

Om negativa och ”försvunna” tillkännagivanden

Av fil. dr THOMAS LARUE¹

Vad är ett negativt tillkännagivande? I artikeln nagelfars denna än så länge relativt sällsynta ”nykomling” på den konstitutionella scenen. Vilken roll kan sådana riksdagsbeslut få i relationen mellan riksdagen och regeringen? Är sådana tillkännagivanden lämpliga sett i ljuset av såväl tillkännagivandeinstitutets tidigare praxis som konstitutionella grundsatser? Regeringen uttalade nyligen att den — till skillnad från vad som i övrigt gäller enligt praxis — inte ska behöva ha som utgångspunkt att tillgodose vissa slags negativa tillkännagivanden. Frågan är vad KU, som utvärderar frågan om olika tillkännagivanden, kommer fram till. Och hur skiljer sig ett negativt från ett s.k. semi-negativt tillkännagivande? Mot bakgrund av att ett flertal äldre ”försvunna” tillkännagivanden återfunnits efter att tidigare publicerad statistik (SvJT 2015 s. 95) hämtad från regeringens skrivelser stämts av mot riksdagstrycket lämnas uppdaterade uppgifter om bl.a. antalet tillkännagivanden under de senaste 24 åren. Några av dessa återfunna riksdagsbeslut och deras irrfärder ut i den statsrättsliga rymdens tomhet beskrivs.

1 Inledning

Tillkännagivanden har på senare tid rönt ytterligare intresse. Under det första riksmötet efter 2014 års val beslutade riksdagen om det näst största antalet tillkännagivanden (125 st.) till regeringen sedan införandet av fyraåriga valperioder. Statsministern har i pressuttalanden² pekat på att tillkännagivandena inte bidrar konstruktivt och benämnt dessa för ”spelet i rikspolitiken”. Riksdagens spirande vurm för detta maktinstrument har även lett till ett fåtal negativa tillkännagivanden, dvs. uttalanden om att regeringen bör *avstå* från att vidta åtgärder. Den 18 december 2015 tillmötesgick regeringen ett negativt tillkännagivande med innebörden om att nedläggningen av Bromma flygplats inte skulle utredas. I samband med regeringens infriande uttalade det ansvariga statsrådet³ att regeringen hade sett sig tvungen att svara på riksdagens begäran eftersom konstitutionsutskottets (KU)

¹ Författaren är även anställd vid Riksdagsförvaltningen. Eventuella omdömen och slutsatser i artikeln är författarens egna och ska inte tillskrivas myndigheten. Ett stort tack till Hans Hegeland, Jenny Jonasson, Lisa Gunnfors och Niklas Bolin för värdefulla synpunkter och samtal under skrivarbetet.

² SvD, 2015. ”Löfven trött på tillkännagivanden”. *Svenska Dagbladet*, publicerad den 22 maj och tillgänglig på <http://www.svd.se/lofven-trott-pa-tillkannagivanden>.

³ DN, 2015. ”Regeringens beslut: Flyget kvar på Bromma”. *Dagens Nyheter*, publicerad den 22 december och tillgänglig på <http://www.dn.se/ekonomi/regeringens-beslut-flyget-kvar-pa-bromma>.

besked om huruvida riksdagen borde besluta om negativa tillkännagivanden inte var att vänta i närtid. Som svar på en fråga om varför regeringen dröjt med att infria Bromma-tillkännagivandet pekade statsrådet på att regeringen har väntat på utskottets besked sedan i juni 2015. Redan den 15 september 2015 infriade dock regeringen ett negativt tillkännagivande om skatt på handelsgödsel. Den 10 december 2015 beslutade⁴ KU att utvärdera vissa frågeställningar kring tillkännagivandena och gränsdragningen mellan riksdagen och regeringen. Regeringen har nyligen uttalat att den inte ska behöva ha som utgångspunkt att tillgodose vissa slags negativa tillkännagivanden. Huruvida ett förslag till ett negativt tillkännagivande är konstitutionellt lämpligt åligger alltid det berörda riksdagsutskottet och i sista hand talmannen (samt under vissa sällsynta förutsättningar⁵ kammaren och KU) att avgöra i varje enskilt fall. Med hänsyn till detta och i avvaktan på KU:s utvärdering i frågan kan i vart fall vissa konstitutionella faktorer listas och diskuteras.

Som antyds ovan kan negativa tillkännagivanden liknas vid nålar i höstackar. Sedan riksmötet 1991/92 har cirka 2 000 tillkännagivanden beslutats. Trots det stora antalet tillkännagivanden skulle gemene man troligen finna det anmärkningsvärt om ett tillkännagivande (tillika ett riksdagsbeslut) försvann. Under våren 2014 tvingades dock KU konstatera att det inte hörde till de synnerliga undantagsfallen att tillkännagivanden saknades i regeringens redogörelser för behandlingen av riksdagens skrivelser. Att tillkännagivanden saknades så pass ofta var enligt KU uppseendeväckande. Sedan våren 2014 har dock regeringens skrivelser varit fullständiga ur denna aspekt.

I artikeln beskrivs de hittills kända negativa tillkännagivandena. Olika aspekter som kan anläggas på den konstitutionella lämpligheten hos denna typ av tillkännagivanden redogörs för. Därtill lämnas en uppdaterad statistik över antalet tillkännagivanden under de senaste 24 åren samt en beskrivning av problematiken kring försvunna tillkännagivanden. Slutligen lämnas avslutande reflektioner kring tillkännagivandeinstitutet och relationen mellan riksdagen och regeringen i vårt parlamentariska styrelseskick.

2 De hittills kända negativa tillkännagivandena

Såvitt det här har kunnat utredas har riksdagen hittills beslutat om fyra negativa tillkännagivanden i närtid, dvs. sedan det senaste riksdagsvalet. Ytterligare ett negativt tillkännagivande föreslogs av justitieutskottet i mars 2011 men uteblev pga. en voteringsmiss i kammaren. Under den förra valperioden (2010–2014) förekom flera tillkännagivanden med varierande negativ karaktär (se avsnitt 2.9), varav två framstår som något skarpare och de andra skulle kunna betecknas

⁴ Se § 7 i KU:s sammanträdesprotokoll 2015/16:17. Utvärderingen av bl.a. negativa tillkännagivanden nämndes först i juni 2015, se bet. 2014/15:KU20 s. 79.

⁵ Jämför förfarandet i 11 kap. 7 § riksdagsordningen avseende ställande av proposition till beslut i kammaren.

som semi-negativa eller t.o.m. villkorat negativa, dvs. att de begär att regeringen avvaktar med en åtgärd tills ett krav uppfyllts (t.ex. att en utredning slutförts). Utöver dessa har riksdagen beslutat om två negativa tillkännagivanden i mars 2002 och april 2004 samt ett delvis negativt tillkännagivande i april 1992. Troligen finns bland riksdagens beslut ytterligare en handfull negativa tillkännagivanden som ännu inte hittats (jfr avsnitt 3.8).

2.1 Villkoren för statsbidrag till fritidsfisket

Det första hittills kända negativa tillkännagivandet⁶ kom den 23 april 1992 när en enig riksdag tillkännagav till regeringen bl.a. att villkoren för statsbidrag för ombildning av fiskevårdsföreningar till fiskevårdsområdesföreningar *inte* borde ändras. Detta då det var viktigt att riksdagens tidigare utfästelser (se nedan) fullföljdes. Endast en del av tillkännagivandet var negativt, eftersom riksdagen även begärde att regeringen borde återkomma med förslag på större anslag om bidrag enligt gällande regler inte skulle rymmas för utbetalning inom den ursprungliga anslagsramen. Hänvisningen till riksdagens utfästelser gällde beslutet⁷ under våren 1990 att statsbidrag för bildande av fiskevårdsområden inte längre borde lämnas *med undantag* för de som ansökt om ombildning av fiskevårdsförening till fiskevårdsområdesförening före den 1 september 1990. Bakgrunden till avvecklingen av statsbidragen till fiskeorganisationer var det dåvarande behovet att kraftigt minska statsutgifterna. Redan året innan det aktuella tillkännagivandet hade den socialdemokratiska regeringen föreslagit att helt slopa anslaget för bidraget till fiskevården men blivit överkörd⁸ av riksdagens övriga partier. Villkoren för statsbidrag till fiskevården fanns i den numera upphävda förordningen (1985:440) om statsbidrag till fritidsfisket. Utöver ändringen enligt riksdagens beslut 1990 så förekom inga materiella ändringar av förordningen efter tillkännagivandet. Således torde riksdagens begäran i denna del ha infriats. Vad gäller den andra delen (om förslag på större anslag för det fall statsbidragen inte skulle rymmas inom det ursprungliga anslaget) är det dock svårare att uttala sig om. För det första tillhör tillkännagivandet ett av dem som försvann (dvs. ingen återrappport i regeringens redogörelser finns om det aktuella riksdagsbeslutet, se avsnitt 5 nedan). För det andra saknas spår av att regeringen återkom under samma budgetår med förslag till större anslag för sådana fiskevårdsbidrag i såväl regeringens kompletteringsproposition för budgetåret 1992/93 som nästföljande budgetbehandlingar i riksdagen.⁹

⁶ Bet. 1991/92:JoU12 s. 27 f.

⁷ Prop. 1989/90:100 bil. 11 p. E 10 och bet. 1989/90:JoU14 s. 35 f.

⁸ Se bet. 1990/91:JoU22 s. 47 f.

⁹ Jämför prop. 1991/92:150 respektive bet. 1992/93:JoU13 s. 52 f.

2.2 *Inrättande av en särskild nämnd för fristående skolor*

Det andra negativa tillkännagivandet¹⁰ kom den 20 mars 2002 när riksdagen biföll ett förslag från utbildningsutskottet att avslå regeringens förslag¹¹ om att inrätta en särskild nämnd för fristående skolor vid Statens skolverk. Nämnden var tänkt att besluta i ärenden om godkännande och rätt till bidrag för fristående skolor och skulle bestå av företrädare för den statliga sektorn, kommunsektorn och fristående skolor som alla skulle utses av regeringen. Utbildningsutskottets majoritet bestående av samtliga borgerliga samt Miljöpartiets ledamöter ansåg att nämndens föreslagna sammansättning kunde leda till en politisering av bedömningar och beslut. Enligt utskottsmajoritetens mening var det synnerligen viktigt att prövning och beslut i sådana ärenden skedde med objektivitet och med uppfyllande av krav på rättssäkerhet. De socialdemokratiska och vänsterpartistiska ledamöterna reserverade sig mot tillkännagivandet då de bedömde dels att det fanns skäl att bredda Skolverkets kompetens vid handläggning av ärenden om godkännande och rätt till bidrag genom att tillvarata kommuners och fristående skolors erfarenhet, dels att regeringen beslutar om organisationen av sina myndigheter. Enligt utbildningsutskottets förslag och med bifall till bl.a. flera följd motionsyrkanden tillkännagav riksdagen i mars 2002 till regeringen att den aviserade nämnden inte borde inrättas. Regeringen slutbehandlade¹² tillkännagivandet i mars 2003 med hänvisning till att någon sådan nämnd inte hade inrättats i enlighet med riksdagens tillkännagivande.

2.3 *Särskilda övergångsregler för arbetstagare från nya EU-länder*

Det tredje hittills kända negativa tillkännagivandet¹³ kom den 28 april 2004 när regeringen tillkännagav att den inte skulle införa några särskilda regler under en övergångsperiod för arbetstagare från de då nya EU-medlemsstaterna. Bakgrunden till beslutet var att regeringen i en skrivelse¹⁴ till riksdagen hade föreslagit att sådana övergångsregler (t.ex. krav på arbetstillstånd) borde införas med hänsyn bl.a. till att flertalet av de dåvarande EU/EES-medlemsstaterna, däribland Sveriges grannländer, hade infört eller avsåg att införa övergångsregler i någon form. I ett flertal följd motioner som väckts med anledning av skrivelsen anmärktes på regeringens hänvisning till påstådda risker med EU-utvidgningen som t.ex. "social turism"¹⁵. Vid riksdagsbehandlingen av skrivelsen yttrade sig arbetsmarknadsutskottet till socialförsäkringsutskottet. En majoritet inom arbetsmarknadsutskottet (med

¹⁰ Bet. 2001/02:UbU7.

¹¹ Prop. 2001/02:35.

¹² Se skr. 2002/03:75 s. 104.

¹³ Bet. 2003/04:SfU15.

¹⁴ Skr. 2003/04:119.

