



Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

Inledning

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen skall konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för detta ändamål få ut protokollen över beslut i regeringsärenden och de handlingar som hör till dessa ärenden.

Det åligger konstitutionsutskottet att när skäl föreligger till det, dock minst en gång om året, meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit förtjäna uppmärksamhet. I det betänkande som nu läggs fram behandlar utskottet vissa allmänna, administrativt inriktade granskningsuppgifter angående regeringsarbetet.

Utöver konselj-, regerings- och statsministerprotokoll har vid granskningen funnits att tillgå material som tagits fram av utskottets kansli och av Regeringskansliet. Ett antal akter i regeringsärenden har varit tillgängliga. Väsentliga delar av det material som har funnits att tillgå återges i bilagorna 1-12.

Sammanfattning

Utskottet följer *Regeringskansliets* utveckling. Antalet tjänstgörande fortsätter att öka. Samtidigt kan konstateras att flera ärendegrupper minskar i Regeringskansliet. Enligt utskottets mening vore det värdefullt om resultatredovisningen för Regeringskansliet innehöll nyckeltal eller löpande statistiska uppgifter som redovisar utförda prestationer inom det internationella området inklusive EU. Såvitt gäller jämställdhetsarbetet i Regeringskansliet noterar utskottet med tillfredsställelse att arbetet är fortsatt metodiskt och relativt omfattande.

Den formella granskningen av *regeringens protokoll* har inte gett anledning till några uttalanden från utskottet.

Protokollsgranskningen har gett utskottet anledning att närmare gå in på frågan om *senareläggning av avgiften till Europeiska utvecklingsfonden*. Regeringen beslutade i december 2003 att senarelägga kvarstående utbetal-

ning till Europeiska utvecklingsfonden. Utskottet erinrar om sitt tidigare ställningstagande i granskningen våren 2004 om senareläggning av avgiften till EU:s budget och anför att också det nu aktuella beslutet rörande avgiften till Europeiska utvecklingsfonden får anses ligga inom ramen för regeringens befogenhet. Utskottet betonar vikten av att riksdagen informeras om eventuella kostnader som kan uppstå med anledning av sådana beslut. I en reservation (m, fp, kd och c) anförts att regeringen förtjänar kritik för sitt agerande.

Under år 2003 kungjordes i *Svensk författningssamling* 1 227 författningar m.m. I normalfallet bör enligt utskottet en författning inte komma ut från trycket senare än fyra veckor före ikraftträdandet. Utskottet noterar att andelen författningar som kommit ut senare än fyra veckor före ikraftträdandet sjunkit, men fortfarande är mycket hög. Utskottet noterar också att antalet författningar som kommit ut från trycket senare än två veckor före ikraftträdandet minskat avsevärt under det senaste decenniet. Utskottet understryker vikten av att arbetet med att minska andelen författningar som kommer ut sent fortsätter och blir mer effektivt. Utskottet understryker också värdet av att frågan om elektronisk publicering och kungörelse av författningar nu skall utredas. Genom en sådan utredning skapas förutsättningar för nya bedömningar i fråga om tidsgränserna.

Utskottet går vid sina granskningar som regel igenom någon eller några grupper av *förvaltningsärenden* som avgjorts av regeringen. Årets granskning har gällt permutationsärenden och ärenden om avveckling av fideikommiss. Utskottet understryker i fråga om permutationsärendena att det är angeläget att handläggningstiderna inte blir alltför långa. Såvitt gäller fideikommissärendena konstaterar utskottet att frågan vem som skall kontrollera att allmänna intressen tillvaratas beträffande egendom tillhörig fideikommissaktiebolag inte har lösts på det sätt som förutsatts under förarbetena till lagen om avveckling av fideikommiss. Det möter enligt utskottet emellertid inte något hinder i lag eller annan författning att uppgiften såsom nu sker anförtros åt Fideikommissnämnden och utskottet konstaterar att såväl riksdagen som regeringen har funnit en sådan ordning lämplig.

Enligt *förordningen om publiceringen av Sveriges internationella överenskommelser, m.m.* skall varje förvaltningsmyndighet som med stöd av 10 kap. 3 § regeringsformen ingår en överenskommelse av offentligrättslig natur med en regering, en statlig eller kommunal myndighet i ett annat land eller med en mellanfolklig organisation föra en förteckning över gällande sådana överenskommelser. Ett exemplar av förteckningen skall senast den 31 januari varje år lämnas till Utrikesdepartementets rättsavdelning. Utskottet har vid sin granskning iakttagit vissa brister i fråga om förteckningarna. Utskottet understryker vikten av att arbetet med att åstadkomma en fullständig redovisning fortsätter till dess ordningen med redovisning av förteckningar fått genomslag hos alla förvaltningsmyndigheter.

Utskottet har granskat förfarandet vid *beredningen av svenska ståndpunkter inför ministerrådets beslut om EG-direktiv*. Granskningen har riktats in på remissförfarandet. Enligt utskottets mening skall vid beredningen av det

ursprungliga direktivförslag som kommissionen lägger fram traditionellt remissförfarande tillämpas i samma utsträckning som vid lagstiftningsärenden. Planeringen bör vara så god att s.k. remissmöten inte måste tillgripas på grund av bristande tid. Vad som förekommer vid remissmöten bör också dokumenteras.

I en granskning rörande *beslutsfattande på utrikespolitikens område* fokuseras på regeringens godkännande av beslut inom Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Utskottets granskning visar att det under 2003 i nära vart tredje protokoll från Utrikesdepartementet fanns ett godkännande inför beslut om en gemensam åtgärd eller gemensam ståndpunkt. Utskottet noterar att ett antal gemensamma åtgärder och ståndpunkter inte har föranlett särskilda regeringsbeslut. I dessa fall har bedömningen gjorts att några folkrättsligt bindande åtaganden för Sveriges del inte uppkommit som en följd av Europeiska unionens beslut. Något regeringsbeslut har således inte krävts i dessa fall. Utskottet förutsätter att det görs en noggrann bedömning i varje enskilt fall av huruvida något folkrättsligt bindande åtagande uppkommer för Sverige.

Innehållsförteckning

Inledning.....	1
Sammanfattning.....	1
Utskottets anmälan.....	7
1 Regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation.....	8
Inledning.....	8
Regeringens sammansättning.....	8
Förordnanden och entlediganden av statsråd.....	8
Förordnanden enligt 7 kap. 5 § regeringsformen.....	9
2 Regeringsprotokollen.....	16
2.1 Statistik över regeringsärenden.....	16
2.2 Formell granskning av regeringsprotokollen 2003.....	16
Utskottets ställningstagande.....	17
2.3 Senareläggning av avgiften till Europeiska utvecklingsfonden.....	17
Ärendet.....	17
Utredning i ärendet.....	17
Tidigare granskning.....	18
Promemoria från Regeringskansliet.....	20
Utskottets ställningstagande.....	21
3 Regeringskansliet.....	23
3.1 Tjänstgörande i Regeringskansliet.....	23
Ärendet.....	23
Tjänstgörande i Regeringskansliet.....	23
Politiskt tillsatta tjänstemän.....	25
3.1.1 Föräldraledighet och förvärvsarbete i Regeringskansliet.....	27
3.1.2 Uppgifter i promemorior och vid utfrågning.....	29
Promemoria av den 27 augusti 2004.....	29
Promemoria av den 7 oktober 2004.....	29
Utfrågning med Regeringskansliets förvaltningschef.....	30
3.2 Regeringskansliets resultatredovisning.....	31
Vissa bestämmelser avseende resultatredovisning.....	31
Tidigare behandling.....	32
Regeringens skrivelse 2003/04:75.....	35
Arbete inom Regeringskansliet.....	36
Budgetpropositionerna för 2003 och 2004.....	37
Promemoria från Regeringskansliet.....	37
Utskottets ställningstagande.....	38
4 Författningsutgivningen.....	39
Gällande regler.....	39
Förarbetena.....	40
Riktlinjer.....	41
Planeringen av propositions- och lagstiftningsarbetet.....	42
Riksdagsbehandlingen av budgetpropositionen.....	43
Tidigare års granskningar.....	43
1993/94 års granskning.....	43
1994/95 års granskning.....	44
1995/96 års granskning.....	44

1997/98 års granskning.....	45
Rättsinformationssystemet.....	46
Årets granskning.....	47
Några särskilt sena författningar.....	48
Promemoria från Regeringskansliet.....	49
Utskottets ställningstagande.....	50
5 Vissa förvaltningsärenden.....	51
5.1 Permutationsärenden.....	51
Bakgrund.....	51
Tidigare granskningar.....	52
Genomgång.....	53
Utskottets ställningstagande.....	54
5.2 Fideikommissärenden.....	54
Bakgrund.....	54
Genomgång.....	60
Promemoria från Regeringskansliet.....	64
Utskottets ställningstagande.....	65
6 Regeringens kontroll över förvaltningsmyndigheternas internationella överenskommelser.....	67
Bakgrund.....	67
Tidigare granskning.....	69
Genomgång.....	70
Promemoria från Regeringskansliet.....	71
Utskottets ställningstagande.....	72
7 Remissberedningen av svenska ståndpunkter inför ministerrådets beslut om EG-direktiv.....	74
Bakgrund.....	74
Tidigare granskning.....	76
Vissa regeringsuttalanden angående behovet av kartläggning av det svenska remissförfarandet avseende frågor med EU-anknytning.....	77
Frågans tidigare belysning i den juridiska litteraturen.....	78
Genomgång.....	78
Promemorior från Regeringskansliet.....	78
Utskottets ställningstagande.....	86
8 Beslutsfattande på utrikespolitikens område.....	89
Ärendet.....	89
Utredning i ärendet.....	89
Promemoria från Regeringskansliet.....	92
Utskottets ställningstagande.....	94
Reservation.....	95
Senareläggning av avgiften till Europeiska utvecklingsfonden (avsnitt 2.3).....	95
Särskilt yttrande.....	96
Regeringskansliets resultatredovisning (avsnitt 3.2).....	96
<i>Bilaga</i>	
Sakregister 2000-2004.....	97

Tabeller

Tabell 1. Tjänstgörande i Regeringskansliet per departement åren 2000–2004	24
Tabell 2. Tjänstgörande i Regeringskansliet 1990–2004.....	25
Tabell 3. Politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet per departement år 2004.....	26
Tabell 4. Politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet åren 2000–2004..	26
Tabell 5. Antal utgivna författningar och andel sent utkomna författningar under perioden 1992–2003.....	48

Utskottets anmälan

Utskottets anmälan

Utskottet anmäler härmed enligt 12 kap. 2 § regeringsformen för riksdagen resultatet av den i detta betänkande redovisade granskningen.

