) föreslagit en omläggning av utskottsväsendet i riksdagen och ansett att övervägande skäl talade för att införa en i princip generell förslagsrätt för utskotten. Grundlagberedningen förordade att de regler om initiativrätt som var knutna till vissa av utskotten i den dåvarande organisationen, vid en reform av utskottsväsendet skulle ersättas av en generell regel om rätt för de ständiga utskotten att, vart och ett inom sitt kompetensområde, lägga fram förslag till riksdagen, även om förslaget inte hade samband med något ärende som remitterats till utskottet. Vid beredningen av propositionen ansåg konstitutionsutskottet att utskottens självständiga initiativrätt innebar en principiellt viktig nyhet som skulle kunna förbättra riksdagens arbetsmöjligheter (bet. KU 1970:27 s. 7). Utskottet förutsatte emellertid att de nya befogenheterna skulle användas med varsamhet. Ärenden borde enligt utskottet fortfarande normalt väckas genom proposition eller motion, och politisk enighet borde eftersträvas i de fall där initiativrätten aktualiserades.

Konstitutionsutskottets granskning

Konstitutionsutskottets granskning ska enligt 13 kap. 1 § RF avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Uttrycket tjänsteutövning är inte begränsat till statsrådets position såsom medlemmar av regeringen (Holmberg m.fl., Grundlagarna [Juno, version 3A], kommentar till 13 kap. 1 § RF). Utskottet kan även granska deras beslut och åtgärder i rollen som statsminister, departementschef eller statsråd. Statsrådets handlande utanför tjänsten är inte föremål för utskottets granskning, vilket innebär att det kan finnas gränsdragningsproblem främst i förhållande till ett statsråds roll som partipolitiker.

Tidigare granskning

Utskottsinitiativ

Våren 2005 granskade utskottet regeringens ansvar för beredningen av ett visst ramanslag i budgetpropositionen (bet. 2004/05:KU20 s. 29 f.). Granskningen föranleddes av en situation i vilken det hade ansetts finnas ett behov av att

komplettera regeringens förslag i budgetpropositionen genom ett utskottsinitiativ. I anmälan anfördes det att det inte kunde vara förenligt med praxis att en ofullständig beredningsprocess inom Regeringskansliet skulle åtgärdas på detta sätt. Av granskningen framgick att det i ett sent skede av riksdagens beredning av budgetpropositionen stod klart för regeringen att den under det kommande året skulle behöva ett bemyndigande att ingå åtaganden inför framtiden inom ett visst anslag. Regeringskansliet informerade då under hand bostadsutskottet som valde att använda sig av sin initiativrätt för att föreslå ett bemyndigande. Konstitutionsutskottet betonade i sitt ställningstagande vikten av att riksdagen får propositioner med erforderliga förslag till beslut och därtill fullgott beslutsunderlag. När det gällde frågan om att avhjälpa brister i en beredningsprocess inom Regeringskansliet genom ett utskottsinitiativ konstaterade utskottet att frågan rörde arbetsformerna i riksdagen. Mot den bakgrunden föranledde granskningen inte något ytterligare uttalande från utskottets sida.

Propositionsavlämnandet

Konstitutionsutskottet har vid olika tillfällen granskat regeringens rutiner för avlämnande av propositioner till riksdagen; detta har skett såväl i övergripande, administrativt inriktade granskningar som i granskningar med anledning av anmälningar till utskottet (se t.ex. bet. 2008/09:KU10 s. 28 f., bet. 2012/13:KU10 s. 47 f., bet. 2023/24:KU20 s. 117 f. samt bet. 2024/25:KU10 s. 58 f.). Utskottet har bl.a. framhållit att en god överensstämmelse mellan planeringen i propositionsförteckningarna och de faktiska förhållandena är en förutsättning för att kunna arbeta på ett effektivt sätt. Hösten 2018 uppmärksammade utskottet hur propositionsavlämnandet förhållit sig till den planering som regeringen redovisat i propositionsförteckningen (bet. 2018/19:KU10 s. 58 f.). Utskottet framhöll bl.a. betydelsen av realistiska bedömningar i Regeringskansliets planeringar och av en fungerande kommunikation med riksdagen av ändringar i planeringen.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa frågor. Utskottet fick den 13 februari 2025 en svarspromemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A4.11.2). I promemorian redogörs för rutinerna kring beredningen av den propositionsförteckning regeringen lämnar till riksdagen vid två tillfällen under varje riksmöte.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla att dess granskning ska avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Verksamhet som ett statsråd bedriver enbart i egenskap av partipolitiker faller således utanför granskningsområdet. Frågor som rör riksdagens arbetsformer omfattas inte heller av granskningen.

Regeringsformen ger regeringen rätt att väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning. Regeringen har dock ingen allmän skyldighet att lämna förslag till riksdagen. Det aktuella ärendet gäller lagstiftning som har tillkommit på initiativ av ett av riksdagens utskott. Som utskottet tidigare har konstaterat är utskottens initiativrätt en fråga som rör riksdagens arbetsformer.

Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Särskilt yttrande

Granskningen har föranlett följande särskilda yttrande. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i det särskilda yttrandet.

Efterlevnad av klimatlagen (avsnitt 2.2)

Camilla Hansén (MP) anför:

Konstitutionsutskottet har, som framgår av ställningstagandet, fokuserat granskningen i första hand på de formella krav som ställs på regeringen, framför allt uttryckt i klimatlagens 4 och 5 §§. Utskottet har därmed valt att, utöver de formella kraven, inte göra någon mer detaljerad analys av utfallet av regeringens utformning av klimatpolitiken enligt målsättningarna i 2 §.

Jag gör ingen annan bedömning än utskottet när det gäller efterlevnaden av de formella kraven i 4 och 5 §§, men menar att det klimatpolitiska ramverkets struktur hade utgjort en kompletterande bas för granskning. Utifrån klimatlagen skulle utskottet även kunnat inkludera expertmyndigheternas analyser och evidensbaserade slutsatser på vetenskaplig grund. Därmed hade vi kunnat ha en mer omfattande granskning av regeringens arbete med klimatlagen, i relation till såväl långsiktiga mål som fastställda etappmål.