¹⁵ Begreppet förekom i den politiska debatten och var kontroversiell (vilket framgår av socialförsäkringsutskottets offentliga utfrågning, se bet. 2003/04:SfU15 s. 29 och 85 f.) men användes av den dåvarande EG-domstolen (dock inom citattecken) i dess s.k. Collinsdom från den 23 mars 2004, C-138/02.

undantag för de socialdemokratiska ledamöterna) avstyrkte regeringens förslag till övergångsregler och ansåg att socialförsäkringsutskottet borde föreslå att riksdagen skulle ge regeringen detta till känna. Inom socialförsäkringsutskottet saknades en enhetlig majoritet för ett sådant förslag. Däremot lämnade ledamöterna för Kristdemokraterna, Vänstern, Centerpartiet och Miljöpartiet en gemensam reservation med förslag till det ovannämnda negativa tillkännagivandet som alltså sedermera vann kammarens bifall (Socialdemokraterna var det enda partiet som röstade mot reservationen). Efter tillkännagivandet konstaterade regeringen i sin skrivelse om migration och asylpolitik¹⁶ som lämnades i december 2004 att riksdagsbeslutet innebar att arbetstagare från samtliga tio nya EU-stater från och med den 1 maj 2004 fick tillträde till den svenska marknaden på samma villkor som övriga unionsmedborgare. Tillkännagivandet slutbehandlades formellt i mars 2005 när regeringen återrapporterade¹⁷ till riksdagen att den avsåg att beakta vad riksdagen hade anfört i sitt tillkännagivande. Såvitt det har kunnat utredas här infördes aldrig några övergångsregler.¹⁸

2.4 Förändringar av tingsrättsorganisationen

Det fjärde förslaget till ett negativt tillkännagivande¹⁹ lämnades av justitieutskottet den 1 mars 2011 när en utskottsmajoritet bestående av samtliga dåvarande oppositionspartier föreslog att riksdagen skulle tillkänna för regeringen att förändringar av tingsrättsorganisationen inte fick innebära nedläggning av fler domstolar. Bakgrunden till förslaget var att Domstolsverket hade tagit fram en promemoria om den framtida organisationen för vissa av de tingsrätter som tidigare ansvarade för den fastighetsrättsliga inskrivningsverksamheten. Verket förslag hade skickats på remiss till bl.a. berörda domstolar, nämndemannaföreningar, fackliga organisationer, kommuner och regionala organ för yttranden senast den 11 mars 2011. De socialdemokratiska ledamöterna i justitieutskottet föreslog att utskottet med begagnande av sin initiativrätt²⁰ skulle lämna ett tillkännagivande i ämnet, vilket utskottsmajoriteten ställde sig bakom. Majoriteten betoade det angelägna i att riksdagen redan i detta skede uppmärksammade frågan. De borgerliga regeringspartierna reserverade sig mot utskottsmajoritetens initiativ med hänvisning till bl.a. förarbetsuttalanden om att utskottens initiativrätt skulle begagnas med varsamhet och helst i politisk enighet samt den i rättegångsbalken (1942:740) till regeringen delegerade beslutanderätten när det gäller indelningen i

¹⁶ Skr. 2004/05:47 s. 9.

¹⁷ Skr. 2004/05:75 s. 45.

¹⁸ Se t.ex. GP, 2007. "Begränsade migrationsströmmar från nya EU-länder". Göteborgs-Posten, publicerad den 2 januari och tillgänglig på <http://www.gp.se/nyheter/varlden/1.195815-begransade-migrationsstrommar-fran-nya-eu-lander>.

¹⁹ Bet. 2010/11:JuU27.

²⁰ Enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen.

domsagor. I kammaren röstade två ledamöter fel och tillkännagivandet uteblev.

2.5 Förhandlingsperson för avveckling av citynära flygplatser

Det femte förslaget och fjärde negativa tillkännagivandet²¹ kom den 18 december 2014 när riksdagen tillkännagav för regeringen att någon förhandlingsperson rörande frågan om att avveckla citynära flygplatser inte borde tillsättas. Även om riksdagsbeslutet är allmängiltigt formulerat råder det ingen tvekan om att tillkännagivandet i själva verket gällde Bromma flygplats, vilket framgår av trafikutskottets betänkande. Flera skäl till beslutet anfördes av utskottsmajoriteten, främst att tillsättandet av en sådan förhandlingsperson skulle sända en politisk signal som i sin tur skulle framkalla en osäkerhet om flygplatsens framtid med bl.a. en möjlig negativ påverkan på framförallt näringslivet. Dessutom skulle Försvarmaktens planering av Sveriges luftfartsförsvaret också påverkas. Då utskottsminoriteten ifrågasatte²² lämpligheten i tillkännagivandet anförde utskottsmajoriteten att det inte var ovanligt att riksdagen uppmanade regeringen att tillsätta en utredning i en viss fråga och att det därför inte heller torde vara främmande för riksdagen att tillkänna att någon närmare utredning inte borde göras. Därutöver hänvisade majoriteten till KU:s uttalande²³ om att det får anses legitimt för den politiska verksamheten att motionsvägen väcka uppmärksamhet eller skapa opinion i en viss fråga som formellt sett tillhör regeringens beslutsområde. Enligt trafikutskottsmajoritetens mening gällde frågan om Bromma flygplats en del av transportsystemets förmåga att erbjuda god tillgänglighet över hela landet, vilket rimligen var en fråga för riksdagen att uttala sig om. I sammanhanget kan även nämnas att regeringens beslut²⁴ att, samma dag som tillkännagivandet antogs av riksdagen, utse en statlig samordnare för Bromma flygplats granskades av KU i ljuset av att förslaget till tillkännagivande var känt inom Regeringskansliet, liksom av föredragande statsråd inför regeringsbeslutet. Ett enigt KU bedömde²⁵ i juni 2015 att det hade varit olämpligt av regeringen att så tydligt föregripa riksdagsbeslutet. Med utgångspunkt i gällande konstitutionell praxis ansåg KU att det funnits skäl för regeringen att invänta riksdagens beslut och först därefter bedöma vilket ställningstagande som kunde bli aktuellt. Regeringen beslutade²⁶ den 18 december 2015 att

²¹ Bet. 2014/15:TU1.

²² I en gemensam reservation från regeringspartierna och Vänsterpartiets ledamöter lämnades främst sakfrågerelaterade skäl till tillkännagivandets olämplighet. I en kortfattad avslutande passus betonades dock det ”synnerligen olämpliga” i att riksdagen hade synpunkter på regeringens möjlighet att tillsätta en förhandlingsperson. Detta med hänvisning till att frågan låg inom ramen för regeringens restkompetens och till uttalandena i RF:s förarbeten om att utgångspunkten varit att visa stor återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer i grundlag.

²³ Bet. 1993/94:KU18 s. 26.

²⁴ Se dnr S2014/8973/PBB.

²⁵ Bet. 2014/15:KU20 s. 79.

²⁶ Se dnr N2015/09059/PUB.

begränsa samordnarens uppdrag till att endast pröva förutsättningarna att utveckla flygkapacitet och öka möjligheterna till bostadsbebyggelse i Stockholmsregionen. Av beslutet framgår att övriga delar av samordnarens ursprungliga uppdrag (som t.ex. att pröva möjligheterna att föra över kapacitet från Bromma flygplats till andra flygplatser i Stockholmsregionen samt under vissa förutsättningar presentera en finansieringslösning för bl.a. avvecklingen av Bromma flygplats) upphör. Med hänsyn till regeringsbeslutet i december 2015 och till regeringens generella uttalanden om negativa tillkännagivanden (se avsnitt 3.10 nedan) framhöll regeringen i sin senaste skrivelse 75²⁷ att den avsåg att slutbehandla tillkännagivandet. Utöver de redan nämnda uttalanden i pressen (se avsnitt 1 ovan) i samband med beslutet i december 2015 var det ansvariga statsrådet kritisk till att regeringen nu tvingades böja sig för riksdagen i frågan och betonade att riksdagen inte borde lägga sig i regeringens utredningsmakt, något som enligt honom KU delvis höll med om. Statsrådet pekade även på att skälet bakom regeringens utredning av frågan om Bromma flygplats varit att få ett underlag inför ett senare beslut.

2.6 Vårdvalssystemet — nej till lagförslag

Det femte negativa tillkännagivandet²⁸ kom den 5 mars 2015 när riksdagen tillkännagav till regeringen att den bl.a. inte skulle återkomma till riksdagen med lagförslag som upphäver landstingens skyldighet att ha vårdvalssystem inom primärvården. Utöver detta innehöll tillkännagivandet en begäran om att regeringen skulle avsluta beredningen av samma fråga. Grunden till tillkännagivandet låg bl.a. i ett följdmotionssyrkande²⁹ från borgerliga ledamöter i socialutskottet som väckts med anledning av regeringens återkallelse den 4 december 2014 av en tidigare beslutad proposition³⁰ med ett lagförslag om att upphäva vårdvalssystemet. I återkallelsen angav regeringen att den avsåg att senare återkomma med de förslag som den fortsatta beredningen kunde ge anledning till. Att regeringens beredning av frågan alltjämt pågick framgick av ett interpellationssvar³¹ från den 20 januari 2015. En minoritet inom socialutskottet bestående av regeringspartiernas och Vänsterpartiets ledamöter reserverade sig mot förslaget till tillkännagivandet med hänvisning till att riksdagen borde avvakta resultatet av regeringens fortsatta beredning av frågan. Regeringen har i sin senaste skrivelse 75 uttalat att den avser att slutbehandla tillkännagivandet.

²⁷ Skr. 2015/16:75 där regeringen redogör för sin behandling av alla riksdagsbeslut.

²⁸ Bet. 2014/15:SoU3.

²⁹ Därtill fanns tre snarlika yrkanden från den allmänna motionstiden 2014/15.

³⁰ Den aktuella propositionen (prop. 2014/15:15) som hade beslutats den 6 november återkallades av regeringen den 4 december 2014 (jfr skr. 2014/15:28) efter att socialutskottet inhämtat ett lagrådsyttrande från den 25 november 2014 i vilket rådet ansåg att regeringsformens beredningskrav inte var uppfyllt och att det remitterade lagförslaget därför inte kunde ligga till grund för lagstiftning.

³¹ Interpellation 2014/15:167 om vårdval.

givandet med hänsyn till sitt tilläggsdirektiv till Valfärdsutredningen (se avsnittet 2.8 nedan).

2.7 Skatt på handelsgödsel

Det sjätte negativa tillkännagivandet³² kom den 25 mars 2015 när riksdagen på förslag från en minoritet (bestående av ledamöterna för Moderaterna, Sverigedemokraterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna) inom skatteutskottet tillkännagav regeringen att en skatt på handelsgödsel inte borde införas. Bakgrunden till beslutet var regeringens avisering om en skatt på handelsgödsel fr.o.m. 2016 i syfte att minska övergödning av vattenområden med den tidigare lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel (som hade upphävts av den borgerliga majoritetsregeringen) som utgångspunkt. Denna avisering föranledde ett antal motioner från bl.a. borgerliga ledamöter. Ingen majoritet för dessa fanns dock i skatteutskottet då Folkpartiets ledamot inte önskade ställa sig bakom de ovannämnda partiernas gemensamma reservation. I kammaren avstod också det sistnämnda partiet i slutvoteringen med den effekten att reservationen vann kammarens bifall. Tillkännagivandet slutbehandlades relativt snabbt av regeringen som redan i sin budgetproposition³³ för 2016 (som beslutades cirka sex månader efter tillkännagivandet) konstaterade att den inte hade för avsikt att återinföra gödselmedelsskatten som avskaffats 2010.

2.8 Vårdvalssystemet — tilläggsdirektiv till Valfärdsutredningen

Det sjunde negativa tillkännagivandet³⁴ kom den 17 juni 2015 när riksdagen tillkännagav till regeringen att den skulle ge tilläggsdirektiv till Valfärdsutredningen³⁵ om att inte föreslå lagändringar som innebär att landstingens skyldighet att ha vårdvalssystem inom primärvården upphävs. Grunden till tillkännagivandet låg i ett följdmotionsyrkande från borgerliga ledamöter som väckts med anledning av regeringens skrivelse³⁶ om Riksrevisionens rapport om primärvårdens styrning. Majoriteten i socialutskottet hänvisade i betänkandet bl.a. till det förra vårdvalssystemet-tillkännagivandet (se avsnitt 2.6). Även i detta fall reserverade sig en utskottsminoritet bestående av regeringspartiernas och Vänsterpartiets ledamöter. Den 5 november 2015 beslutade regeringen genom tilläggsdirektiv³⁷ att ta bort den delen av Valfärdsutredningens ursprungliga uppdrag som gällde att föreslå hur regleringen kunde ändras så att landstingen inte ska vara skyldiga att ha vårdvalssystem i primärvården enligt lagen (2008:962) om valfri-

³² Bet. 2014/15:SkU18.

³³ Se prop. 2015/16:1 Förslag till statens budget för 2016 m.m. avsnitt 6.26.

³⁴ Bet. 2014/15:SoU14.

³⁵ Dir. 2015:22.