Stockholm den 25 november 2004

På konstitutionsutskottets vägnar

Göran Lennmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Helena Bargholtz (fp), Pär Axel Sahlberg (s), Kenth Högström (s), Mats Einarsson (v), Inger Jarl Beck (s), Henrik S Järrel (m), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Billy Gustafsson (s), Gustav Fridolin (mp), Karin Åström (s) och Helena Höij (kd).

1 Regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation

Inledning

I sina tidigare granskningsbetänkanden, senast 2003/04:KU10, har utskottet behandlat olika förändringar i regeringens sammansättning och regeringens organisation. Den senaste granskningen avsåg i huvudsak år 2003. I det följande redogör utskottet för vad som ägt rum fr.o.m. december 2003 t.o.m. november 2004.

Regeringens sammansättning

Enligt 6 kap. 1 § regeringsformen består regeringen av statsministern och övriga statsråd, som tillsätts av statsministern. Statsministern utser även enligt 7 kap. 1 § bland statsråden chefer för departementen. Enligt 7 kap. 5 § kan statsministern också förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden, som hör till ett visst departement, skall föredras av annat statsråd än departementschefen.

De under perioden för utskottets granskning förekommande förordnandena enligt 7 kap. 5 § regeringsformen, och därtill förordnanden och entlediganden av statsråd, återfinns i *bilaga 1*.

Förordnanden och entlediganden av statsråd

Statsministern förordnade den 1 juni 2004 statsrådet och chefen för Socialdepartementet Lars Engqvist att under tiden 1 juni–30 september 2004 enligt 7 kap. 8 § regeringsformen vara ställföreträdare för honom.

Statsministern entledigade den 9 september 2004 statsrådet Lars Engqvist från uppdraget att vara chef för Socialdepartementet fr.o.m. den 13 september 2004 och från uppdragen att vara statsråd och ställföreträdare för statsministern fr.o.m. den 1 oktober 2004.

Statsministern förordnade den 9 september 2004 statsrådet Berit Andnor att fr.o.m. den 13 september 2004 vara chef för Socialdepartementet.

Statsministern förordnade den 9 september 2004 Ylva Johansson att fr.o.m. den 13 september 2004 vara statsråd.

Statsministern entledigade den 13 september 2004 statsrådet och chefen för Kulturdepartementet Marita Ulvskog.

Statsministern förordnade samtidigt statsrådet Pär Nuder att fr.o.m. samma dag tills vidare vara chef för Kulturdepartementet.

Regeringsombildningen 2004

Statsministern förordnade den 22 oktober 2004 Ibrahim Baylan att fr.o.m. den 1 november 2004 vara statsråd. Statsministern förordnade samma dag Jens Orback och Sven-Erik Österberg att fr.o.m. den 1 november 2004 vara statsråd.

Statsministern entledigade den 22 oktober 2004 statsråden Lars-Erik Lövdén och Gunnar Lund fr.o.m. den 1 november 2004.

Förordnanden enligt 7 kap. 5 § regeringsformen

2003 års förordnanden

Med ändring av förordnandet den 18 december 2002 förordnade statsministern den 17 december 2003 statsrådet Mona Sahlin att fr.o.m. den 1 januari 2004 i chefen för Justitiedepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Därtill beslutade statsministern att till statsrådet Sahlins ansvarsområde skall höra följande myndigheter och organ: Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Nämnden mot diskriminering och Integrationsverket.

Med ändring av förordnandet den 7 oktober 2003 förordnade statsministern den 17 december 2003 statsrådet Carin Jämtin att fr.o.m. den 1 januari 2004 i chefen för Utrikesdepartementets ställe föredra vissa förvaltningsärenden. Därtill beslutade statsministern att till statsrådet Jämtins ansvarsområde skall höra följande myndigheter och organ: Svenska institutet i Alexandria, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Nordiska Afrikainstitutet, Stiftelsen Östekonomiska Institutet, Folke Bernadotteakademien och Swedfund AB.

Med ändring av förordnandet den 18 december 2002 förordnade statsministern den 17 december 2003 statsrådet Berit Andnor att fr.o.m. den 1 januari 2004 i chefen för Socialdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Därtill beslutade statsministern att till statsrådet Andnors ansvarsområde skall höra följande myndigheter och organ: Riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna, Handikappombudsmannen, Hjälpmedelsinstitutet, ideell förening, Statens institut för särskilt utbildningsstöd, Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, Barnombudsmannen och Arvsfondsdelegationen.

Med ändring av förordnandet den 18 december 2002 förordnade statsministern den 17 december 2003 statsrådet Morgan Johansson att fr.o.m. den 1 januari 2004 i chefen för Socialdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Därtill beslutade statsministern att till statsrådet Johanssons ansvarsområde skall höra följande myndigheter och organ: Smittskyddsinstitutet, Institutet för psykosocial medicin, Statens folkhälsoinstitut, Statens institutionsstyrelse, Alkoholsortimentsnämnden och Systembolaget.

Med ändring av förordnandet den 18 december 2002 förordnade statsministern den 17 december 2003 statsrådet Gunnar Lund att fr.o.m. den 1 januari 2004 i chefen för Finansdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Därtill beslutade statsministern att till statsrådet Lunds ansvarsområde skall höra följande myndigheter och organ: Riksgäldskontoret, Finansinspektionen, allmänna pensionsfonderna, Styrelsen för Sveriges allmänna hypoteksbank, Styrelsen för sparbankernas säkerhetskassa, Insättningsgarantinämnden, Premiepensionsmyndigheten, Arbetsgivarverket, Datainspektionen, Kammarkollegiet, Statens skaderegleringsnämnd, Statskontoret, Statens personadressregisternämnd, Nämnden för elektronisk förvaltning, Statistiska centralbyrån, Statens utlandslönenämnd, Statens ansvarsnämnd, Statens kvalitets- och kompetensråd, Offentliga sektorns särskilda nämnd, Trygghetsstiftelsen, Statens pensionsverk, Nämnden för statens avtalsförsäkringar, Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd och Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor.

Med ändring av förordnandet den 18 december 2002 förordnade statsministern den 17 december 2003 statsrådet Lars-Erik Lövdén att fr.o.m. den 1 januari 2004 i chefen för Finansdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Därtill beslutade statsministern att till statsrådet Lövdéns ansvarsområde skall höra följande myndigheter och organ: länsstyrelserna, Statens bostadskreditnämnd, Statens bostadsnämnd, Bothia Garanti AB och Norecic AB.

Med ändring av förordnandet den 18 december 2002 förordnade statsministern den 17 december 2003 statsrådet Lena Hallengren att fr.o.m. den 1 januari 2004 i chefen för Utbildningsdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Därtill beslutade statsministern att Nationellt centrum för flexibelt lärande, Folkbildningsrådet, Ungdomsstyrelsen och enskilda anordnare av folkskoleverksamhet skall höra till statsrådet Hallengrens ansvarsområde.

Med ändring av förordnandet den 21 oktober 2002 förordnade statsministern den 17 december 2003 statsrådet Ulrica Messing att fr.o.m. den 1 januari 2004 i chefen för Näringsdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Därtill beslutade statsministern att till statsrådet Messings ansvarsområde skall höra följande myndigheter och organ: Post- och telestyrelsen, Statens järnvägar, Banverket, Stängselnämnden, Vägverket, Rikstrafiken, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Sjöfartsverket, Handelsflottans kultur- och fritidsråd, Rederinämnden, Luftfartsverket, Flygplatsnämnden, Statens institut för kommunikationsanalys, Sveriges geologiska undersökning, Bergsstaten, Skogsstyrelsen, skogsvårdsstyrelserna, regionala utvecklingsbolag, Stiftelsen Administrativ produktion i Malmfälten, Glesbygdverket, Stiftelsen Norrlandsfonden, Turistdelegationen, A-banan Projekt AB, Norrland Center AB, Statens Väg- och Baninvest AB, Sveriges Rese- och Turistråd AB och Öresundsbron och Svensk-Danska Broförbindelsen SVEDAB AB.

Med ändring av förordnandet den 21 oktober 2002 förordnade statsministern den 17 december 2003 statsrådet Hans Karlsson att fr.o.m. den 1 januari 2004 i chefen för Näringsdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att till statsrådet Karlssons ansvarsområde skall höra följande myndigheter och organ: Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet), Arbetsmarknadsstyrelsen, länsarbetsnämnderna, Stiftelsen utbildning i Nordkalotten, Arbetslivsinstitutet, Arbetsmiljöverket, Arbetsdomstolen, Medlingsinstitutet, Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar, Nämnden för styrelserepresentationsfrågor, ILO-kommittén och Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

2004 års förordnanden

Statsministern förordnade den 9 september 2004 statsrådet Ylva Johansson att fr.o.m. den 13 september 2004 i chefen för Socialdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att till statsrådet Johanssons ansvarsområde skall höra följande myndigheter och organ: Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, Familjemedicinska institutet i Sverige, ideell förening, Statens beredning för medicinsk utvärdering, Provinsialläkarstiftelsen, Stiftelsen WHO Collaborating Centre on International Drug Monitoring, Läkemedelsförmånsnämnden och Apoteket AB.

Statsministern entledigade den 22 oktober 2004 statsrådet och chefen för Kulturdepartementet Pär Nuder från uppdraget att vara chef för Kulturdepartementet fr.o.m. den 1 november 2004. Statsministern förordnade den 22 oktober 2004 statsrådet Pär Nuder att fr.o.m. den 1 november 2004 vara chef för Finansdepartementet.

Statsministern entledigade den 22 oktober 2004 statsrådet och chefen för Finansdepartementet Bosse Ringholm från uppdraget att vara chef för Finansdepartementet fr.o.m. den 1 november 2004. Statsministern förordnade den 22 oktober 2004 statsrådet Bosse Ringholm att fr.o.m. den 1 november 2004 enligt 7 kap. 8 § regeringsformen vara ställföreträdare för honom.

Statsministern entledigade den 22 oktober 2004 statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet Thomas Östros från uppdraget att vara chef för Utbildningsdepartementet fr.o.m. den 1 november 2004. Statsministern förordnade den 22 oktober 2004 statsrådet Thomas Östros att fr.o.m. den 1 november 2004 vara chef för Näringsdepartementet.

Statsministern entledigade den 22 oktober 2004 statsrådet och chefen för Näringsdepartementet Leif Pagrotsky från uppdraget att vara chef för Näringsdepartementet fr.o.m. den 1 november 2004. Statsministern förordnade den 22 oktober 2004 statsrådet Leif Pagrotsky att fr.o.m. den 1 november 2004 vara chef för Utbildnings- och Kulturdepartementen.

Statsministern entledigade den 22 oktober 2004 statsrådet och chefen för Miljödepartementet Lena Sommestad från uppdraget att vara chef för Miljödepartementet fr.o.m. den 1 november 2004. Statsministern förordnade den 22 oktober 2004 statsrådet Mona Sahlin att fr.o.m. den 1 november 2004 vara chef för Miljödepartementet.

I samband med regeringsombildningen utfärdades ett stort antal förordnanden enligt 7 kap. 5 § regeringsformen.

Statsministern förordnade statsrådet Bosse Ringholm att fr.o.m. den 1 november 2004 i chefen för Justitiedepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Valmyndigheten skall höra till statsrådet Ringholms ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Jens Orback att fr.o.m. den 1 november 2004 i chefen för Justitiedepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Nämnden mot diskriminering och Integrationsverket skall höra till statsrådet Orbacks ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Thomas Östros att fr.o.m. den 1 november 2004 i chefen för Utrikesdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, SIS-Standardiseringen i Sverige, Myndigheten för utländska investeringar i Sverige, Kommerskollegium, Exportkreditnämnden, Sveriges exportråd, handelssekreterare, auktoriserade handelskamrar och AB svensk Exportkredit skall höra till statsrådet Östros ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Sven-Erik Österberg att fr.o.m. den 1 november 2004 i chefen för Finansdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Riksgäldskontoret, Finansinspektionen, Krigsförsäkringsnämnden, Arbetsgivarverket, allmänna pensionsfonderna, Styrelsen för Sveriges allmänna hypoteksbank, Styrelsen för sparbankernas säkerhetskassa, Insättningsgarantinämnden, Nämnden för offentlig upphandling, Nämnden för elektronisk förvaltning, länsstyrelserna, Premiépensionsmyndigheten, Datainspektionen, Kammarkollegiet, Statens skaderegleringsnämnd, Statskontoret, Statens personadressregisternämnd, Statistiska centralbyrån, Statens utlandslöne-nämnd, Statens ansvarsnämnd, Statens kvalitets- och kompetensråd, Offentliga sektorns särskilda nämnd, Trygghetsstiftelsen, Statens pensionsverk och Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor skall höra till statsrådet Österbergs ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Mona Sahlin att fr.o.m. den 1 november 2004 i chefen för Finansdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Statens bostadskreditnämnd, Statens bostadsnämnd och Statens Bostadsomvandling AB (Bothia Garanti AB) skall höra till statsrådet Sahlins ansvarsområde.

Statsministern förordnade, med ändring av förordnandet den 17 december 2003, statsrådet Hans Karlsson att fr.o.m. den 1 november 2004 i chefen för Näringsdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet), Arbetsmarknadsstyrelserna, länsarbetsnämnderna, Stiftelsen utbildning Nordkalotten, Arbetslivsinstitutet, Arbetsmiljöverket, Arbetsdomstolen, Medlingsinstitutet, Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar, Nämnden för styrelserepresentationsfrågor, ILO-kommittén, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen skall höra till statsrådet Karlssons ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Jens Orback att fr.o.m. den 1 november 2004 i chefen för Näringsdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Jämställdhetsombudsmannen och Jämställdhetsnämnden skall höra till statsrådet Orbacks ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Mona Sahlin att fr.o.m. den 1 november 2004 i chefen för Justitiedepartementets ställe föredra vissa lagstiftningsärenden.

Statsministern förordnade statsrådet Leif Pagrotsky att fr.o.m. den 1 november 2004 i respektive departementschefs ställe föredra ärenden om samordning av forskning och därmed sammanhängande budgetfrågor. Statsministern beslutade vidare att Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Stiftelsen för vård och allergiforskning, Stiftelsen för Miljöstrategisk forskning, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad och Verket för innovationssystem skall höra till statsrådet Pagrotskys ansvarsområde. Förordnandet skall gälla framför de andra förordnanden enligt 7 kap. 5 § regeringsformen som statsministern har beslutat. Ärenden som rör de myndigheter och organ som här har angetts skall beredas i samråd med ett statsråd i det departement som myndigheten eller organet hör till enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Statsministern förordnade statsrådet Thomas Östros att fr.o.m. den 1 november 2004 i respektive departementschefs ställe föredra förvaltningsärenden som gäller statens företagsägande och som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar. Förordnandet skall gälla framför de andra förordnanden enligt 7 kap. 5 § regeringsformen som statsministern har beslutat.

Statsministern förordnade statsrådet Ulrica Messing att fr.o.m. den 1 november 2004 i chefen för Utrikesdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Inspektionen för strategiska produkter skall höra till statsrådet Messings ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Lena Hallengren att fr.o.m. den 1 november 2004 i chefen för Kulturdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund skall höra till statsrådet Hallengrens ansvarsområde.

Statsministern förordnade, med ändring av förordnandet den 17 december 2003, statsrådet Ulrica Messing att fr.o.m. den 1 november 2004 i chefen för Näringsdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Post- och telestyrelsen, Statens järnvägar, Banverket, Järnvägsstyrelsen, Stängselnämnden, Vägverket, Rikstrafiken, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Sjöfartsverket, Handelsflottans kultur- och fritidsråd, Rederinämnden, Luftfartsverket, Flygplatsnämnden, Statens institut för kommunikationsanalys, Sveriges geologiska undersökning, Bergsstaten, Skogsstyrelsen, skogsvårdsstyrelserna, regionala utvecklingsbolag, Stiftelsen Administrativ produktion i Malmfälten, Glesbygdverket, Stiftelsen Norrlandsfonden, Turistdelegationen, Abanan Projekt AB, Norrland Center AB, Statens Väg- och Baninvest AB, Sveriges Rese- och Turistråd AB, Öresundsbron och Svensk-Danska Broförbindelsen SVEDAB AB skall höra till statsrådet Messings ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Mona Sahlén att fr.o.m. den 1 november 2004 i chefen för Näringsdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Oljekrisnämnden, Affärsverket svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket, Statens energimyndighet och Delegationen för energiförsörjning i Sydsverige skall höra till statsrådet Sahléns ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Lena Sommestad att fr.o.m. den 1 november 2004 i chefen för Miljödepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Stiftelsen för institutet för vatten- och luftvårdsforskning, Stiftelsen för Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds universitet, Stockholms internationella miljöinstitut, Finsk-svenska gränsälvscommissionen, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftinspektion, de lokala säkerhetsnämnderna vid kärntekniska anläggningar, Kärnavfallsfondens styrelse, Statens institut för ekologisk hållbarhet, Miljöskadeförsäkringens skadenämnd, AB Svenska Miljöstyrningsrådet och Sydkraft SAKAB AB skall höra till statsrådet Sommeustads ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Ibrahim Baylan att fr.o.m. den 1 november 2004 i chefen för Utbildningsdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Statens skolverk, Myndigheten för skolutveckling, Specialpedagogiska institutet, Skolväsendets överklagandenämnd, det offentliga skolväsendet, Specialskolemyndigheten, Sameskolstyrelsen, Nämnden för Rh-anpassad utbildning och fristående skolor skall höra till statsrådet Baylans ansvarsområde.

Statsministern förordnade, med ändring av förordnandet den 17 december 2003, statsrådet Lena Hallengren att fr.o.m. den 1 november 2004 i chefen för Utbildningsdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Nationellt centrum för flexibelt lärande, Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning, Folkbildningsrådet, Centrala studiestödsnämnden, Överklagandenämnden för studiestöd, Ungdomsstyrelsen och enskilda anordnare av förskoleverksamhet skall höra till statsrådet Hallengrens ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Bosse Ringholm att fr.o.m. den 1 november 2004 i chefen för Finansdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Lotteriinspektionen och AB Svenska Spel skall höra till statsrådet Ringholms ansvarsområde.

2 Regeringsprotokollen

2.1 Statistik över regeringsärenden

Antalet registrerade regeringsärenden som avgjorts vid regeringssammanträden har minskat från 9 548 år 2002 till 7 934 år 2003, en minskning med 1 614 ärenden. Den största minskningen finns i ärendegrupperna dispensärenden och övriga partsärenden och regleringsbrev samt anslags- och bidragsärenden, medan ökningar återfinns i ärendegrupperna anställningsärenden, kommitté- och utredningsdirektiv, övriga ärenden samt propositioner.

År	Antal
1988	20 279
1989	19 293
1990	20 650
1991	21 394
1992	13 990
1993	13 992
1994	12 981
1995	11 691
1996	10 241
1997	9 373
1998	9 946
1999	9 007
2000	8 272
2001	10 521
2002	9 548
2003	7 934

2.2 Formell granskning av regeringsprotokollen 2003

För konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning har utskottet rätt att utfä protokollen över beslut i regeringsärenden och handlingar som hör till dessa ärenden.

Regeringsprotokollen 2003 från Utrikesdepartementet och Jordbruksdepartementet har gått igenom inom utskottets kansli. För detta år har samma genomgång gjorts också beträffande dels protokoll från konseljer, dels underprotokoll B, dvs. hemliga protokoll, från samtliga departement.