³⁶ Skr. 2014/15:72 där regeringen redovisar sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i rapporten (RiR 2014:22) och sina åtgärder med anledning av dessa.

³⁷ Dir. 2015:108.

hetssystem. Med hänsyn till tilläggsdirektivet slutbehandlade³⁸ regeringen tillkännagivandet i sin senaste skrivelse 75.

2.9 Ytterligare negativa tillkännagivanden mellan 2010 och 2014

Som angavs inledningsvis förekom under den förra valperioden ett flertal tillkännagivanden³⁹ med varierande negativ karaktär. Det kanske skarpaste av dessa var ett enigt s.k. villkorat negativt tillkännagivande⁴⁰ från den 7 juni 2012 om att den dåvarande regeringen inte fick ta eventuella ytterligare steg avseende konkurrensutsättningen av flygtrafikledningstjänsten förrän beredningen av Flygtrafiktjänstutredningens betänkande⁴¹ hade avslutats och regeringen återkommit till riksdagen och redovisat vissa åtgärder. Dessa avsåg vad som vidtagits för att tillförsäkra att fortsatt fullgod flygsäkerhet hade högsta prioritet och att hänsyn tagits till försvarsmaktens behov. Tillkännagivandet slutbehandlades den 10 juli 2014 av regeringen dock inte med hänvisning till någon av regeringens vidtagna åtgärder i sak utan med referens till regeringens utfärdande av ändringarna som riksdagen sedermera beslutade⁴² i 6 kap. 13 § luftfartslagen (2010:500). De sistnämnda lagändringarna var dock ett riksdagsbeslut som föreslagits av en majoritet i trafikutskottet bestående av de dåvarande oppositionspartierna. Lagförslaget hade ovanligt nog utarbetats av utskottet självt och innebar att flygtrafikledningstjänsten vid de flygplatser som ägs eller drivs av staten återreglerades. Trafikutskottets minoritet bestående av borgerliga ledamöter var kritiska till lagförslaget och ansåg att det blivit bristfälligt berett och bl.a. föregripit en tillsatt utredning om försvarsmaktens behov av flygtrafikledningstjänst. Mellan de två ovan nämnda riksdagsbesluten (dvs. tillkännagivandet och lagändringarna) hann riksdagen den 5 juni 2013 även besluta om ytterligare ett seminativt tillkännagivande⁴³ om inriktningen av flygtrafikledningstjänster. I detta nya tillkännagivande begärde riksdagen att den lokala flygtrafikledningstjänsten på Swedavias flygplatser, de militära flygplatserna och flygplatser som Försvarsmakten har ett stort behov av samt flygplatser inom samfällda terminalområden även fortsättningsvis enbart skulle utövas av Luftfartsverket. Det sistnämnda tillkännagivandet är ännu inte slutbehandlat och i dagsläget förväntas regeringen åtgärda en del av riksdagsbeslutet genom ändring av luftfartsförordningen (2010:770). Arbetet i denna del pågår enligt regeringen och bedöms⁴⁴ kunna slutföras under våren 2016.

³⁸ Se skr. 2015/16:75 s. 63 och 92.

³⁹ Framställningen i detta avsnitt bygger på imponerande insatser från Hans Hegeland som för denna tidsperiod hittat de här beskrivna tillkännagivandena.

⁴⁰ Bet. 2011/12:TU15.

⁴¹ SOU 2012:27.

⁴² Se bet. 2013/14:TU17.

⁴³ Se bet. 2012/13:TU18.

⁴⁴ Se skr. 2015/16:75 s. 143.

Ytterligare ett villkorat negativt tillkännagivande⁴⁵ beslutades den 18 december 2012 då riksdagen begärde att regeringen inte borde höja järnvägsföretagens banavgifter under den då kommande planeringsperioden fram till dess åtgärder hade vidtagits för att skapa mer rättvisa konkurrensvillkor mellan trafikslagen och tills järnvägssystemets kvalitet hade förbättrats. Tillkännagivandet hade föreslagits av en majoritet i trafikutskottet bestående av de dåvarande oppositionspartierna. I en reservation från de borgerliga regeringspartierna invändes mot beslutet med hänvisning till att detta skulle frånta järnvägsunderhållet närmare 10 miljarder kronor under den kommande planperioden. I sin skrivelse⁴⁶ från den 15 maj 2014 om åtgärdsplanering för transportsystemet noterade regeringen att Trafikverket i förslaget till nationell plan hade beräknat att banavgiftsintäkterna baserad på EU-rätt och järnvägslagen (2004:519) skulle komma att uppgå till 22,8 miljarder kronor. Mot bakgrund av ovanstående ansåg regeringen att tillkännagivandet var omhändertaget. Såvitt det har kunnat utredas här innebar dock detta ställningstagande att regeringen fullföljde sina ursprungliga intentioner om en höjning av banavgifterna och gick emot tillkännagivandet. Redan strax innan riksdagsbehandlingen av regeringens skrivelse blev det tydligt under trafikutskottet beredning av andra järnvägspolitiska frågor⁴⁷ att ett av partierna bakom tillkännagivandet (Sverigedemokraterna) hade svängt i frågan. Majoriteten av ledamöterna från det sistnämnda partiet och regeringspartierna påpekade i utskottets ställningstagande att det finns unionsrättsliga krav⁴⁸ på att banavgifterna ska beslutas av Trafikverket i ”förvaltningsmässigt oberoende” från riksdag och regering. De kvarvarande oppositionspartierna ansåg i en reservation att regeringens hantering av tillkännagivandet var häpnadsväckande och anförde bl.a. att tolkningen av den bakomliggande unionsrättsliga regleringen skiljde sig åt mellan medlemsstaterna.

Ett annat delvis negativt tillkännagivande som beslutades den 4 juni 2014 var den kring fordonsbesiktningen. På förslag från en majoritet inom trafikutskottet (återigen bestående av samtliga oppositionspartier) tillkännagav riksdagen att regeringen snarast borde utreda hur utförsäljningen av AB Svensk Bilprovning's besiktningstationer har påverkat priser och tillgänglighet på fordonsbesiktningmarknaden *samt* att någon ytterligare försäljning av bolagets besiktningstationer inte borde göras förrän utredningen var färdigställd och behandlad. Det är i den senare delen som beslutet antar en negativ prägel. De borgerliga dåvarande regeringspartierna reserverade sig mot beslutet. Tillkännagivandet är alltså ej slutbehandlat⁴⁹ och i sin senast skrivelse 75 informerade regeringen att den uppdrog i augusti 2015 åt

⁴⁵ Se bet. 2012/13:TU2.

⁴⁶ Se skr. 2013/14:233 s. 11.

⁴⁷ Se bet. 2013/14:TU19 s. 28 samt 46 f.

⁴⁸ Se 7 kap. 2 § järnvägslagen (2004:519) och SERA-direktivet (2012/34/EU).

⁴⁹ Se bet. 2013/14:TU13 samt skr. 2015/16:75 s. 147.

Transportstyrelsen att dels undersöka marknadssituationen avseende besiktning i glesbygd samt besiktning av tunga fordon, dels redovisa sina slutsatser under våren 2016.

Andra dock huvudsakligen semi-negativa tillkännagivanden (se avsnitt 3.8) under den aktuella valperioden var t.ex. riksdagens begäran från den 5 mars 2014 om att de lagförslag som kunde komma att lämnas för att åtgärda problematiken med dubbelbestraffning i skatteförfaranden inte fick leda till mildare påföljder än tidigare. Det eniga tillkännagivandet⁵⁰ slutbehandlades genom regeringens proposition om förändringar av regler om skattetillägg och skattebrott i syfte att stärka rättssäkerheten i skatteförfarandet som godkändes av riksdagen under hösten 2015. Ett annat sådant tillkännagivande var det om att regeringen borde utreda frågan om den s.k. lättlästa nyhetstidningen 8 SIDOR:s framtid inom ramen för ett public service-uppdrag istället för att (såsom regeringen föreslagit) tidningen borde upphandlas av Myndigheten för tillgängliga medier. Tillkännagivandet är alltså ej slutbehandlat och regeringen avser⁵¹ att återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2017.

3 Är negativa tillkännagivanden konstitutionellt lämpliga?

Som nämntes inledningsvis beslutade KU i december 2015 att utvärdera vissa frågeställningar kring tillkännagivanden från riksdagen och gränsdragningen mellan riksdagen och regeringen. Utvärderingen ska ses i ljuset av utskottets uttalanden i juni 2015 vid sin granskning av regeringsbeslutet att utse en förhandlingsperson för avveckling av citynära flygplatser samma dag som det s.k. Bromma-tillkännagivandet beslutades. Granskningen aktualiserade frågeställningar kring tillkännagivanden och då särskilt negativa tillkännagivanden. KU ansåg då att det fanns anledning för utskottet att i ett annat sammanhang ta upp dessa frågor. I avvaktan på KU:s utvärdering listas några av de faktorer som eventuellt kan anses relevanta kring den konstitutionella lämpligheten av denna sorts tillkännagivanden. Sist lämnas en kort diskussion i frågan.

3.1 Regeringens styrelse av riket och arbetsformer

Av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) följer att regeringen styr riket under ansvar inför riksdagen. Denna styrfunktion är dock varken i RF eller dess förarbeten särskilt tydliggjort och framträder först vid en baklängesläsning av RF för att låna ett träffande uttryck⁵² från Henrik Jermsten. I förarbetena⁵³ anges endast att den närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av bestämmelserna i RF:s

⁵⁰ Se bet. 2013/14:JuU15 och prop. 2014/15:131.

⁵¹ Jämför skr. 2015/16:75 s. 167.

⁵² Se bet. 2014/15:KU20 bilaga B s. 7.

⁵³ Prop. 1973:90 s. 230.

olika kapitel. Av en grundlagskommentar⁵⁴ framgår att den styrande funktionen bör uppfattas som en restfunktion först och främst i förhållande till riksdagens funktioner. KU har uttalat⁵⁵ att vad som avses med RF-bestämmelsen måste uttolkas i sammanhanget. Utgångspunkten vid en sådan bedömning var enligt KU att den styrande funktionen utgör en restfunktion i förhållande till de funktioner som tillkommer först och främst riksdagen, kommunerna och domstolarna men även förvaltningsmyndigheterna inom det område dessa är självständiga enligt RF. I vid mening måste enligt KU regeringens styrfunktion förstås på det sättet att i den ingår alla uppgifter som är nödvändiga för styrandet av riket och som inte enligt grundlag eller lag ska utföras av något annat organ. Av detta följde även enligt KU att regeringen är ansvarig för genomförandet av det allmännas åtagande försåvitt inte detta uttryckligen tillkommer riksdagen, kommunerna, domstolarna eller någon annan myndighet.

Även bestämmelserna i 7 kap. RF om den konstitutionella ramen för regeringsarbetet är avsiktligt knapphändigt utformade. Av förarbeten⁵⁶ framgår att regeringens arbetsformer inte borde göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar anpassning av arbetet till växlande förhållanden. En allmän utgångspunkt borde därför vara att man visar återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer. Så sent som under hösten 2013 uttalade KU att det alltjämt⁵⁷ ansåg att regeringsarbetet inte onödigtvis bör bindas av formella regler som kan hindra anpassningen av arbetet till växlande förhållanden och olika typer av regeringar. KU betonade även att det är regeringens ensak att under parlamentariskt ansvar bestämma hur regeringsbeslut bereds.

3.2 *Regeringens utredningsväsende*

Utredningsväsendet nämns inte i RF och berörs endast flyktigt i dess förarbeten och är att se som ett utflöde av RF:s beredningskrav (för att återigen parafrasera Jermsten). Under grundlagsärendets beredning pekade Svea hovrätt i sitt remissvar på att utredningsväsendet inte berördes av Grundlagberedningen oaktat det att riksdagen⁵⁸ synes ha förutsatt vissa överväganden i den delen. Hovrätten ansåg då att en bestämmelse av informativ karaktär om utredningsväsendet borde tas in i RF. Det svenska utredningsväsendet (även kallad kommittéväsen-

⁵⁴ Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliason, Marianne och Regner, Göran, *Grundlagarna*, (Stockholm: Nordstedts Juridik AB 2012), s. 70.

⁵⁵ Bet. 2005/06:KU8 s. 38.

⁵⁶ Prop. 1973:90 s. 179.

⁵⁷ Bet. 2013/14:KU10 s. 73. Första uttalandet från KU var i KU 1973:26 s. 34.