Genomgången av konseljprotokollen, de hemliga protokollen och Jordbruksdepartementets protokoll har inte visat några formella brister. Vid genomgången av Utrikesdepartementets protokoll serie A för 2003 har några

smärre formella brister konstaterats. Iakttagelserna har under hand påpekats för Regeringskansliet. Nedan behandlas frågan om senareläggning av avgiften till Europeiska utvecklingsfonden.

Utskottets ställningstagande

Den formella granskningen av ordningen i regeringsprotokollen har inte gett anledning till några uttalanden av utskottet.

2.3 Senareläggning av avgiften till Europeiska utvecklingsfonden

Ärendet

I ett regeringsbeslut den 18 december 2003 beslutades att senarelägga kvarstående utbetalning till Europeiska utvecklingsfonden och Europeiska investeringsbanken om totalt 12 285 000 euro till januari 2004 (UD2003/66333/GU). I beslutet anges att syftet är att säkerställa att utgiftstaket för staten för 2003 efterlevs.

Räknat på en kurs om 9 kr per euro motsvarar 12 285 000 euro ca 110 miljoner kronor.

Utredning i ärendet

Europeiska utvecklingsfonden

I och med Sveriges inträde i EU har Sverige förbundit sig att inom utvecklingssamarbetet bidra till Europeiska utvecklingsfonden (EUF, ibland används förkortningen EDF, *European Development Fund*, också på svenska). Europeiska utvecklingsfonden finansierar utvecklingssamarbetet under Lomé- och Cotonouavtalen. EUF består av både gåvomedel och lån. Gåvomedlen förvaltas av kommissionen och långivning sker genom Europeiska investeringsbanken (EIB).

Europeiska utvecklingsfonden, liksom inbetalningar till densamma, hanteras vid sidan av EU:s budget. Enligt budgetförordningen av den 27 mars 2003 för den nionde Europeiska utvecklingsfonden (artikel 38) skall medlemsstaternas årliga bidrag efter förslag från kommissionen fastställas av rådet med kvalificerad majoritet och bestå av tre delbetalningar. Förslaget till den tredje delbetalningen under det innevarande året skall läggas fram av kommissionen senast den 10 oktober. Rådet skall fatta beslut om denna delbetalning senast 21 kalenderdagar efter det att kommissionen har lagt fram sitt förslag. Medlemsstaterna skall senast 21 kalenderdagar efter att de underrättats om rådets beslut betala de bidrag som förfallit till betalning.

Om en delbetalning inte erlagts inom tidsfristen skall den berörda medlemsstaten krävas på ränta för obetalt belopp (artikel 40). Dröjsmålsräntan är i princip den som Europeiska centralbanken tillämpar vid sina refinan-

sieringstransaktioner plus två procentenheter. Räntesatsen ökar med 0,25 procentenheter per ytterligare månad av försening, varvid den förhöjda räntesatsen tillämpas på hela förseningsperioden.

Sammanlagt skulle Sverige år 2003 till EUF och EIB bidra med 60 060 000 euro (ca 540 miljoner kronor vid en kurs på 9 kr per euro). I december 2003 kvarstod en delbetalning om 12 285 000 euro (ca 110 miljoner kronor). Enligt rådets beslut den 17 november 2003 skulle denna betalning erläggas den 9 december samma år. Betalningen försköts till januari 2004.

Dröjsmålsrätan för den aktuella förseningen av avgiften till Europeiska utvecklingsfonden uppgick till ca 60 000 euro (ca 540 000 kr). Medel till EUF betalas ut över statsbudgetens anslag 8:1 Biståndsverksamhet under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet granskade våren 2004 senareläggningen av avgiften till Europeiska unionens budget till nästa budgetår (bet. 2003/04:KU20, s. 105–113). Bakgrunden var att regeringen den 27 november 2003 beslutade att den del av Sveriges avgift till EU:s budget som avsåg december 2003 inte skulle föras över från Kammarkollegiet och Riksskatteverket till Riksgäldskontoret första arbetsdagen i december månad. Överföringen skulle i stället ske i samband med betalningen i januari 2004, då Riksgäldskontoret senast skulle överföra aktuellt belopp till Europeiska kommissionens konto i Riksbanken. Som skäl för sitt beslut angav regeringen säkerställande av efterlevnaden av utgiftstaket för 2003. Regeringen bemyndigade i beslutet chefen för Finansdepartementet att besluta närmare om tidpunkt och belopp som skulle överföras till Europeiska kommissionens konto i Riksbanken.

Beloppet som skulle betalats till EU i december 2003 var 3,2 miljarder kronor. Med stöd av ovan nämnda bemyndigande beslutade finansministern att 0,7 miljarder kronor av decemberavgiften skulle betalas den 19 december 2003. Resterande delen av decemberavgiften, 2,5 miljarder kronor, betalades den 2 januari 2004.

Utskottet ansåg att regeringens beslut fick anses ligga inom ramen för regeringens befogenhet på finansmaktens område. Utskottet betonade vikten av att riksdagen informeras om eventuella kostnader som kan uppstå i anledning av sådana beslut. Det fanns enligt utskottet ingen grund för att rikta kritik mot regeringen och finansministern. I en reservation (m, fp, kd och c) anfördes att regeringen och finansministern förtjänade kritik.

Rättslig reglering

Enligt 9 kap. 8 § regeringsformen (RF) står statens medel till regeringens disposition. Enligt 9 kap. 2 § RF får regeringen inte använda statens medel på annat sätt än riksdagen har bestämt. Bestämmelsen innebär att varje

utgiftsanordning av regeringen eller någon annan myndighet måste ha sin grund i ett riksdagsbeslut och följa de villkor för medlens användning som riksdagen har uppställt i sitt beslut (prop. 1973:90 s. 332).

Av bestämmelserna i RF följer att regeringen rättsligt sett inte är förpliktad att använda anslagen i statsbudgeten, utan den har möjlighet att själv under parlamentariskt ansvar avgöra i vad mån de utgifter som anslagen möjliggör skall verkställas (prop. 1973:90 s. 224). En sådan prövningsrätt för regeringen har sin främsta praktiska betydelse i ett läge då det från stabiliseringspolitisk synpunkt blir önskvärt att utan dröjsmål begränsa de statliga utgifterna. Också när det gäller att tillvarata uppkommande besparingsmöjligheter är en sådan prövningsrätt av betydelse. Regeringens prövningsrätt kommer också till uttryck i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen). Enligt 8 § i nämnda lag får regeringen besluta att medel på ett anvisat anslag inte skall användas om det är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl.

I budgetlagens inledande bestämmelse anges att i statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas (1 §). Enligt förarbetena (prop. 1995/96:220 s. 20) åsyftas med hög effektivitet att den statliga verksamheten skall bedrivas så att de mål riksdagen har satt upp nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. God hushållning innebär att onödiga utgifter undviks och att verksamheten bedrivs med hög produktivitet. Det innebär vidare att statens medel hanteras säkert samt att statens tillgångar i övrigt och dess skulder förvaltas väl.

Utgiftstak för statens utgifter

Om regeringen avser att använda tak för statens utgifter skall enligt 40 § budgetlagen förslag till beslut om ett sådant utgiftstak ingå i budgetpropositionen. Finns det risk för att ett beslutat tak för statens utgifter kommer att överskridas har regeringen för att undvika detta enligt 42 § skyldighet att vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder. Enligt förarbetena till budgetlagen kan denna skyldighet leda till att regeringen beslutar att medel på anvisade anslag inte skall användas. Vidare anförs att regeringen självfallet är förpliktad att se till att de åtaganden som staten har till följd av lag eller avtal fullgörs. Om regeringen beslutar att inte utnyttja anvisade anslag skall detta redovisas för riksdagen så snart det lämpligen kan ske, t.ex. i en ekonomisk-politisk proposition, en tilläggsbudget eller i nästkommande budgetproposition (prop. 1995/96:220 s. 88). Som exempel på åtgärder som regeringen kan vidta då det finns risk för överskridande nämns i förarbetena att regeringen i förhållande till underordnade myndigheter med stöd av 7 § budgetlagen kan föreskriva snävare villkor för utnyttjande av anslag. Vidare kan regeringen enligt 8 § budgetlagen besluta att anvisade medel på något eller några anslag helt eller delvis inte skall utnyttjas (prop. 1995/96:220 s. 112).

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt kommentarer till senareläggningen av avgiften till Europeiska utvecklingsfonden mot bakgrund av utskottets granskning våren 2004. Kommentar önskas således särskilt med avseende på bestämmelserna i

- de rättsakter inom EG enligt vilka Sverige i egenskap av medlemsstat i EU är rättsligt förpliktad att betala avgiften till Europeiska utvecklingsfonden (budgetförordning av den 27 mars 2003 för den nionde Europeiska utvecklingsfonden, särskilt artikel 40),
- 1 § budgetlagen,
- 42 § budgetlagen samt
- 9 kap. 10 § regeringsformen.

Vidare begärs kommentarer till iakttagelsen att riksdagen inte informerats om den extra kostnaden för staten för senareläggningen av avgiften till Europeiska utvecklingsfonden.

Som svar har den 8 november 2004 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (*bilaga 2*). I promemorian anføres att regeringens utgiftsprognoser 2003, som baserades på utfallet t.o.m. oktober, indikerade att utgifterna skulle kunna överstiga utgiftstaket för staten. För att säkerställa att utgiftstaket för 2003 skulle efterlevas beslutade regeringen om förskjutningen av den aktuella delbetalningen till januari 2004. Bidraget erlades med 11 466 000 euro (ca 103 miljoner kronor) till kommissionen den 22 januari 2004 och med 819 000 euro (ca 737 miljoner kronor) till EIB den 27 januari 2004. Denna åtgärd innebar ett avsteg från artikel 38 om tillhandahållande av EUF:s medel i budgetförordningen av den 27 mars 2003 för den nionde Europeiska utvecklingsfonden och rådsbeslutet den 17 november 2003 om att betalningen skulle erläggas den 9 december 2003. Enligt artikel 40.4 ålades Sverige därmed att betala dröjsmålsränta om 56 767,73 euro (ca 511 000 kr) avseende den försenade delbetalningen till kommissionen och 4 737,69 euro (ca 43 000 kr) avseende delbetalningen till EIB.