⁵⁸ Här avses bl.a. de motionsyrkanden om att utredningsväsendet skulle regleras i grundlag som behandlades och avslogs av riksdagen innan Grundlagberedningen lämnade sitt förslag, se t.ex. bet. KU 1970:24. Motionerna avstyrktes av KU med hänvisning till beredningens förutsatta prövning av dessa frågor.

det) är enligt KU⁵⁹ att betrakta som ett led i beredningen av ärenden före regeringens avgörande. I förarbeten⁶⁰ framhölls att det förhållandet att regeringen är slutligt ansvarig för utformningen av och inbörden av de förslag som läggs fram för riksdagen bör föra med sig att det ytterst "får ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen". I ljuset av detta får det anses följa att det ligger på regeringen att avgöra sådana frågor som om utredningen ska ske genom en särskild kommitté eller anförtros en annan från departementen fristående utredare och vidare att ange riktlinjer efter vilka utredningsarbetet ska bedrivas. Av samma förarbetsuttalanden framgår att utredningar genom parlamentariskt sammansatta kommittéer är ett utomordentligt värdefullt inslag vid beredningen av lagstiftningsfrågor och andra likartade viktigare ärenden och att denna utredningsform liksom hittills bör utnyttjas i betydande omfattning.

Ibland framställs utredningsväsendet som en oberoende institution i det offentliga politiska livet. Som Sten Heckscher⁶¹ vederhäftigt uttryckt saken är det felaktigt. Istället bör det först och främst ses som ett av regeringens verktyg för att förverkliga sin politik där varje utredning är en myndighet under regeringen med sedvanlig lydnessplikt. Däremot arbetar utredningarna självständigt inom de ramar som regeringens direktiv ger. Även om varje utredning är att betrakta som en egen myndighet ingår de alla i administrativt hänseende i Regeringskansliet.⁶²

3.3 *Folksuveränitetsprincipen och riksdagens ställning m.m.*

Av 1 kap. 1 och 4 §§ RF framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom ett representativt och parlamentariskt statskicks och att riksdagen är folkets främsta företrädare. Av en grundlagskommentar⁶³ framgår att första stycket i 1 kap. 1 § RF om att all offentlig makt i Sverige utgår från folket fastslår folksuveränitetens princip som grundläggande för den svenska folkstyrelsen, eller för vår demokrati. I RF:s förarbeten⁶⁴ anges att folksuveränitetens princip borde komma till uttryck genom att riksdagen klart ges ställningen som det centrala statsorganet. Principen återkommer även som motiv⁶⁵ till avsaknaden av formella hinder för riksdagens normgivningskompetens. I förarbetena till 8 kap. RF betonades därutöver att en viktig sida av folksuveräniteten utgörs av att de mest betydelsefulla politiska besluten alltid

⁵⁹ Bet. KU 1970:24 s. 10.

⁶⁰ Prop. 1973:90 s. 288.

⁶¹ Heckscher, Reflektioner kring utredningsväsendet, SvJT 2011 s. 844. Jämför även Matz slutsats i frågan om kommittéers förmenta oberoende i samma SvJT s. 732.

⁶² Eka, Anders, Hirschfeldt, Johan, Jermsten, Henrik och Svahn Starrsjö, Kristina, *Regeringsformen: med kommentarer*, (Stockholm: Karnov 2012), s. 260 f.

⁶³ Ibid s. 20.

⁶⁴ Prop. 1973:90 s. 156.

⁶⁵ Ibid s. 204 f.

ska fattas av det statsorgan som bäst avspeglar de inom befolkningen föreliggande opinionerna, alltså av riksdagen.

3.4 Praxis kring motionsrätten och kammaryrkanden

Då ett tillkännagivande i allmänhet har sitt ursprung i ett motionsyrkande från ett eller flera oppositionspartier kan praxis kring motionsrätten och då i själva verket framförallt följd motionsrätten vara av visst intresse i sammanhanget. Jag återkommer till den senare längre ned.

Först och främst bör vissa allmänna aspekter om motionsyrkanden och tillkännagivanden beröras. I juni 1993 lämnade Riksdagsutredningen vissa iakttagelser⁶⁶ om tillkännagivanden i samband med redogörelsen av materiella krav på motioners utformning och innehåll eller rättare sagt bristen på sådana krav (som alltjämt saknas i dag). Trots det, eller snarare på grund av detta, framhöll utredningen att ”en motion är ett statsrättsligt dokument som ska kunna läggas till grund för ett riksdagsbeslut”. Det var därför viktigt att motioner innehöll klara och bestämda yrkanden om lagändringar eller andra preciserade åtgärder⁶⁷. Utredningen påpekade att det i motioner förekom kritiska beskrivningar av samhällsfrågor samt allmänpolitiska slutsatser från förslag eller uteblivna insatser från regeringen som ibland följdes upp med ett yrkande om ett tillkännagivande till regeringen med ett allmänt hållet uttalande. Frågan är sannolikt alltjämt aktuell (t.ex. innehöll cirka 16 procent⁶⁸ av alla tillkännagivanden antagna under riksmötet 2005/06 en oklar begäran, dvs. ett allmänt hållet uttalande oftast av politiskt natur). Utredningen framhöll att sådana tillkännagivanden inte på något entydigt sätt kunde verkställas och att det utskott som föreslagit ett sådant tillkännagivande inte kunde kontrollera om eller på vilket sätt regeringen följt riksdagsbeslutet. Trots dessa iakttagelser föreslog utredningen ingen begränsning i motionsrätten. Inte heller gav dessa upphov till några auktoritativa uttalanden i den riktningen. Omvänt hänvisade⁶⁹ KU till sina tidigare uttalanden om att begränsningar i motionsrätten skulle innebära ett uppgivande av en viktig princip i svenskt parlamentariskt liv.

Därutöver föreslog Riksdagsutredningen⁷⁰ riktlinjer om att motioner i frågor som delegerats till regeringen och myndigheter borde undvikas. Återigen blev det nobben från KU som ansåg att konstitutionella hinder mot att även delegerade frågor vid behov blir föremål för både prövning och debatt i riksdagen saknades. Tvärtom ansåg⁷¹

⁶⁶ Se förslag 1993/94:TK1 s. 104.

⁶⁷ Uttrycket om att ett tillkännagivande borde innehålla ”en begäran om en specificerad åtgärd, dvs. inte bara en redogörelse för en viss åsikt” finns (trots avsaknaden av auktoritativa uttalanden från KU eller riksdagen) även i den parlamentariska handboken (se s. 37 i 2006 års upplaga) om bl.a. arbetet i kammare och utskott som tidigare delades ut till ledamöterna.

⁶⁸ Se Larue, SvJT 2015 s. 95, på s. 116.

⁶⁹ Se bet. 1993/94:KU18 s. 26.

⁷⁰ Förslag 1993/94:TK1 s. 181 f.

⁷¹ Bet. 1993/94:KU18 s. 26.

KU att det får anses legitimt för den politiska verksamheten att motionsvägen väcka uppmärksamhet eller skapa opinion i en viss fråga, som formellt sett tillhör regeringens eller en myndighets beslutsområde. Detta uttalande åberopades av trafikutskottets majoritet vid det s.k. Bromma-tillkännagivandet (se avsnitt 2.5 ovan).

Vad gäller följd motionsrätten⁷² har det länge konstaterats att såväl innebörden som omfattningen av denna inte är helt klar. I förarbetena⁷³ till regeringsformen framgår att en närmare precisering av omfattningen av denna rätt knappast lät sig göra men att hittillsvarande riksdagspraxis i stor utsträckning torde kunna bli vägledande för gränsdragningen. Den parlamentariskt sammansatta kommittén⁷⁴ som genomförde en översyn av riksdagsordningen ansåg 2013 att nuvarande praxis i allt väsentligt var ändamålsenlig och borde ligga fast. I vissa fall hade dock motioner väckts och remitterats till utskott trots att det kunde ifrågasättas om de hållit sig inom ärendets ram. För att markera att följd motioner måste hålla sig inom denna ram ansåg kommittén att en precisering av följd motionsrätten borde göras. Detta skulle underlätta bedömningen⁷⁵ av huruvida en följd motion faller innanför ärendet och vara till gagn för bl.a. motionärer och partier. Riksdagsstyrelsen, KU och riksdagen ställde sig bakom kommitténs bedömning och förslag till lydelsen i 9 kap. 12 § riksdagsordningen.

Slutligen kan konstateras att talmannen inte har vägrat ställa proposition (jfr 11 kap. 7 § riksdagsordningen) på något av de utskotts-förslag som innehållit negativa tillkännagivanden. Alltjämt gäller dock att en sådan kammarspraxis i dagsläget torde anses vara mycket svag sett till det låga antalet beslutade negativa tillkännagivanden och det faktum att propositionsvägran endast förekommer i undantagsfall.

3.5 Uppföljningen av riksdagsbeslut

Sedan 2011 är utskottens uppföljning och utvärdering av riksdagsbeslut inom utskottens ämnesområden grundlagsfäst (4 kap. 8 § RF). Redan Grundlagberedningen⁷⁶ betonade vikten av att utskotten systematiskt intresserade sig för hur riksdagsbeslut fallit ut i verkligheten och lägger detta till grund för framtida ställningstaganden. En ökad systematisk uppföljning skulle enligt beredningen bl.a. stärka riksdagens kontrollmakt, vilken man med bestämdhet borde värna om.

⁷² I Bengt Törnells *Riksdagspraxis* från 1996 anges t.ex. att följd motionsrätten är "oklar och har därför vållat många tvister mellan ledamöterna och kammarskansliet" (s. 34). Vidare framgår att praxis ofta inneburit en liberal hållning och att en riktig avgränsning av följd motionsrätten kräver nära samråd mellan kammarskansliet och berört utskott då goda kunskaper om propositionens innehåll ofta krävs.

⁷³ SOU 1972:15 s. 263 och prop. 1973:90 s. 532 där tre s.k. förslagsrättssituationer nämns, dvs. yrkanden i följd motioner, i reservationer samt i kammaren.

⁷⁴ Se 2012/13:URF3 s. 145.

⁷⁵ Den bakgrund och praxis som redovisats i kommitténs betänkande (jämför ibid s. 135–145) är härvidlag tänkt att vara ett stöd i denna bedömning.

⁷⁶ SOU 1972:15 s. 116.

Under våren 2006 beslutade⁷⁷ riksdagen om riktlinjer för att utveckla sitt arbete med bl.a. uppföljning och utvärdering. I kölvattnet på riksdagsbeslutet tillsattes inom Riksdagsförvaltningen tre tjänstemannagrupper för att förbereda genomförandet av beslutet. En av de s.k. genomförandegrupperna ansvarade för bl.a. uppföljning och utvärdering och hade i uppdrag att utarbeta rutiner och rekommendationer för att underlätta genomförandet av riksdagsbeslutet. En av frågorna som gruppen övervägde inom ramen för den löpande uppföljningen och utvärderingen var tillkännagivandebeslut. Gruppens bedömning⁷⁸ som lämnades under hösten 2006 var att den dåvarande (och nuvarande) årliga fokuseringen till KU:s årliga uppföljning av tillkännagivanden borde bestå, men med en ökad tonvikt på fackutskottens eget ansvar att löpande följa sina tillkännagivanden. Vidare bedömde arbetsgruppen att en aktuell förteckning över samtliga tillkännagivanden inom respektive utskottsområde borde finnas på riksdagens webbsida samt att uppgifter om beredningsläge i Regeringskansliet successivt borde följas upp. I dagsläget har inte tanken på en webbaserad förteckning genomförts. Gruppen berörde kort förekomsten av s.k. mjuka tillkännagivanden⁷⁹ men inte negativa tillkännagivanden.

I avsnitt 3.4 ovan antyds vad gäller tillkännagivanden med allmänt hållna uttalanden och där riksdagens begäran kan ses som oklar att utskottens uppföljning av dessa beslut kan (i alla fall i Riksdagsutredningens mening) te sig som svåra att genomföra. Samma utmaningar torde förmodligen gälla för i vart fall vissa negativa tillkännagivanden. Hur kan icke-beslut alternativt ett regeringsbeslut om att *avstå* från vissa åtgärder följas upp i de fall effekter av ett sådant beslut saknas. En relaterad fråga är *om* (och i så fall hur) en regering kan slutbehandla ett negativt tillkännagivande som begär att regeringen ska avstå från en åtgärd?

3.6 Riksdagsutskottens initiativrätt

Sedan 1971 äger samtliga utskott en självständig initiativrätt. Denna rätt skulle enligt KU användas med varsamhet och helst i politisk enighet.⁸⁰ Grundlagberedningen⁸¹ uttalade en viss tvekan att ge en utskottsmajoritet en sådan initiativrätt i syfte att värna effektiviteten i regeringens verksamhet. Under tider av minoritetsparlamentarism kunde det således enligt beredningen vara viktigt för effektiviteten i regeringens verksamhet att riksdagens möjlighet att påverka regeringspolitiken blev begränsad i vart fall så att riksdagen inte vid vilket tillfälle som helst kunde ingripa i denna. Beredningen uttalade vidare att en viss begränsning av möjligheterna till politiska initiativ inom

⁷⁷ Framställning 2005/06:RS3 och bet. 2005/06:KU21.

⁷⁸ Se 2006/07:URF3 s. 47.

⁷⁹ Se Larue, SyJT 2015 s. 95, på s. 97 f.

⁸⁰ Bet. KU 1970:27 s. 7.

⁸¹ SOU 1969:62 s. 81 f.

riksdagen kunde vara ett naturligt inslag i fördelningen av befogenheter mellan riksdagen och regeringen. Samtidigt betvivlade beredningen att just en rätt för utskotten att föra fram fristående förslag nämnvärt skulle försvaga regeringsmakten samt att det då (dvs. i slutet av 1960-talet) inte var känt att den dåvarande initiativrätten hade lett till olägliga ingrepp i tidigare minoritetsregeringars verksamhet.

Vid behandling av motioner om utskottsinitiativ har KU ansett⁸² att utskottens initiativrätt stärker riksdagens ställning och underlättar dess arbetsmöjligheter samt utgått från att rätten även fortsättningsvis skulle utövas med varsamhet och att politisk enighet eftersträvas i de fall där initiativ kommer i fråga. Vidare har KU vid dessa tillfällen betonat att utskotten förutsätts vara restriktiva med att själva arbeta fram mer omfattande förslag utan beredning inom Regeringskansliet. Grundlagberedningen⁸³ påpekade att utskotten saknade den utredningsapparat som krävdes för tillkomst av mera omfattande förslag, vilket skulle verka avsevärt hämmande på utskottens egna initiativ. Än i dag gäller beredningens bedömning, t.ex. bedömde Kommittén för översynen av riksdagsordningen⁸⁴ i augusti 2013 att riksdagen inte själv har en beredningsapparat för att ta fram lagstiftning och andra beslut av mer kvalificerad art.

3.7 Tillkännagivandeinstitutets praxis

Som Grundlagsutredningen⁸⁵ påpekat avser ett tillkännagivande ofta en begäran om utredning och förslag till ny eller ändrad lagstiftning. Regeringen är inte skyldig att tillgodose ett tillkännagivande men bör enligt praxis göra det. Om regeringen emellertid inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål bör den underrätta riksdagen samt ange skälen för detta. Det sistnämnda är dock ovanligt. I ett uppföljnings- och utvärderingsarbete⁸⁶ som KU utförde våren 2006 (som täckte tre femårsperioder och cirka 2 600 tillkännagivanden) hittades cirka 30 tillkännagivanden som besvarats med att regeringen gjort en annan bedömning än riksdagen. KU:s studie gjorde dock inga anspråk på fullständighet och i den betonades även att det ofta inte hade framgått om ett tillkännagivande verkligen tillgodosetts när regeringen redovisat det som slutbehandlat genom att hänvisa till en proposition. Ytterligare praxis⁸⁷ har bildats genom uttalanden från KU i enskilda fall. Hittillsvarande praxis ger dock ingen vägledning om negativa tillkännagivanden.

⁸² Se bet. 1997/98:KU26 s. 14 f. Även vid sin granskning av regeringen har KU hänvisat till uttalandet, jfr bet. 2004/05:KU20 s. 34 och 2006/07:KU20 s. 183.

⁸³ SOU 1969:62 s. 82.

⁸⁴ 2012/13:URF3 s. 179.

⁸⁵ SOU 2008:125 s. 285.

⁸⁶ Bet. 2005/06:KU34 s. 117–122.

⁸⁷ Jämför Larue, SvJT 2015 s. 95, på s. 100–108.

3.8 *Semi-negativa och olika typer av negativa tillkännagivanden*

Utöver den ovan diskuterade typen av tillkännagivanden har riksdagen även beslutat om några s.k. *semi-negativa* tillkännagivanden, dvs. uttalanden som inte uttryckligen begär att regeringen *avstår* från en åtgärd men som innehåller ett politiskt ställningstagande som på ett påtagligt sätt går emot regeringens uttalade politik. Det rör sig om ett flertal sådana tillkännagivanden under den senaste tiden. Två exempel på sådana beslut under den innevarande och förra valperioderna är tillkännagivandet⁸⁸ om att regeringen skulle stoppa nya anvisningar av långtidsarbetslösa personer till jobb- och utvecklingsgarantins fas 3 och skyndsamt redovisa vidtagna åtgärder samt tillkännagivandet⁸⁹ om att gymnasiestudier fortsatt skulle vara frivilliga, detta mot bakgrund av att regeringen hade tillsatt en utredning⁹⁰ som skulle överväga bl.a. om gymnasieutbildning bör bli obligatorisk. En förteckning över de nu kända negativa och semi-negativa tillkännagivanden återfinns i en promemoria upprättad vid KU:s kansli. Av promemorian framgår att även om dess förteckning inte grundar sig på någon heltäckande genomgång så är det osannolikt att särskilt många fler fall kommer att påträffas.

Ett av de s.k. semi-negativa tillkännagivandena som listas i promemorian anknyter till ett belysande om än sällsynt exempel där riksdagen stiftade lag i en situation där den önskade att hindra en viss utveckling. Fallet gällde bakgrunden till den numera upphävda lagen (1995:1292) om tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradio, den s.k. stopplagen. Redan knappt ett år efter att den dåvarande lokalradiolagen (1993:120) hade trätt i kraft bedömde en majoritet inom KU att lokalradion inte hade utvecklats enligt riksdagens ursprungliga intentioner och att en fortsatt ägarkoncentration inom radiomarknaden borde hejdas. Därför föreslog samma majoritet⁹¹ i november 1994 ett tillkännagivande om en skyndsamt parlamentarisk översyn av reglerna. Utskottsmajoriteten bedömde utvecklingen som så allvarlig att den ansåg att tillståndsgivningen enligt lokalradiolagen borde avbrytas. Detta skulle ske genom att anta den ovan nämnda stopplagen, vilket även skedde⁹² men först i november 1995, dvs. efter att lagförslaget fått vila i tolv månader i enlighet med det särskilda lagstiftningsförfarandet i 2 kap. 22 § regeringsformen. Något tillkännagivande för att ”vända utvecklingen” var dock aldrig aktuellt eftersom frågan gällde lagtillämpning (dvs. Radio- och TV-verkets beslut om sändningstillstånd enligt lokalradiolagen).

Slutligen kan det även diskuteras om det inte finns *olika typer* av negativa tillkännagivanden. Riksdagsbeslutet om tilläggsdirektiv till Vål-

⁸⁸ Bet. 2010/11:AU11.

⁸⁹ Bet. 2014/15:UbU10.

⁹⁰ Dir. 2015:31.

⁹¹ Socialdemokraterna, Centern, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Övriga partier ansåg att den redan beslutade Pressutredningen (dir. 1993:118) var tillräcklig.

⁹² Bet. 1995/96:KU15.

färdsutredningen om att utredningen inte skulle föreslå att vårdvalssystem upphävs (se avsnitt 2.8) innehöll faktiskt en begäran om en *aktiv* åtgärd (tilläggsdirektivet) från regeringen, låt vara med en *negativ* verkan (dvs. att delar av utredningsdirektivet skulle utgå).

3.9 Tillkännagivandeinstitutets flexibilitet

En annan observation i sammanhanget är att tillkännagivandeinstitutet är ett flexibelt verktyg. Detta illustreras av två tillkännagivanden⁹³ som riksdagen beslutade under 1991 och som gällde s.k. ex gratia ersättningar till en bilhandlare, Halvar Alvgård, samt en fastighetsägare, Lars Lorenius. Bakgrunden i bägge fallen var motionsyrkanden om gottgörelse till de två ovannämnda enskilda. I bägge fallen betonade de beredande riksdagsutskotten att det fanns starka principiella och praktiska skäl som talade mot att riksdagen skulle befatta sig med enskilda rättskipnings- och förvaltningsärenden. I det ena fallet (Alvgård) ansåg lagutskottets majoritet⁹⁴ dock att förhållandena fick anses så särpräglade att ett undantag kunde vara motiverat och att en ekonomisk gottgörelse kunde vara rimlig. Det fick enligt utskottet ankomma på regeringen att snarast bedöma huruvida och med vilket belopp ersättning borde betalas. I det andra fallet (Lorenius) ansåg ett enigt jordbruksutskott vid en "samlad bedömning av omständigheterna i ärendet" att det var skäligt att ekonomisk gottgörelse betalades ut av staten och att regeringen snarast borde bedöma storleken på ersättningen. I bägge fallen beslutade regeringen om ersättning till de berörda.

Ett annat exempel bör nämnas. I maj 1992 tillkännagav riksdagen till regeringen att Högskolan för lärarutbildning i Stockholm (HLS) borde placeras i Södertälje efter att ledamöterna från bl.a. Ny Demokrati i kammaren röstat på Socialdemokraternas reservation. Redan i december 1992 tillkännagav riksdagen (efter att Ny Demokrati hade svängt) att inriktningen beträffande HLS var att högskolan borde behållas som en självständig högskoleenhet med placering i Stockholm. Regeringen åberopade det nya tillkännagivande som skäl för slutbehandlingen av det gamla.⁹⁵ Således kan man säga att ett tillkännagivande användes för att upphäva ett annat. Det nya tillkännagivandet från december "försvann" och återredovisades aldrig för riksdagen (jfr avsnitt 5).

En annan aspekt på institutets flexibilitet kan *eventuellt* aktualiseras genom ett tillkännagivande från utbildningsutskottet (UbU) som inom ramen för beredningen av motioner om skolväsendet beredde KU tillfälle att yttra sig över angivandet av tidsgränser i ett tillkännagivande som har en hög detaljeringsgrad när det gäller inriktningen på

⁹³ Se bet. 1990/91:LU27 respektive bet. 1991/92:JoU1.

⁹⁴ De borgerliga utskottsledamöterna reserverade sig och ansåg att regeringen enbart skulle pröva ersättningens *storlek* och inte *huruvida* den skulle betalas.

⁹⁵ Se bet. 1991/92:UbU20, bet. 1992/93:UbU5 samt skr. 1993/94:15 s. 123.

det förslag som utskottet vill att regeringen ska återkomma med till riksdagen. KU avstod i sitt yttrande⁹⁶ från att lämna nya och specifika uttalanden i den aktuella frågan men hänvisade till sina relevanta tidigare uttalanden kring tidsgränser och beredningskrav. I UbU:s fråga till KU anas möjligen ett eller flera motionsyrkanden om ett tillkännagivande med tillhörande mer eller mindre detaljerade lagförslag. Återstår att se om och i så fall hur UbU utformar en eventuell sådan detaljerad begäran till regeringen. Av en äldre skrift⁹⁷ framgår att riksdagen redan under 1809 års RF kunde framföra framställningar och önskningsar (föregångarna till tillkännagivandena) till kungen i ekonomiska och administrativa lagstiftningsfrågor. Dessa begäran kunde vara mer allmänt avfattade eller utmynna i mer eller mindre detaljerade förslag men inget hindrade att de innehöll ett i detalj utformat förslag till en författning eller en enstaka författningsbestämelse.

3.10 Regeringens syn på negativa tillkännagivanden

I mars 2016 beslutade regeringen om sin senaste skrivelse med en redogörelse för regeringens behandling av riksdagens skrivelser⁹⁸. I skrivelsen lämnade regeringen sin syn på negativa tillkännagivanden: Regeringen noterade med hänvisning till 1 kap. 6 § RF att ett tillkännagivande som innebär att den inte ska utreda eller lämna förslag i en viss fråga kan uppfattas som att riksdagen försöker begränsa regeringens styrande funktion. Enligt regeringens mening var redan risken för detta olycklig. Ett sådant tillkännagivande kunde också ifrågasättas utifrån bestämmelserna i 4 kap. 4 § RF som ger regeringen rätt att väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning, om inte annat anges i regeringsformen. Vidare angav regeringen att när det gällde frågan om något bör utredas eller inte brukar det framhållas att regeringen förfogar över kommittéväsendet, vilket är en förutsättning för att regeringen ska kunna ta fram förslag som är beredda enligt regeringsformens beredningskrav för att därigenom fullfölja sin styrande funktion och lämna förslag till riksdagen. Enligt regeringen kunde det...

...visserligen framstå som obehövt att utreda en fråga om det står klart att regeringen inte har parlamentariskt stöd för ett visst förslag. Även om en regering inte har parlamentariskt stöd för ett förslag kan det dock ha ett värde att utreda frågan i ett vidare perspektiv och därigenom få den allsidigt belyst. Detta kan i sin tur leda fram till ett förslag som kan godtas av en majoritet i riksdagen.

⁹⁶ Se ytr. 2015/16:KU7y och kommande bet. 2015/16:UbU14.

⁹⁷ Se Malmgren, Robert, *Sveriges riksdag: historisk och statsvetenskaplig framställning. Band 14 – Riksdagen och lagstiftningen*, (Stockholm, 1934), s. 175.