I november 2003 beslutade regeringen också att en del av betalningen av EU-avgiften för december 2003 skulle förskjutas till januari 2004. De närmare överväganden som regeringen gjorde inför detta beslut har utvecklats i Statsrådsberedningens yttrande i det tidigare granskningsärendet (bet. 2003/04:KU20, del 2, bilaga A 2.2.2, s. 130–137). Dessa överväganden omfattade också förskjutningen av delbetalningen till Europeiska utvecklingsfonden.

När det gäller förhållandet till 1 och 42 §§ lagen (1996:1059) om statsbudgeten samt 9 kap. 10 § regeringsformen anføres följande i den nu aktuella promemorian. Det förhållandet att regeringen beslutat utbetala Sveriges tredje delbetalning av bidrag till Europeiska utvecklingsfonden senare än vad som föreskrivs i budgetförordningen och rådets beslut den 17 november 2003 innebär inte att regeringen överträtt sin befogenhet enligt 42 § budgetlagen. Beslutet att förskjuta betalningen av Sveriges bidrag till EUF

innebär att Sverige ålagts att betala dröjsmålsränta. Detta förhållande har dock inte inneburit att 1 § budgetlagen åsidosatts. Beslutet innebär inte heller att regeringen kan ansetts ha ingått en ny ekonomisk förpliktelse för statens räkning. Dröjsmålsräntan ryms inom de av riksdagen anvisade medlen för ändamålet. Beslutet har därför inte inneburit att regeringen har åsidosatt bestämmelserna i 9 kap. 10 § regeringsformen.

I frågan om information till riksdagen om den extra kostnaden för staten som beslutet att skjuta på betalningen av bidraget till Europeiska utvecklingsfonden innebar anfördes följande i promemorian. Information av detta slag ges naturligen i samband med redovisningen av statsbudgetens utfall i årsredovisningen för staten. Redovisningen av statsbudgetens utfall sker för det år utgiften uppkommer. Vilken information som lämnas är generellt sett beroende av hur väsentlig den är. Bland annat har beloppens storlek stor betydelse.

I det aktuella fallet erlades dröjsmålsränta till EIB i februari 2004 och till kommissionen i maj 2004. Sammantagna uppgick räntebeloppen till ca 60 000 euro. Med hänsyn till utgiftens speciella karaktär avser regeringen att lämna informationen till riksdagen i Årsredovisningen för staten 2004.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill erinra om sitt tidigare ställningstagande i granskningen våren 2004 om senareläggning av avgiften till EU:s budget (bet. 2003/04:KU20). Som utskottet påpekade då är regeringen enligt budgetlagen skyldig att vidta åtgärder om det finns risk att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas. Mot bakgrund av den risk som fanns hösten 2003 för att utgiftstaket skulle överskridas får beslutet att skjuta på avgiften till Europeiska utvecklingsfonden anses som en i sammanhanget rimlig åtgärd att vidta. I likhet med beslutet om att senarelägga en del av avgiften till EU:s budget får det nu aktuella beslutet rörande avgiften till Europeiska utvecklingsfonden anses ligga inom ramen för regeringens befogenhet såsom den föreskrivs i regeringsformen. Som framgår av den inom Utrikesdepartementet upprättade promemorian ryms dröjsmålsräntan inom de av riksdagen anvisade medlen för ändamålet.

Utskottet noterar att regeringen avser att lämna information till riksdagen i Årsredovisningen för staten 2004 om kostnaden för dröjsmålsräntan. Utskottet vill, i likhet med sitt ställningstagande våren 2004, betona vikten av att riksdagen informeras om eventuella kostnader som kan uppstå i anledning av sådana beslut. Regeringsbeslutet om senareläggning av avgiften till EUF fattades i december 2003 och dröjsmålsräntan erlades i februari och maj 2004. Årsredovisningen för staten för 2004 förväntas överlämnas till riksdagen den 15 april 2005. I propositionen med förslag till budgetlagen anförde regeringen att om den beslutar att inte utnyttja anvisade anslag skall detta redovisas för riksdagen så snart det lämpligen kan ske, t.ex. i en ekonomisk-politisk proposition, en tilläggsbudget eller i nästkommande bud-

getproposition (prop. 1995/96:220 s. 88). Utskottet anser att detta bör gälla även för eventuella kostnader av här aktuellt slag. Med en sådan ordning skulle riksdagen ha fått information om de aktuella kostnaderna i t.ex. budgetpropositionen för 2005 som avlämnades i september 2004.

Utskottets granskning föranleder inte något ytterligare uttalande.

3 Regeringskansliet

3.1 Tjänstgörande i Regeringskansliet

Ärendet

Konstitutionsutskottet har under ett antal år i sina granskningsbetänkanden, senast 2003/04:KU10, redogjort för personalutvecklingen i Regeringskansliet. I likhet med föregående granskningar riktar utskottet även under denna granskning uppmärksamheten mot bl.a. frågor som gäller antalet tjänstgörande, antalet politiskt tillsatta tjänstemän och jämställdhet.

I årets granskning har utskottet beslutat att rikta speciell uppmärksamhet mot frågor rörande föräldraledighet ur kompetens- och konkurrensperspektiv. Utskottet följer också i viss mån upp granskningen som gjordes under det förra riksmötet angående kvinnor i högre tjänster. Utskottet granskade i denna del hösten 2003 bl.a. andelen högre kvinnliga chefer och ambassadörer. Resultatet av granskningen visade att andelen kvinnliga ambassadörer var låg och att Regeringskansliet inlett ett arbete med att försöka få fler kvinnor i chefspositioner genom bl.a. ett karriärplaneringsprogram, ett chefsprogram och ett mentorsprogram.

Som underlag för granskningen har utskottet haft handlingar som begärts från Regeringskansliets förvaltningsavdelning (*bilaga 3*) samt en skrivelse från Regeringskansliet (*bilaga 4*). Utskottet har också inhämtat muntliga upplysningar från förvaltningschefen Gunnar Holmgren och personaldirektören Margareta Hammarberg, båda från Regeringskansliet.

Tjänstgörande i Regeringskansliet

Antalet tjänstgörande i Regeringskansliet, exklusive utlandsmyndigheterna och kommittéanställda, var 3 642 i september 2004. Personalutvecklingen under perioden 2000–2004 visar följande personalfördelning:

Tabell 1. Tjänstgörande i Regeringskansliet per departement åren 2000–2004

Dep.	2000	2001	2002	2003	2004
SB	54	59	61	63	61 (-2)
Ju	243	282	292	280	288 (+8)
UD	-	-	-	891	908 (+17)
Fö	114	127	116	133	142 (+9)
S	168	190	194	208	211 (+2)
Fi	388	382	396	442	419 (-23)
U	164	172	161	185	190 (+5)
Jo	127	124	128	134	147 (+13)
Ku	120	74	70	68	74 (+6)
M	164	160	149	157	163 (+6)
N	348	408	399	401	412 (+11)
FA	545	572	592	588	627 (+39)
Totalt	-	-	-	3 550	3 642 (+92)
Exkl. UD	2 435	2 550	2 558	2 659	2 734 +75

Antalet tjänstgörande (exklusive kommittéanställda, anställda vid utlandsmyndigheterna och Utrikesdepartementet) åren 2000–2002. Från och med år 2003 redovisas även Utrikesdepartementet i tabellen.

Tjänstgörande i detta avseende innebär att varje deltidssamarbetande redovisas som 1 tjänstgörande.

Statistiken visar att antalet tjänstgörande i Regeringskansliet har fortsatt att öka sedan utskottets senaste granskning. De största ökningarna har skett på förvaltningsavdelningen och på Utrikesdepartementet med 39 respektive 17 fler tjänstgörande. Ökningen på förvaltningsavdelningen förklaras av fortsatta organisatoriska förändringar som innebär att rutinmässig administration överförs från övriga Regeringskansliet till förvaltningsavdelningen. Samarbetspartierna Vänsterpartiets och Miljöpartiet de grönas politiskt tillsatta tjänstemän redovisas i likhet med föregående år under förvaltningsavdelningen och uppgår till 16 årsarbetskrafter fördelade på 19 tjänstgörande personer.

Finansdepartementet har fått minskad personalstyrka med 23 tjänstgörande i jämförelse med föregående år. Regeringskansliet har haft en låg personalrörlighet till följd av ett förändrat arbetsmarknadsläge, vilket har lett till ett minskat vakansläge i organisationen och därmed ett högre antal tjänstgörande i förhållande till tidigare år. Detta skall sättas i samband med antalet regeringsärenden på respektive departement, som enligt Regeringskansliets egna framställningar fortsätter att minska (jfr avsnitt 2 Regeringsprotokollen).

Mot bakgrund av tidigare granskningar kan utskottet se att antalet tjänstgörande i Regeringskansliet har utvecklats på följande sätt:

Tabell 2. Tjänstgörande i Regeringskansliet 1990–2004

År	Antal tjänstgörande <i>exklusive UD</i>	Antal tjänstgörande <i>inklusive UD</i>
1990	1 786	-
1991	1 803	-
1992	1 720	-
1993	1 849	-
1994	1 846	-
1995	i.u.	-
1996	2 157	-
1997	2 233	-
1998	i.u.	-
1999	2 307	-
2000	2 435	-
2001	2 550	-
2002	2 558	-
2003	2 659	3 550
2004	2 734	3 642

Tabellen utvisar antalet tjänstgörande (exklusive kommittéanställda och anställda vid utlandsmyndigheterna). För åren 1990–2002 redovisas Regeringskansliet *exklusive* Utrikesdepartementet, och för åren 2003–2004 redovisas Regeringskansliet *inklusive* Utrikesdepartementet. För en sammanställning över antalet tjänstgörande före år 1990, se bet. 2003/04:KU10 s. 15.