⁹⁸ Skr. 2015/16:75.

I det ovan citerade avsnittet hänvisade regeringen till uttalanden⁹⁹ från de tre konstitutionella experterna (f.d. justitierådet Marianne Eliason, docenten Magnus Isberg och justitierådet Henrik Jermsten) som KU konsulterade under sin granskning av regeringens beslut att utse en samordnare för Bromma flygplats (se avsnitt 2.5). Mot den ovannämnda bakgrunden ansåg regeringen att dess utrymme att utreda en viss fråga borde lämnas orört. Vad gällde regeringens möjligheter att lämna förslag noterades att en av regeringens grundlagsreglerade funktioner är just att väcka förslag i riksdagen. Förutom att riksdagen genom ett tillkännagivande med innebörden att regeringen inte ska lämna förslag i ett visst hänseende kan sägas begränsa den funktionen, skapar detta enligt regeringen en osäkerhet om hur länge en sådan begränsning gäller — ett riksmöte, en mandatperiod, eller till dess att riksdagen beslutar något annat? Sammanfattningsvis anser regeringen att den — till skillnad från vad som i övrigt gäller enligt konstitutionell praxis — inte ska behöva ha som utgångspunkt att tillgodose ett tillkännagivande om att inte utreda en viss fråga eller inte lämna ett visst förslag till riksdagen. Avslutningsvis påpekade regeringen att det naturligtvis står den fritt att ändå följa ett sådant tillkännagivande.

3.11 Diskussion

Negativa tillkännagivanden delar samma kvintessentiella egenskaper som andra tillkännagivanden, dvs. att de i varierande grad kan skapa en politisk bundenhet samtidigt som de helt saknar rättslig verkan. Således kan och *bör* enligt rådande konstitutionella praxis en regering som finner ett negativt tillkännagivande olämpligt och gör en annan bedömning än den som lämnas i tillkännagivandet meddela riksdagen detta och skälen till sin bedömning. Ur denna aspekt finns inga skillnader jämfört med ett s.k. ordinarie tillkännagivande. Med utgångspunkt i folksuveränitetsprincipen torde följaktligen negativa tillkännagivanden kunna betraktas som en tillåten form av uttalandebeslut för riksdagen. Riksdagens rätt att på normområdet fritt utöva sin beslutsmakt i vilket ämne som helst (jfr avsnitt 3.3) skulle eventuellt kunna ses i vidare bemärkelse (alltjämt inom ramen för lagarna, jfr 1 kap. 1 § tredje stycket RF och andra konstitutionella gränser¹⁰⁰ för riksdagsbeslut) och genom en positiv analogi anses även omfatta beslut om tillkännagivanden. Detta oaktat om tillkännagivandet är negativt eller inte. Ett sådant synsätt skulle rimligen inte enbart vara förenlig med folksuveränitetens princip utan även fylla den med ett reellt innehåll.

De faktorer som talar emot negativa tillkännagivanden som beslutsform är främst det konstitutionella axiomat i vårt styrelseskick om att regeringen styr riket men även de svårigheter för riksdagen och an-

⁹⁹ Bet. 2014/15:KU20 bilaga B s. 11.

¹⁰⁰ För gränser vid tillkännagivandebeslut, se Larue, SvJT 2015 s. 95, på s. 96 f.

svarigt utskott att följa och kontrollera om och i så fall hur regeringen verkställt riksdagsbeslutet. I en grundlagskommentar¹⁰¹ sägs att regeringen inte är skyldig att följa tillkännagivanden som strider mot regeringens politik utan tvärtom har en skyldighet att slå vakt om den styrande makten enligt RF, i den mån riksdagen skulle överträda gränsen mot den. Uttalanden i grundlagsförarbetena om att regeringen förfogar fritt över utredningsväsendet respektive från KU om att det är regeringens ensak att under parlamentariskt ansvar bereda regeringsbeslut torde sannolikt tala emot negativa tillkännagivanden som gäller t.ex. ändringar i beslutade utredningsdirektiv. Skulle flera negativa tillkännagivanden kunna få till följd att flera utredningar förläggs till departementen? Utskottens svaga möjligheter att följa upp respektive regeringens svårigheter att verkställa och därmed slutbehandla ett negativt tillkännagivanden utgör bärkraftiga argument mot i vart fall vissa av denna typ av tillkännagivanden. Hur ska en regering kunna slutbehandla ett tillkännagivande som t.ex. begär att den inte ska utreda en viss fråga? Hur ska utskottet kunna följa upp att regeringen inte genomför en sådan utredning, t.ex. inom Regeringskansliet? Skulle en lösning på dessa aspekter vara att i praxis t.ex. införa en s.k. solnedgångsregel för sådana negativa tillkännagivanden med en giltighetstid på en valperiod? Ett sådant tillkännagivande skulle alltså exempelvis kunna slutbehandlas automatiskt samma dag som en nyvald riksdag samlas i enlighet med 3 kap. 10 § andra stycket RF. Detta skulle dock innebära en väsentlig omdaning av dagens praxis och dessutom kräva att man verkligen kan skilja ett icke-verkställbart negativt tillkännagivande från ett som är det (jfr tredje stycket i avsnitt 3.8). En annan lösning vore att utskotten konsekvent utformar tillkännagivandena så att dessa innehåller verkställbara och således uppföljningsbara specifika åtgärder.

Sett i ljuset av regeringens grundlagsfästa rätt och skyldighet att styra riket framstår negativa tillkännagivanden som konstitutionellt tveksamma, i synnerhet om dessa formuleras så att de kan anses urholka denna rätt/skyldighet eller rent av om de är oförenliga med grundlagsbestämmelser som fyller ut regeringens styrfunktion. Ett exempel på det sistnämnda torde vara tillkännagivandet att regeringen bl.a. inte skulle återkomma till riksdagen med lagförslag som upphäver landstingens skyldighet att ha vårdvalssystem inom primärvården. Innebörden av tillkännagivandet torde vara oförenlig¹⁰² med 4 kap. 4 § RF (se avsnitt 3.10 ovan).

¹⁰¹ Se Bull, Thomas och Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen en kommentar*, (Lund: Studentlitteratur 2015), s. 131. Ett argument som ursprungligen härstammar från Göran Schäders kapitel "Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen" i Ragner, Göran, Eliason, Marianne och Vogel, Hans-Heinrick (red.), *Festskrift till Hans Ragnemalm*, (Lund: Juristförlaget, 2005).

¹⁰² Något som f.d. justitierådet Marianne Eliason påpekade vid en av konstitutionsutskottets utfrågning, se bet. 2014/15:KU20 bilaga B s. 7 och 12.

En aspekt som i viss mån skulle indirekt kunna stödja tanken att negativa tillkännagivanden kan utgöra konstitutionellt lämpliga riksdagsuttalanden är att talmannen hittills inte har vägrat ställa proposition (11 kap. 7 § riksdagsordningen) på något utskottsförslag till ett negativt tillkännagivande. Således finns i dag en mycket svag (sett till antalet sådana riksdagsbeslut) parlamentarisk praxis att tillåta negativa tillkännagivanden. Här bör betonas att propositionsvägran endast förekommer undantagsvis och brukar då främst avse motioner väckta med anledning av en händelse av större vikt.¹⁰³ Talmannen har endast vägrat ställa proposition på ett *utskottsförslag* nämligen det s.k. brytpunktsärendet under budgetbehandlingen i december 2013.¹⁰⁴ Slutligen ska i denna del även framhållas att en sådan propositionsvägran endast får utföras när ett yrkande strider mot grundlagarna eller riksdagsordningen. Då tillkännagivandeinstitutet inte är reglerat i någon av dessa fem lagar är det osannolikt att rekvisitet i den ovannämnda riksdagsordningsbestämmelsen skulle kunna uppfyllas. Möjligen skulle frågan kunna aktualiseras vid ett förslag till ett tillkännagivande som grovt bryter mot en materiell bestämmelse i grundlag (jfr avsnitt 2.6) eller riksdagsordningen.

För det fall regeringen inte följer ett negativt tillkännagivande, har riksdagen möjlighet att (utöver avgivandet av en misstroendeförklaring) utnyttja sin normgivnings- eller finansmakt för att åstadkomma det resultat som tillkännagivandet syftade till. Det finns dock i praktiken vissa begränsande faktorer till ett sådant agerande. Sedan september 2014 omfattas utskotten enligt 10 kap. 4 § riksdagsordningen av ett beredningskrav för skarpa lag- eller budgetförslag väckta inom riksdagen, dvs. genom en motion eller ett utskottsinitiativ. Därtill har KU ansett att utskott bör vara restriktiva med att själva ta fram mer omfattande förslag utan beredning inom Regeringskansliet och utredningar har återkommande konstaterat att riksdagen saknar en beredningsapparat för mera omfattande förslag (se avsnitt 3.6 ovan). Utöver detta kan svårigheten i att ersätta ett tillkännagivande med ett skarpt beslut belysas genom en hypotetisk situation (där riksdagen inte önskar fälla regeringen via misstroendeförklaring): Anta att regeringen inte beaktat ett negativt tillkännagivande där riksdagen begärt att en utredning inte tillsätts. Riksdagen skulle då med begagnande av sin finansmakt (jfr särskilt 9 kap. 7 § RF) i anslagsvillkoren för statens budget behöva besluta att den oönskade utredningen inte skulle få genomföras (bekostas) av kommittéväsendet inom ramen för anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Detta skulle dock innebära en detaljstyrning som nog får betecknas som en främmande fågel (snudd på en skvader) i svensk budgetpraxis. Ett sådant förfaringsätt skulle även stå i motsats till utredningsväsendets

¹⁰³ Jämför bet. 1989/90:KU22 där KU avvisade en sådan motion (då en majoritet av kammarens ledamöter hade begärt prövning av talmannens avvisande).

¹⁰⁴ Jämför bet. 2013/14:KU32 och 2013/14:FiU16.

ställning som regeringens verktyg för att förverkliga sin politik (se sista stycket i avsnitt 3.2).

Slutligen kan från mer jordnära utgångspunkter det vanskliga i kategoriseringen av tillkännagivanden i positiva och negativa beaktas. Ett negativt tillkännagivande torde relativt enkelt kunna förklås till ett rent språkligt positivt beslut, vilket i viss mån illustreras av de två tillkännagivanden¹⁰⁵ med syfte att bevara Bromma flygplats där ett formulerades negativt och det andra positivt (även om dessa två beslut gällde olika aspekter av frågan). Ett sådant perspektiv nyanserar discussionen ovan genom att delvis ifrågasätta relevansen av den språkliga utformningen av tillkännagivanden för huruvida sådana riksdagsbeslut ska anses som konstitutionellt lämpliga eller t.ex. ska omfattas av skilda praxis. Här kan även påminnas om det som nämndes inledningsvis, dvs. att tillkännagivanden helt saknar rättslig verkan. Ett mer formalistiskt debattinlägg skulle kunna vara att det är oviktigt på vilket sätt som ett uttalande av konstitutionellt icke-bindande slag har formulerats. Ett klokare genmäle skulle dock betona att praxis kring tillkännagivandena tvärtom är den att dessa riksdagsbeslut är *de facto* bindande och att de med endast något sporadiskt undantag görs ned av regeringar.

Ovan har vi kunnat preliminärt skärskåda i vilken omfattning olika faktorer talar för eller emot en utveckling av praxis där negativa tillkännagivanden ska kunna anses som en vedertagen form av riksdagsuttalanden. Att det inte kunde uteslutas att praxis i dessa frågor kunde komma att utvecklas var något som Grundlagsutredningen¹⁰⁶ framhöll redan 2008 i motiven till utredningens bedömning om att tillkännagivandeinstitutet inte borde regleras i regeringsformen. Regeringen har lämnat sin syn på hur praxis bör utvecklas med avseende på vissa slags negativa tillkännagivanden. Regeringens inställning är förstälig och omdömesgill sett till att dessa två typer av negativa tillkännagivanden tydligast urholkar regeringens grundlagsfästa styrfunktion. Skulle man önska sätta folksuveränitetsprincipen i första rummet kan rådande praxis vidmakthållas även i dessa fall. Ytterst är det dock endast KU som äger såväl behörighet som kapacitet att fastställa om och i så fall hur praxis ska utvecklas.

4 Antalet tillkännagivanden sedan riksmötet 1991/92

I en tidigare artikel redovisades statistik över bl.a. antalet tillkännagivanden. Statistiken hade då hämtats från regeringens skrivelser till riksdagen. Efter att uppgifterna i skrivelserna kontrollerats mot uppgifter i riksdagstrycket upptäckte jag dock att ett icke oväsentligt antal tillkännagivanden dessvärre inte fanns medtagna i regeringens skrivelser alternativt inte var tydligt markerade (tillkännagivanden markerades i regeringens skrivelser med en asterisk). Nedan (se nästa sida)

¹⁰⁵ Jämför bet. 2014/15:TU1 (negativt) och bet. 2014/15:TU7 (positivt).