Politiskt tillsatta tjänstemän

Utskottet har under en följd av år granskat antalet politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet. Med *politiskt tillsatta tjänstemän* avses enligt uppgift från Regeringskansliet dels

- politiskt sakkunniga i Regeringskansliet med tidsbegränsade anställningar såsom planeringschef, pressekreterare, politiskt sakkunnig, inklusive politiskt sakkunnig assistent, vilka omfattas av avtalet *Anställda enligt avtal om anställningsvillkor för politiskt sakkunniga samt politiskt timanställda brevskrivare eller talskrivare i Regeringskansliet*, dels
- statssekreterare som omfattas av *Avtal om regeringsbeslut om avlösningsförmåner för vissa högre anställningar m.fl.*

Därutöver tillkommer enligt Regeringskansliet statsministern och statsråden som inte är tjänstemän i traditionell mening och som därför inte ingår i definitionen politiskt tillsatta tjänstemän.

Antalet politiskt tillsatta tjänstemän per departement under år 2004 framgår av tabellen nedan.

Tabell 3. Politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet per departement år 2004

Departement	Politiskt tillsatta tjänstemän
SB	40
Ju	12
UD	12
Fö	6
S	16
Fi	18
U	11
Jo	5
Ku	2
M	5
N	21
FA	19*
Totalt	167

I tabellen räknas de politiskt sakkunniga samt statssekreterarna som politiskt tillsatta tjänstemän, i enlighet med Regeringskansliets egen definition av begreppet. *Samarbetspartiernas tjänstemän.

Mot bakgrund av tidigare granskningar framgår att utvecklingen av antalet politiskt tillsatta tjänstemän ser ut som följer:

Tabell 4. Politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet åren 2000–2004

År	Politiskt tillsatta tjänstemän, totalt	varav statssekreterare	Antal statsråd och statsminister
2000	136	24	17
2001	146	25	20
2002	145	25	20
2003	172	27	22
2004	167	27	23

För uppgifter om antalet politiskt tillsatta tjänstemän före år 2000, se bet. 2001/02:KU10 s. 9. Uppgifterna i tabellen skiljer sig delvis från vad som redovisats i bet. 2003/04:KU10. Skillnaden beror på olikheter i beräkningsunderlaget.

Av tabellen framgår att antalet anställda tjänstemän som är politiskt tillsatta har minskat något, från 172 tjänstemän år 2003 till 167 tjänstemän år 2004. Antalet statsråd har fortsatt att öka något.

3.1.1 Föräldraledighet och förvärvsarbete i Regeringskansliet

Regeringskansliets undersökning

Utskottet har beslutat att i årets granskning rikta speciell uppmärksamhet mot frågor rörande föräldraledighet ur ett kompetens- och konkurrensperspektiv. Mot bakgrund av föregående års granskning avseende kvinnor i högre tjänster inom Regeringskansliet fortsätter utskottet nu sin granskning också i det ämnet.

Regeringskansliet har sedan förra hösten genomfört en undersökning i syfte att öka kunskapen om och skapa ökade förutsättningar för de anställda att förena förvärvsarbete och föräldraskap. Denna undersökning, *Att förena föräldraskap med förvärvsarbete inom Regeringskansliet*¹, har använts vid utskottets granskning. Undersökningen var ett direkt resultat av Regeringskansliets *Handlingsplan för jämställda löner 2002*, där ett antal åtgärder som bedömdes vara viktiga för ett framgångsrikt jämställdhetsarbete presenterades. Utskottet har även riktat uppmärksamhet mot Regeringskansliets jämställdhetsplan. Utskottet har under tidigare granskningar (2002/03: KU10, 2003/04:KU10) tagit närmare del av jämställdhetsplanen och vissa projekt som följt av dess åtgärdsplaner, bl.a. förbättrade åtgärder för att uppmuntra kvinnor att gå chefsutbildningar samt ett mentorprogram för de anställda.

Enligt material som utskottet inhämtat från Regeringskansliet kommer undersökningen bl.a. att resultera i utarbetandet av en föräldrapolicy, som skall underlätta för såväl chefer som handläggare och baspersonal att förena föräldraskap med förvärvsarbete. Föräldraledigas lönesättning och löneutveckling kommer särskilt att följas upp.

Undersökningen genomfördes under vintern 2003–2004. Arbetet inleddes med en förstudie som följdes av djupintervjuer av anställda representativt fördelade över Regeringskansliets departement. Därefter följdes djupintervjuerna upp med en enkätundersökning till ett större antal utvalda anställda.

Samtliga personer som djupintervjuats har uppgett att de är sammanboende med en partner, dvs. att hushållet har två vårdnadshavare. Flera av dem har haft en vikarie under föräldraledigheten; det gäller främst kvinnorna som varit lediga under längst tid. Männerna har uppgett att eftersom deras ledighet varat under en kortare tid har en vikarie inte varit aktuell. Resultatet från intervjuerna har visat att i de flesta par är det kvinnorna som har tagit den största delen av föräldraledigheten, trots att intentionerna varit att ledigheten skulle delas lika. De flesta kvinnorna som deltog i undersökningen hade varit hemma mellan 12 och 18 månader, medan majoriteten av männen varit hemma mellan 4 och 6 månader, och en något lägre andel män varit hemma mellan 7 och 12 månader. Av materialet framgår att den främsta orsaken till uppdelningen av ledigheten är arbetssituationen och den

¹ FA2003/1327/PERS

ekonomiska aspekten, vilket främst gäller kvinnorna – i en del fall tjänar mannen mer än kvinnan och det är då mer ekonomiskt fördelaktigt att kvinnan är hemma.

Resultaten av undersökningen

Av de tillfrågade upplever kvinnorna i högre utsträckning än männen att de har kommit efter i löneutvecklingen i samband med sin föräldraledighet. Medvetenheten om denna risk fanns bland intervjupersonerna. Undersökningen ger vid handen att några intervjupersoner har fått ett genomsnitt av lönepåslagen, andra har fått ett generellt påslag, någon fick möjlighet att omförhandla sin lön i samband med återkomsten till arbetet, medan ett par personer upplever sig ha helt blivit bortglömda under lönerevisionen under sin föräldraledighet.

Från jämställdhetssynpunkt är det värt att notera att föräldraledighet i Regeringskansliet av vissa anställda upplevs medföra konkurrensnackdelar när det gäller den årliga lönerevisionen. Undersökningen visar att flera av intervjupersonerna anser att lönerevisionen inte uppmärksammat den tid av lönerevisionsåret de arbetat innan de gått på föräldraledigheten och att större hänsyn bör tas till det arbete de faktiskt utfört före ledigheten.

En aspekt av konkurrensnackdelarna de föräldralediga i Regeringskansliet har upplevt att de drabbats av är att de i många fall har fått nya eller ändrade arbetsuppgifter vid återkomsten till arbetet. Vissa har under ledigheten bytt arbete, och ett fåtal har blivit befordrade eller erbjudna attraktiva jobb under ledigheten. Deltidsarbete är enligt undersökningen i flera fall en förutsättning för att det skall gå att kombinera arbete och föräldraskap, men undersökningen visar också att de intervjuade saknar möjlighet att arbeta hemifrån, något som skulle underlätta situationen.

En annan aspekt på konkurrensnackdelar som undersökningen visar är att i stort sett samtliga intervjuade uppger att karriären påverkas av föräldraledigheten. Påverkan består dels av att de varit borta en längre tid från arbetsplatsen, dels av att sakkunskap kan ha gått förlorad och att de hamnat efter både lönemässigt och utbildningsmässigt. Vid återkomsten till arbetet har ett par personer uppgett att de också haft svårt att ta på sig mer arbetsuppgifter utöver de ordinarie arbetsuppgifterna, vilket också upplevs kunna påverka karriären negativt. Att inte ha möjlighet att delta i alla utbildningar och att hamna efter socialt ses också som en nackdel. Flera intervjupersoner uppger också att de upplever att det satsas mindre på dem i egenskap av småbarnsföräldrar och att det upplevs som att cheferna tar för givet att de ”inte längre är intresserade av en karriär”. Några av kvinnorna i undersökningen upplever att männen premieras för att vara föräldralediga medan kvinnorna inte gör det. Detta är dock inte den förhärskande uppfattningen bland samtliga intervjuade.

Flexitid och deltid är förutsättningar för att småbarnsföräldrar skall kunna kombinera förvärvsarbete och föräldraskap. I de flesta fall har intervjupersonerna, och även de som har svarat på den kvantitativa enkäten, haft

möjlighet att dela ansvar med sin partner. Endast 1 % av dem som svarat på den kvantitativa undersökningen uppger att de är ensamstående, och ytterligare 1 % är ensamstående med delad vårdnad, varför en mer komplett bild av hur förvärvsarbete och föräldraskap kan skötas även i olika sorters familjekonstellationer inte kan ges.

3.1.2 Uppgifter i promemorior och vid utfrågning

Promemoria av den 27 augusti 2004

I material som har inhämtats (PM från Regeringskansliet den 27 augusti 2004, *bilaga 3*) anføres att Regeringskansliets karriärplaneringsprogram har vidareutvecklats under 2004. Prioriterade grupper skall enligt Regeringskansliet vara chefer, medarbetare som har varit föräldralediga samt utlandsstationerade medarbetare.

Vidare anføres att chefer i Regeringskansliet erbjuds möjligheten att delta i en individuell karriärplanering, som ingår i den grundläggande chefsutbildningen. Under hittillsvarande del av år 2004 har 15 chefer, 11 kvinnor och 4 män, deltagit i den individuella karriärplaneringen. Utöver denna utbildning har en kurs kallad "Chefen som karriärcoach" genomförts under våren, där kursdeltagarna har kunnat diskutera chefsrollen med utgångspunkt i hur medarbetarna skall kunna få hjälp i sin utveckling. I detta program deltog 12 chefer, lika antal kvinnor och män.

Regeringskansliet skall också i september 2004 påbörja ett karriärplaneringsprogram för grupper av kvinnor och män som varit föräldralediga, i syfte att stärka deras förutsättningar att förena rollerna medarbetarskap och föräldraskap. Även utlandsstationerade medarbetare skall få stöd i den egna karriärplaneringen, framför allt vid stationeringen i Stockholm. Individuell karriärplanering erbjuds även för andra medarbetare än de ovan redovisade på respektive departement.

Vad gäller andelen kvinnliga chefer, som utskottet granskade under det förra riksmötet, har Regeringskansliet enligt svaret nu 27 % kvinnliga ambassadörer (juli 2004) jämfört med 24 % under år 2003.

Chefsprogrammet har under 2003–2004 utbildat 54 chefer (33 kvinnor och 21 män) inom ramen för den grundläggande chefsutbildningen. Även verksamhetsanpassade chefsutbildningar genomförs på departementen. Enligt uppgift har vissa departement specifika mentorsprogram, men mentorskapet lyfts även fram i chefsutbildningen. Ett antal deltagare i programmen har erbjudits möjligheten att få en mentor, och Regeringskansliet anför att en inriktning är att mentorer erbjuds de kvinnor som arbetsgivaren bedömer vara tänkbara chefer.

Promemoria av den 7 oktober 2004

Som svar på frågor från utskottet har från Regeringskansliet den 7 oktober 2004 översänts en inom Statsrådsberedningen upprättad promemoria (*bilaga 4*). I promemorian anføres att arbetet med att förhindra uppkomsten av osak-

liga löneskillnader mellan kvinnor och män bl.a. har fokuserats på att tillförsäkra gruppen föräldralediga arbetstagare samma löneökningnivå som övriga inom respektive huvudorganisation i respektive departement. De lokala parterna har också via en arbetsgrupp haft möjlighet att fördela en viss del av en lönesumma på 0,2 % utöver ordinarie revision till vissa medarbetare som varit eller är föräldralediga i syfte att motverka eventuella osakliga löneskillnader.

Vad gäller möjligheten till att arbeta hemma eller ”mobilt” anför Regeringskansliet att det redan nu finns möjlighet för de anställda att få tillgång till uppkopplingsbara bärbara datorer och att inom ramen för det s.k. mobilitetsprojektet – med införande från januari 2005 – även få utökade möjligheter att kunna arbeta mobilt med ett nytt tekniskt koncept.

Föräldraledighet skall enligt Regeringskansliet inte innebära någon konkurrensnackdel när det gäller karriärutveckling. För att klargöra roller och ansvar mellan arbetsgivare och arbetstagare vid föräldraledighet arbetar Regeringskansliet för närvarande med att ta fram en mer utvecklad föräldrapolicy. Policyn kommer att ta upp frågor som rör bl.a. kommunikationen mellan chef och föräldraledig, lönesamtal för föräldralediga samt gemensam planering mellan chef och föräldraledig inför återinträdet på arbetsplatsen. Regeringskansliet anför att policyn riktar sig till alla medarbetare på Regeringskansliet, men att det för baspersonal och chefer planeras särskilt riktade åtgärder inom ramen för föräldrapolicyn såsom information, utbildning och seminarier.

Vad gäller möjligheten att efter föräldraledigheten få återgå till samma arbetsuppgifter anför Regeringskansliet att det ibland inte är möjligt eftersom enheternas arbetsuppgifter ofta förändras över tiden. Det kan vara en del i karriärutvecklingen att återgå till delvis förändrade arbetsuppgifter och kan därmed också upplevas som positivt.

Utfrågning med Regeringskansliets förvaltningschef

Utskottet höll den 16 november 2004 en intern utfrågning med Regeringskansliets förvaltningschef Gunnar Holmgren.

Utskottet informerades om Regeringskansliets arbete med jämställdhetsfrågor, i synnerhet frågor rörande statistik kring föräldraledigheter och Regeringskansliets föräldrapolicy samt personalfrågor i samband med chefsutbildning. Förvaltningschefen Gunnar Holmgren redogjorde även för Regeringskansliets effektiviseringsarbete.

Vad avser frågor rörande föräldraledigheter lämnades bl.a. följande information. Kvinnor som varit föräldralediga från Regeringskansliet får i högre utsträckning än män nya arbetsuppgifter vid återinträdandet i tjänsten (54 % för kvinnor mot 39 % för män). Detta förklaras med att kvinnorna tar längre ledigheter än männen.

De åtgärder som beslutats med anledning av Regeringskansliets undersökning är bl.a. en utvecklad föräldrapolicy, mer information och utbildning, förnyad analys av löneutvecklingen för föräldralediga och olika åtgärder rörande mobilitet och karriärutveckling. Vidare har möjligheten för dem som varit föräldralediga att kunna delta i möten och kurser inom ramen för flextiden på arbetsplatsen utökats.

Effektiviseringar som ägt rum på Regeringskansliet har främst skett inom ramen för ledningsformerna vad avser personalpolitiken, men också inom beredningsprocesserna med förbättrad information till riksdagen, omprövningar av vissa projekt och program och administrativ översyn för att på ett bättre sätt samordna personalresurserna.

Gunnar Holmgren anförde också att trots att antalet regeringsärenden fortsätter att minska har de samtidigt ökat i komplexitet. Kraven på snabb beredning har blivit större, och den snabba internationaliseringen med den större kontaktytan gentemot andra länder – både europeiska och utomeuropeiska – påverkar också arbetet i Regeringskansliet.

3.2 Regeringskansliets resultatredovisning

Vissa bestämmelser avseende resultatredovisning

Enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag skall myndigheter under regeringen årligen lämna en årsredovisning till regeringen avseende det senast avslutade räkenskapsåret (2 kap. 1 §). Årsredovisningen skall bl.a. bestå av resultatredovisning (2 kap. 4 § första stycket). Myndigheten skall därvid redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på återrapportering som regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut (3 kap. 1 § första stycket). I de fall regeringen inte beslutat om krav på återrapportering skall myndigheten redovisa och kommentera hur prestationerna har utvecklats med avseende på volym, intäkter, kostnader och kvalitet (3 kap. 1 § andra stycket). Av resultatredovisningen skall framgå hur verksamhetens kostnader och andra intäkter än sådana av anslag fördelar sig enligt den indelning för återrapportering av verksamheten som regeringen beslutat (3 kap. 2 § första stycket).

Enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet skall Regeringskansliet tillämpa de ekonomiadministrativa bestämmelser som gäller för myndigheter under regeringen, om regeringen inte beslutar något annat (45 § första stycket). Regeringskansliet skall dock inte lämna resultatredovisning enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (45 § andra stycket).

I fråga om regeringens resultatredovisning för riksdagen anges i 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) att regeringen skall redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Detta krav på resultatredovisning omfattar också Regeringskansliets verksamhet.

I förarbetena till budgetlagen anförde regeringen att det på en del områden kunde vara svårt att beskriva mål och uppnådda resultat med någon högre precision (prop. 1995/96:220 s. 22). Sättet på vilket mål och resultat anges måste därför, menade regeringen, i hög grad anpassas till de förutsättningar som gäller på olika statliga verksamhetsområden.

Tidigare behandling

Sedan den 1 januari 1997 är Regeringskansliet en myndighet. Dessförinnan utgjorde Statsrådsberedningen, departementen och Regeringskansliets förvaltningskontor separata myndigheter.

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen uppmärksammat den reform genom vilken Regeringskansliet blev en myndighet, däribland frågan om Regeringskansliets resultatredovisning.

Förslag från Riksdagens revisorer våren 1998

Våren 1998 behandlade konstitutionsutskottet (bet. 1997/98:KU31) Riksdagens revisorers förslag 1997/98:RR7 om resultatstyrning av statlig verksamhet. Enligt revisorerna var det angeläget att Regeringskansliet ökade ambitionsnivån i arbetet med att redovisa resultatet av sin egen verksamhet, detta för att arbetet med att resultatstyra förvaltningen skulle framstå som trovärdigt. Revisorerna föreslog därför att riksdagen skulle begära att även Regeringskansliet skall lämna resultatredovisning på samma sätt som andra myndigheter.

Konstitutionsutskottet fann, mot bakgrund av pågående verksamhet inom Regeringskansliet med att utveckla styrsystem och resultatredovisning, att Riksdagens revisorers förslag var för tidigt väckt. Bedömningen hängde samman med att innebörden av begreppen resultat och resultatmätt när det gäller Regeringskansliet och dess verksamhet enligt utskottets mening är långtifrån självklar, om man tar i beaktande Regeringskansliets speciella ställning och styrande roll gentemot de verkställande myndigheterna. Enligt utskottets mening borde det arbete som igångsatts inom Regeringskansliet med att utveckla den interna styrprocessen och resultatredovisningen pågå ytterligare någon tid innan frågan om Regeringskansliets resultatredovisning för riksdagen åter aktualiseras. Utskottet utgick från att Regeringskansliet under det fortsatta arbetet skulle utveckla resultatmätt etc. som ger en rättvisande bild av Regeringskansliets prestationer. Regeringen borde enligt utskottet redovisa resultatet av utvecklingsarbetet för riksdagen i lämpligt

sammanhang. Detta borde enligt utskottet, med anledning av revisorernas förslag i denna del, ges regeringen till känna. Riksdagen följde utskottet (rskr. 1997/98:294–296).

Utskottets granskning hösten 1999

I konstitutionsutskottets granskning (bet. 1999/2000:KU10) av Regeringskansliet hösten 1999 tillfrågade utskottet Regeringskansliet bl.a. om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av riksdagens tillkännagivande (1997/98:KU31, rskr. 1997/98:295) om Regeringskansliets resultatredovisning.

I en promemoria från Statsrådsberedningen redovisades svar på utskottets frågor som utarbetats inom Regeringskansliets förvaltningsavdelning. I promemorian anfördes att Regeringskansliet, enligt 1 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, som enda uppgift har att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. När det gäller funktion, uppgifter och relation till regeringen skiljer sig Regeringskansliet väsentligen från andra myndigheter. Det var enligt promemorian helt enkelt svårt att praktiskt och teoretiskt skilja på Regeringskansliets resultat och regeringens, vilket gör att de regelverk som skapats för regeringens styrning och dialog med statliga myndigheter i många avseenden inte passar in på Regeringskansliet. I promemorian anfördes att det däremot är naturligt att Regeringskansliet utvecklar och sedan redovisar vissa resultatmått för riksdagen. Ett slags mått var antalet beslut som regeringen har fattat, uppdelat i olika slags ärenden, som årligen publiceras i konstitutionsutskottets granskningsbetänkanden. Andra resultatmått var av ekonomiskt slag och redovisas framför allt i budgetpropositionen. Ytterligare ett led i arbetet med att publicera uppgifter om vad Regeringskansliet presterar som anfördes i promemorian var tillkomsten av en årsbok. Den skulle utvecklas med avsikten att ta fram ytterligare nyckeltal och statistiska uppgifter.