¹⁰⁶ SOU 2008:125 s. 305.

lämnas en rättad och uppdaterad tabell där en gradvis minskning av antalet tillkännagivanden syns tydligt. Under den sista treåriga valperioden (1991–1994) antogs inte mindre än 546 tillkännagivanden. Under den första fyraåriga valperioden (1994–1998) antogs 415 tillkännagivanden, under valperioden innan regeringsskiftet 2006 antogs 268 tillkännagivanden och under den senaste valperioden (2010–2014) var siffran 211. Utvecklingen bröts påtagligt under den innevarande valperiodens första riksmöte när riksdagen beslutade om det högsta antalet tillkännagivanden på 20 år. Tabellen visar på en gradvis ökning av den genomsnittliga tidsåtgången under perioden. Detta är i linje med KU:s iakttagelser från utskottets uppföljnings- och utvärderingsarbete under våren 2006. Mot bakgrund av arbetet ansåg KU då bl.a. att det inte var omöjligt att tillkännagivandena numera hade en mer krävande karaktär än tidigare.

Tabell 1 — Antal tillkännagivanden (tkg) och genomsnittlig tidsåtgång för slutbehandling av tkg beslutade under riksmötena 1991/92—2015/16

Riksmöte då tkg beslutades	Antalet tkg (<i>varav slutbehand- lade tkg</i>)	Genomsnittlig tidsåtgång* (<i>median</i>)	Svåra tkg	Mycket svåra tkg
1991/92	172 (172)	351 (146)	12	2
1992/93	189 (189)	301 (83)	12	0
1993/94	185 (185)	443 (233)	24	0
1994/95	136 (136)	538 (188)	19	2
1995/96	72 (72)	599 (194)	9	1
1996/97	101 (101)	385 (165)	10	0
1997/98	106 (106)	836 (429)	30	4
1998/99	77 (77)	601 (268)	13	1
1999/2000	87 (86)	891 (546)	21	3
2000/01	89 (89)	802 (434)	22	0
2001/02	119 (117)	890 (670)	32	2
2002/03	53 (53)	813 (372)	16	0
2003/04	64 (63)	659 (263)	14	1
2004/05	54 (51)	1 187 (895)	23	3
2005/06	96 (92)	990 (716)	30	—
2006/07	10 (9)	1 208 (1 033)	5	—
2007/08	11 (11)	661 (538)	1	0
2008/09	8 (7)	997 (678)	2	—
2009/10	13 (10)	1 123 (1 200)	7	—
2010/11	60 (45)	901 (707)	19	—
2011/12	52 (43)	665 (549)	14	—
2012/13	43 (28)	672 (781)	9	—
2013/14	56 (19)	565 (655)	—	—
2014/15	125 (32)	315 (338)	—	—
2015/16 ^o	66 (1)	— (—)	—	—

^o För riksmötet 2015/16 gäller siffrorna riksdagsbeslut t.o.m. den 14 april 2016.

* Här anges både medelvärde och medianvärde (det sistnämnda inom parentes och kursiverat). Medianvärdet kompletterar medelvärdet då extrema värden som har stor inverkan på medelvärdet inte påverkar medianvärdet lika mycket. Båda värdena inkluderar samtliga tillkännagivanden (tkg). För de tkg som ännu inte har slutbehandlats används datumet när

regeringen beslutade den senaste skrivelsen (skr. 2015/16:75) för att beräkna dessa tkg:ens "tidsåtgång". Beräkningarna av tidsåtgång grundar sig på Excels antagande om månader med 30 dagar (dvs. att kalenderåret har 360 dagar).

I tabellen ovan redogörs även för antalet s.k. svåra respektive mycket svåra tillkännagivanden. Med *svåra* tillkännagivanden avses beslut som slutbehandlats av regeringen först tre år efter och med *mycket svåra* avses sådana som infriats först elva år efter riksdagens ursprungliga beslut. Dessa två kategorier grundar sig på två centrala KU-uttalanden¹⁰⁷ om tidsgränser för slutbehandling av tillkännagivanden. Flest svåra tillkännagivanden beslutas under en valperiods sista riksmöte. I dagsläget är det oklart varför. En tänkbar förklaring kan vara att regeringens (och Regeringskansliets) beredning av tillkännagivanden (och andra ärenden) saktar in något före och efter ett val. En annan förklaring kan ligga i det att tillkännagivanden som beslutas inför ett val skulle ha ett kvistigare innehåll såväl politiskt som beredningsmässigt, t.ex. att riksdagen i högre utsträckning begär inte bara utredningar utan även att regeringen återkommer med lagförslag. Dessa hypoteser återstår dock att pröva empiriskt.

5 Försvunna tillkännagivanden m.m.

Vid totalt fyra tillfällen sedan riksmötet 2008/09 har KU konstaterat att uppgifter om tillkännagivanden saknats i regeringens skrivelser. Utskottet har inledningsvis¹⁰⁸ betonat vikten av att regeringen noggrant behandlar samtliga riksdagsbeslut som har meddelats till regeringen, och förutsatt att brister i Regeringskansliets rutiner åtgärdas i syfte att förhindra att det inträffade upprepas. Våren 2014 såg sig KU slutligen tvingat att konstatera¹⁰⁹ — mot bakgrund av att ett tillkännagivande på utbildningsutskottets område saknades i regeringens redogörelse — att det inte hörde till de synnerliga undantagsfallen att tillkännagivanden saknas i regeringens redogörelser. Utskottet menade att detta var uppseendeväckande och förutsatte att regeringen skulle vidta nödvändiga åtgärder för att säkra att dess redogörelse uppfyller de krav på att vara korrekt, vederhäftig och kontrollerad som följer av regeringsformens objektivitetsprincip¹¹⁰. KU konstaterade då även att regeringen har ett ansvar att hålla sig underrättad om riksdagens beslut. I sammanhanget bör det dock betonas att regeringens skrivelser varit exemplariskt fullständiga ur denna aspekt sedan våren 2014.

Att tillkännagivanden saknas i regeringens skrivelser till riksdagen tycks dock inte endast vara en sentida företeelse. Problemet tycks snarare ha varit vanligare under 1990-talet och början av 2000-talet. Av KU:s uppföljnings- och utvärderingsarbete under våren 2006 framgår

¹⁰⁷ Dessa redovisas i Larue, SvJT 2015 s. 95, på s. 102 f.

¹⁰⁸ Dvs. vid tre tillfällen, bet. 2008/09:KU21, 2010/11:KU21 samt 2012/13:KU21.

¹⁰⁹ Bet. 2013/14:KU21 s. 30.

¹¹⁰ Kraven hade tidigare framhållits av KU i ett granskningsärende om information som utgår från det allmänna, jfr bet. 2011/12:KU20 s. 161.

bl.a. att ett flertal tillkännagivanden¹¹¹ inte slutredovisades i regeringens skrivelser. Ibland gick tillkännagivanden förlorade fastän det ansvariga fackutskottet uppmärksammat saken. Så skedde t.ex. med ett tillkännagivande¹¹² från början av 1990-talet om Kriminalvårdsanstalten i Kristianstad trots att justitieutskottet hade slagit larm om detta till KU. Utöver det ovannämnda utgör försvunna tillkännagivanden även en metodologisk utmaning i sammanhanget eftersom detta innebär att uppgift om bl.a. den exakta tidpunkten för tillkännagivandets slutbehandling (se statistiken om genomsnittlig tidsåtgång i tabellen ovan) saknas. I dessa fall tvingas man att bedöma huruvida tillkännagivandet kan anses slutbehandlat och i så fall när. Nedan lämnas två illustrativa exempel i frågan.

5.1 Vissa försvunna tillkännagivanden

I december 1992 tillkännagav¹¹³ riksdagen att regeringen skyndsamt borde utreda frågan om införandet av en banlag med den dåvarande väglagen som förebild. I sin första skrivelse¹¹⁴ från september 1993 återrapporterade den dåvarande regeringen att den i sin proposition¹¹⁵ om investeringar i trafikens infrastruktur från mars 1993 hade uttalat sin avsikt att presentera ett sådant lagförslag. Därutöver angav regeringen att tillkännagivandet bereddes vidare och att den skulle återkomma till riksdagen i samband med budgetpropositionen för 1994 års budget. Detta skedde dock aldrig (i vart fall såvitt har kunnat utredas här) utan vid regeringens nästföljande redogörelse¹¹⁶ hade det aktuella tillkännagivandet gått upp i rök. När ett förslag till en sådan banlag, dvs. lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, väl lades på riksdagens bord framgick det av propositionen¹¹⁷ att frågan länge varit föremål för beredning inom Regeringskansliet och mot slutskedet främst med avseende på en departementspromemoria¹¹⁸ som färdigställdes under 1994. Den i det närmaste Sherlock Holmeska frågan blir vid vilken exakt tidpunkt som utredningen av banlagen avslutades, dvs. vilken dag färdigställdes promemorian? En granskning av olika uppgifter i promemorian ger vid handen att den måste ha färdigställts *efter* avlämnandet av Plan- och byggutredningens delbetänkande¹¹⁹ men *före* riksdagsbehandlingen av propositionen¹²⁰ om instansord-

¹¹¹ Se bet. 2005/06:KU34 s. 88–122. För riksmötet 1988/89 saknade exempelvis 8 tillkännagivanden (tkg) en redovisning av vidtagna åtgärder i regeringens redogörelse. Under riksmötet 1989/90 blev 10 tkg inte slutredovisade. För de två efterföljande riksmötena var denna siffra 14 respektive 5 tkg.

¹¹² Se bet. 1989/90:JuU22 och justitieutskottet uppmärksammade KU på tillkännagivandets felaktiga slutbehandling i ytt. 1990/91:JuU1y.

¹¹³ Bet. 1992/93:FiU1.

¹¹⁴ Skr. 1993/94:15 s. 103.

¹¹⁵ Prop. 1992/93:176 s. 28.

¹¹⁶ Skr. 1994/95:15 s. 89.

¹¹⁷ Prop. 1995/96:2 s. 18.

¹¹⁸ Ds 1994:65.

¹¹⁹ SOU 1994:36 som lämnades den 3 mars 1994.

¹²⁰ Prop. 1993/94:133 som behandlades i kammaren den 19 maj 1994.

ningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Först efter god hjälp från Näringsdepartementets tjänstemän vid avdelningen för bostäder och transporter kunde så ett slutgiltigt datum (11 maj 1994) fastställas.

I vissa fall är ett exakt datum svårare att fastställa. I maj 2005 begärde en enig riksdag en utredning om Riksbankens kapitalstruktur och vinstdisposition. Tillkännagivandet¹²¹ innebar att närmare utreda och analysera frågan, att förbereda förslag till lagreglering av principerna för disposition av Riksbankens resultat samt att förslaget borde skickas ut på remiss. Riksdagsbeslutet saknades dock i regeringens nästa skrivelse¹²² vilket uppmärksammades i en svaveldoftande¹²³ följdmotion. Trots detta har tillkännagivandet sedan dess aldrig slutredovisats till riksdagen, vilket får ses som i det närmaste häpnadsväckande (med tanke på motionen). Frågan om och i så fall när tillkännagivandet fullföljdes i sin helhet är svårbedömd. Den dåvarande regeringen tillsatte en utredning i frågan som lämnade sitt betänkande¹²⁴ i juni 2007 och även om det remissbehandlades (dnr Fi2007/4981) bereddes utredningsförslaget inte vidare under en första tid. Först i oktober 2011 beslutade en annan tidigare regering om en översyn av hur erfarenheterna från den finansiella krisen hade påverkat synen på Riksbankens balansräkning. Utredaren skulle bl.a. bedöma i vilken omfattning det tidigare betänkandet med remissvar kunde ligga till grund för lagstiftning. Utredaren presenterade i sin tur sitt slutbetänkande¹²⁵ i januari 2013 och utöver en remissbehandling (Fi2013/484) återfinns i dagsläget inga ytterligare åtgärder¹²⁶ från regeringen. Preliminärt har jag i tabellen ovan utgått från att tillkännagivandet ska anses som slutbehandlat samma dag som det första utredningsbetänkandet skickades ut på remiss. Självklart hade även andra datum som på ett annat sätt svarar mot tillkännagivandets rekvisit om att ”förbereda förslag till lagreglering” varit tänkbara, t.ex. den sista svarsdagen för remissen eller regeringens beslut om en lagrådsremiss e.d. (såvitt har kunnat utredas här har det sistnämnda dock aldrig inträffat).

5.2 Kan man minska risken för att tillkännagivanden faller bort?

Exemplen ovan understryker vikten av KU:s uttalande¹²⁷ om att en omsorgsfull redogörelse av riksdagens beslut i regeringens årliga skri-

¹²¹ Bet. 2004/05:FiU23 s. 23.

¹²² Skr. 2005/06:75.

¹²³ Mot. 2005/06:K28, bl.a. antydde motionärerna att försvinnandet kanske berodde på att regeringen tänjt på grundlagens bestämmelser och ensidigt tagit sig rätten att ignorera en framställan. Motionen avstyrktes ovanligt nog för KU genom ett s.k. mjukt tillkännagivande (se Larue, SvJT 2015 s. 95, på s. 98).

¹²⁴ Se dir. 2006:50 och SOU 2007:51.

¹²⁵ Se dir. 2011:89 och SOU 2013:9.

¹²⁶ Betänkandet (SOU 2013:9) nämns förvisso i regeringens beslut den 13 november 2014 (dnr Fi2014/2417 och 3284) om riktlinjer för statsskuldens förvaltning 2015 men då endast genom en hänvisning om att ett förslag om terminssäkringen av Riksbankens valutaserv hos Riksgäldskontoret finns i betänkandet.

¹²⁷ Bet. 2014/15:KU21 s. 29.

velser 75 (där tillkännagivandena inkluderas) är ett viktigt politiskt uppföljningsdokument för den parlamentariska kontrollen. Ansvaret för att undvika att tillkännagivanden förloras ligger helt på regeringen (jfr första stycket i avsnitt 5). Likväl kan man fundera om inte vissa praktiska åtgärder hos riksdagen (och Riksdagsförvaltningen) skulle kunna minska risken för fler försvinnanden¹²⁸. För det första skulle man eventuellt undersöka möjligheten av att på riksdagens webbplats upprätta en aktuell förteckning över samtliga tillkännagivanden inom respektive utskotts område (se avsnitt 3.5). För det andra är det frågan om inte en bättre uppslutning bland fackutskottens deltagande i KU:s granskning av skrivelse 75 på marginalen skulle ytterligare kunde minska risken att tillkännagivanden förloras. Redan under slutet av 1980-talet framhöll¹²⁹ KU att riksdagen och särskilt dess utskott borde ägna mer uppmärksamhet åt att utvärdera resultaten av riksdagens beslut. Regeringens ovannämnda årliga skrivelse hade enligt KU ”särskild betydelse som ett instrument såväl vid riksdagens och dess utskotts utvärdering av resultaten av riksdagens beslut som i övrigt för den som vill följa den politiska beslutsprocessen”. De senaste fem riksmötena har som mest sex fackutskott yttrat sig till KU. Sedan riksmötet 1997/98 har som högst åtta utskott yttrat sig, vilket skedde vid tre tillfällen (riksmötena 2009/10, 2003/04 och 2000/01) och endast skatteutskottet har alltid yttrat sig (dvs. 18 ggr). Därefter har främst trafik- (14), socialförsäkrings- (13), arbetsmarknads- (11) och finansutskottet (10) men även närings- (7), social- (6), utrikes- (5), justitie- (4), försvars- (3) samt kulturutskottet (3) yttrat sig. Utbildnings- (2), miljö- och jordbruks- (2) samt civilutskottet¹³⁰ (1) har yttrat sig enstaka gånger.

6 Avslutande reflektion

Oavsett om negativa tillkännagivanden tillåts av KU att fortsättningsvis uppträda på den konstitutionella scenen eller inte framträder en bild av svensk parlamentarism där riksdagen ökar i betydelse. De frågeställningar kring det stundtals komplexa förhållandet mellan riksdagen och regeringen som blottläggs genom bl.a. negativa tillkännagivanden är dock inte nya. Redan under beredningen av grundlagsändringen om en ny regeringsform betonade Svea hovrätt i sitt remissvar att Grundlagberedningens (GLB) förslag innehöll ”en besvärande spänning mellan fiktion och realitet i fråga om regeringen och riksdagen”¹³¹ och pekade på att beredningen framhöll både riksdagens dominerande ställning som det centrala statsorganet och regeringens rätt att, så länge denna tolererades av riksdagen, styra riket med den

¹²⁸ I rättvisans namn ska här nämnas att även riksdagen och Riksdagsförvaltningen ”tappade bort” ett tillkännagivande när en riksdagsskrivelse genom ett förbiseende aldrig ställdes till regeringen, jfr bet. 2013/14:KU21 s. 30.

¹²⁹ Bet. KU 1987/88:43 s. 7.

¹³⁰ Här ska dock påminnas om att civilutskottet bildades först i oktober 2006.

¹³¹ Se prop. 1973:90 bilaga 3 s. 84.

kraft och snabbhet som fordrades i ett utvecklat samhälle. Hovrätten underströk förvisso att båda leden i argumenteringen var berättigade, men anmärkte att sättet varpå dessa skulle "förenas i praktiken" var en svår fråga som hade förtjänat "närmare överväganden än dem Grundlagsberedningen redovisat". I ljuset av Grundlagsberedningens bedömning om att beredningens föreslagna ändringar i fråga om riksdagens ställning inte skulle innebära "några nämnvärda effekter i fråga om riksdagsarbetets omfattning"¹³² ansåg hovrätten att man inte kunde värja sig mot intrycket av att beredningen varit tillfreds med att riksdagen "framstår som" den centrala och dominerande statsmakten. Fullt så genomgående polemiskt var dock inte hovrättens remissvar. Den insåg att det var ofrånkomligt att röra sig med vissa fiktioner då det gäller grundlagsregleringen av maktförhållandet mellan riksdagen och regeringen. Snarare torde detta skiftande konstitutionella ingenmansland kunna ses som en av parlamentarismens centrala beståndsdelar. Även tidigare har svårlösta tvisteämnen präglat förhållandet mellan riksdagen och regeringen. Ett exempel gällde uppdelningen av normgivningsmakten i 1809 års regeringsform mellan riksdagens och kungens s.k. samfällda lagstiftning (som gällde allmän civil- och kriminallag och vissa särskilt angivna slag av lagar) och kungens normgivning (den s.k. ekonomiska och administrativa lagstiftningen¹³³). Gränsdragningen vållade bekymmer tidigt och vid flera tillfällen gjordes försök att genom principiella överväganden skilja de två kategorierna åt dock utan påtagliga resultat. Praxisutvecklingen ledde så småningom till en "seger för riksdagens anspråk"¹³⁴ omkring det förra sekelskiftet. I vårt nuvarande mogna parlamentariska statskick som präglas starkt av folksuveränitetsprincipen är erisäpplena något mindre till storleken. Några av dessa rör bl.a. antalet och skärpan hos tillkännagivandena. I dagens ingenmansland mellan riksdagen och regeringen utgör *antalet* tillkännagivanden ett första lättfattligt lackmustest på regeringens parlamentariska styrka. Ett sådant test blir dock lätt trubbigt eftersom en stor del av tillkännagivandena alltså antas i partipolitisk enighet eller med en stor blocköverskridande majoritet. En mer nyanserad och träffsäker måttstock på parlamentarisk styrka skulle istället kunna vara antalet tillkännagivanden som antas *utan regeringspartiernas stöd*.¹³⁵ Framtiden får även utvisa om förekomsten av negativa tillkännagivanden på sikt kan utgöra ett av svaga regeringars kännetecken eller om de kommer att ses som

¹³² SOU 1972:15 s. 89.

¹³³ Jämför prop. 1973:90 s. 134.

¹³⁴ Malmgren, Robert, Sundberg, Halvar G.F. och Petrén, Gustaf, *Sveriges grundlagar*, (Stockholm: P.A. Norstedt & Söners Förlag 1971), s. 118.

¹³⁵ Jämför DI, 2016. "Löfvens regering allt oftare överkörd". *Dagens Industri*, publicerad den 29 januari och tillgänglig på www.di.se/artiklar/2016/1/29/lofvens-regering-allt-oftare-overkord-samt-ETC, 2016. "Vem är det som bestämmer?". *ETC*, publicerad den 18 februari och tillgänglig på <http://www.etc.se/inrikes/vem-ar-det-som-bestammer>.

fornlämningar från en epok i svensk parlamentarism då blockpolitikens centrifugalkrafter tillfälligt tänjde på konstitutionell praxis.

Andemeningen i 1809 års regeringsform innebar enligt Rudolf Kjellén¹³⁶ att den verkställande makten ensamt ägde att styra riket under riksdagens kontroll och negativa begränsning. Denna andemening lever alltså kvar såväl i den nuvarande regeringsformen (se avsnitten 3.1 och 3.2) som i centrala processer av vårt styrelseskick, t.ex. den nya budgetregleringen. Flertalet samhällsaktörer utgår från att det är regeringen som reellt sett styr över vårt lands politiska utveckling. Stabila regeringar och en hög förutsägbarhet om innehållet och riktningen för landets utveckling spelar en viktig roll för den svenska demokratis långsiktiga legitimitet. Önskan hos inte minst de politiska partierna själva om en stark regeringsmakt bör inte heller underskattas. Exempelvis syftade Decemberöverenskommelsen till att stärka minoritetsregeringars budgetmakt ytterligare och trots att den nu fallit kan här påminnas om att den i huvudsak¹³⁷ liknade det förslag som majoriteten i Budgetprocesskommittén¹³⁸ förordade.

Den nuvarande regeringen har redan tillmötesgått flera negativa tillkännagivanden, även om det i vart fall i fallet med Brommatillkännagivandet synes ha varit under protest (se avsnitt 2.5). Även tidigare regeringar har uppfyllt sådana tillkännagivanden, med ett oväntat undantag. Med sanningen i vitögat blir det tydligt att negativa tillkännagivanden knappast utgör en nykomling på estraden. Dock uppträder de sällan och skiljer sig åt från fall till fall. Vissa är skarpt negativa (jfr avsnitt 2.6), andra är mer semi-negativa (avsnitt 3.8) och ytterligare andra är t.o.m. villkorat negativa (se inledningen i avsnitt 2 samt avsnitt 2.9). De tillkännagivanden som beslutats längre tillbaka i tiden, dvs. både under den förra mandatperioden men även långt tidigare skiljer sig något från de negativa tillkännagivanden som beslutats i närtid (med visst undantag för tillkännagivandet om skatt på handelsgödsel) då dessa äldre beslut i viss utsträckning var lite oftare eniga eller utgjorde avslag på regeringsförslag. De negativa tillkännagivanden som utformats efter valet 2014 samt tillkännagivandet om förändringar av tingsrättsorganisationen har en mer prohibitiv och i viss mån proaktiv prägel (och föreslogs samtliga av oeniga utskott). Regeringen har uttalat att den — till skillnad från vad som i övrigt gäller enligt praxis — inte ska behöva ha som utgångspunkt att tillgodose ett tillkännagivande om att inte utreda en viss fråga eller inte lämna ett visst förslag till riksdagen. För det fall KU i ljuset av sin utvärdering och i egenskap av den främste uttolkaren av svenska kon-

¹³⁶ Se Rönström, Emma (1997), "Forskardebatten kring 1809 års regeringsform — Till frågan om grundlagens härkomst", *Statsvetenskaplig tidskrift* 100 (4), s. 434.

¹³⁷ Decemberöverenskommelsen (DÖ) var dock mer långtgående till stöd för en enhetlig budgetprocess och mer absolut än då tillämpad praxis. Hur bl.a. DÖ och Budgetprocesskommitténs förslag förhåller sig till varandra skärskådas skarpögt av Johan Hirschfeldt, jfr <https://johanhirschfeldt.wordpress.com/>

¹³⁸ SOU 2013:73.

stitutionella förhållanden bedömer att tillkännagivandeinstitutet faktiskt innefattar rätten att lämna även dessa två slags negativa riksdagsuttalanden skulle detta justera maktbalansen något mellan landets två främsta statsorgan. För att denna förskjutning även långsiktigt ska vara till riksdagens fördel krävs dock att regeringen alltjämt upprätthåller "sin del" av rådande konstitutionell praxis, dvs. att den fortsätter att tillgodose riksdagens begäran, även och kanske särskilt de negativa. Det är sällsynt men fullt möjligt enligt gällande praxis för regeringen att meddela riksdagen att den inte avser hörsamma ett tillkännagivande samt skälen bakom denna bedömning. Den begränsade men ändå inte oansenliga praxis som finns är att regeringar faktiskt tillmötesgår negativa tillkännagivanden, även de två typer av tillkännagivanden som regeringen pekat på ovan. Som nämndes tidigare (avsnitt 3.7) är således en av institutets styrka att tillkännagivandena ytterst sällan görs ned vilket skänker dem en starkare *de facto* bindande kraft. Detta ger riksdagen ett effektivt och flexibelt (se avsnitt 3.9) men potentiellt ömtåligt maktinstrument. I dagens praxis anas en symbios mellan riksdagen och regeringen som utgör ett av den svenska negativa parlamentarismens ofta förbisedda adelsmärken.