Utskottet konstaterade att det fanns i grunden två skilda uppfattningar: dels utskottets uppfattning att Regeringskansliet borde kunna lämna resultatredovisning som andra myndigheter, dels uppfattningen att Regeringskansliet inte bör ha en sådan skyldighet. När Regeringskansliet inom ramen för den aktuella granskningen lämnat besked om att sådan information inte var att vänta, ansåg utskottet, som inte fann skäl att frånga sin tidigare redovisade uppfattning om behovet av redovisning av resultat också från Regeringskansliet, att frågan borde bli föremål för en mera utförlig, principiell analys vid nästa års granskning.

Utskottets granskning hösten 2000

Frågan om Regeringskansliets resultatredovisning togs åter upp i 2000 års granskning (bet. 2000/01:KU10). Konstitutionsutskottet ifrågasatte därvid det synsätt som Regeringskansliet gett uttryck för i 1999 års promemoria. Det var t.ex. inte självklart att det är just de regelverk som åberopas som skall användas vid en bedömning av Regeringskansliets prestationer som

stöd- och serviceorganisation till regeringen. Snarare skulle enligt utskottet krävas en anpassning av de generella reglerna till de speciella förhållanden som råder mellan regeringen och Regeringskansliet. Studien *Vad kostar det att regera? En studie av Regeringskansliets dimensionering nu – och i framtiden* (Ds 2000:27) gav ett rikhaltigt teoretiskt och empiriskt underlag för att formulera mätbara mål för Regeringskansliets prestationer. Redovisning av det slags resultatmått som Regeringskansliet sagt sig vara berett att lämna (antalet regeringsärenden, propositioner etc.) hade kommit till stånd i viss omfattning, men den framstod enligt utskottet som alltför begränsad. Utskottet menade att det borde vara möjligt för Regeringskansliet att lämna en mer sofistikerad redovisning inte bara avseende antalet produkter som kommit ut av verksamheten utan även avseende vad Regeringskansliet som stöd- och serviceorganisation till regeringen åstadkommit i denna egen-skap, t.ex. utförda prestationer i relation till insatta resurser i form av tid och pengar, bedömningar av kvaliteten hos det som producerats, jämförelser med motsvarigheten till Regeringskansliet i andra länder etc. Ytterst var det enligt utskottet en fråga om de enskilda statsrådets eller regeringens eller statsministerns bedömning av det stöd som Regeringskansliet levererar till regeringens politiska verksamhet.

Som svar på en skrivelse från utskottet anfördes i en promemoria från Regeringskansliet att den nämnda studien *Vad kostar det att regera?* inte ändrade regeringens ställningstagande i fråga om Regeringskansliets resultatredovisning till regeringen. I promemorian avfärdades även möjligheten att förändra regelverket för regeringens styrning av Regeringskansliet på ett sådant sätt att Regeringskansliets verksamhet skulle kunna redovisas och bedömas med avseende på inre effektivitet, dvs. Regeringskansliets användbarhet för att genomföra en regerings politiska avsikter. Uppfattningen att det är svårt att praktiskt och teoretiskt skilja på Regeringskansliets resultat och regeringens upprepades.

Utskottet konstaterade att frågan om Regeringskansliets resultatredovisning inte hade förts framåt, trots att rapporten *Vad kostar det att regera?* gav goda möjligheter till en sådan mer utförlig, principiell analys som utskottet tidigare efterlyst. Utskottet uttalade att det avsåg att nästföljande år fortsätta sin granskning av Regeringskansliet som myndighet.

Utskottets granskning hösten 2001

I konstitutionsutskottets granskning hösten 2001 erinrade utskottet om att det tidigare hade tagit upp frågan om Regeringskansliets resultatredovisning och därvid konstaterat att frågan inte hade förts framåt (bet. 2001/02: KU10). Utskottet uppmärksammade att Riksdagens revisorer under hösten hade beslutat rapporten Regeringskansliet – En myndighet, tio departement eller hundra enheter? (rapport 2001/02:4). Utskottet ansåg att det borde avvakta utfallet av den remissbehandling som rapporten var föremål för samt

revisorernas slutliga ställningstagande och förslag till riksdagen. Utskottet uttalade att det nästa år skulle fortsätta sin granskning av Regeringskansliet som myndighet.

Förslag från Riksdagens revisorer våren 2002

Med rapporten och remissvaren som grund överlämnade Riksdagens revisorer våren 2002 sitt förslag Myndigheten Regeringskansliet (förs. 2001/02:RR15) till riksdagen. I likhet med remissinstanserna (bl.a. Statskontoret och Företagsekonomiska institutionen vid Lunds universitet), och med betoning på vikten av att Regeringskansliet är ett föredöme för andra myndigheter, ansåg revisorerna att Regeringskansliet skall lämna resultatredovisning som i princip andra myndigheter. Revisorerna hänvisade till att riksdagen i samband med behandlingen av deras förslag om anslag som regeringen disponerar och fördelar (förs. 2000/01:RR14, bet. 2001/02:KU5, rskr. 2001/02:39–41) uttalat att samma krav bör ställas på regeringen när den hanterar bidragsmedel som på varje annan statlig myndighet. Enligt revisorerna borde kraven på resultatredovisning m.m. utvidgas till att även omfatta kärnverksamheten i Regeringskansliet. Redovisningen borde även innehålla rapportering om utvecklingsarbetet och kompetensförsörjningen i Regeringskansliet.

Konstitutionsutskottet delade revisorernas bedömning och föreslog att riksdagen skulle tillkännage för regeringen att regeringen skall lämna en resultatredovisning till riksdagen för Regeringskansliet inklusive en redovisning av utvecklingsarbetet och kompetensförsörjningen i Regeringskansliet (bet. 2001/02:KU32). Förutom frågan om redovisning till riksdagen föreslog utskottet tillkännagivanden om att regeringen bör påbörja en utvärdering av resultaten av sammanslagningen till en myndighet och se över frågor kring förvaltningsavdelningens roll och ledningsfunktionerna i departementen. Kammaren biföll utskottets förslag (skr. 2001/02:329–330).

Regeringens skrivelse 2003/04:75

I regeringens skrivelse 2003/04:75 Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen redovisade regeringen riksdagsskrivelsen med ovan nämnda tillkännagivanden som slutbehandlad. I skrivelsen hänvisade regeringen till redovisningar i budgetpropositionerna för 2003 och 2004, till rapporterna *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder* och *Regeringskansliet en myndighet – en analys av effekter och konsekvenser* (Ds 2003:44) samt till Regeringskansliets nyligen beslutade checklista med nya riktlinjer för Regeringskansliets hantering av särskilda projekt och program.

Konstitutionsutskottet kommenterade inte regeringens skrivelse i denna del och föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna (bet. 2003/04:KU21). Riksdagen följde utskottet (rskr. 2003/04:278).

Arbete inom Regeringskansliet

Regeringen beslutade den 20 september 2001 (SB 2001/8259) att starta ett projekt för effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet. I januari 2003 överlämnade projektet rapporten *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder*. Vad gäller Regeringskansliets resultatredovisning anförde projektet följande (s. 75):

I olika sammanhang framförs uppfattningen att Regeringskansliet som myndighet bör lämna en fullständig resultatredovisning över sin verksamhet. Detta skulle vara särskilt aktuellt i det fall regeringen beslutar att Regeringskansliet skall utföra förvaltningsuppgifter som normalt enligt den svenska förvaltningsmodellen utförs av myndigheter. Regeringskansliet lämnar i dag redovisningar dels i myndighetens årsbok, dels i budgetpropositionen och dessutom i särskilda resultatskrivelser till riksdagen. En förutsättning för att kunna lämna resultatredovisning av traditionellt snitt är att resultatet kan mätas och relateras till de av statsmakterna uppsatta målen. Det är också en nödvändighet att myndigheten själv kan besluta om med vilka metoder och med vilka insatser dessa mål skall nås. Huvuduppgiften för Regeringskansliet är emellertid att lämna det stöd som behövs för att genomföra regeringens politik. Myndigheten lever därmed under andra förutsättningar än andra myndigheter och det är i regel inte möjligt att särskilja regeringens målsättningar för politikens genomförande från Regeringskansliets arbete. När uppgiften av regeringen rör förvaltningsuppgifter av olika karaktär, t ex genomförande av projekt, program m m, bör det emellertid diskuteras om inte krav bör ställas på att prestationer och resultat redovisas på ett mer traditionellt sätt årligen.

På grund av svårigheten att särskilja regeringens målsättningar för politikens genomförande från Regeringskansliets arbete menade man i projektet att det inte torde vara rimligt att på Regeringskansliet ställa krav på en fullständig resultatredovisning. I de delar av Regeringskansliets arbete som handlar om förvaltningsuppgifter av olika karaktär, t.ex. genomförande av projekt, program m.m., borde emellertid krav kunna ställas på att prestationer och resultat redovisas på ett mer traditionellt sätt årligen. I fråga om verksamhet som bedrivs i form av särskilda projekt och program, eller i övrigt med medel som står till regeringens eller Regeringskansliets disposition, föreslog projektet att Regeringskansliet bör lämna resultatredovisning motsvarande den som myndigheter lämnar till regeringen, och formen för detta borde vara särskilda resultatskrivelser till riksdagen (s. 77).²

Genom beslut av Regeringskansliets förvaltningschef den 22 november 2002 tillsattes en arbetsgrupp med uppgift att beskriva och analysera de konsekvenser som bildandet av den nya gemensamma myndigheten har medfört. Arbetsgruppen utarbetade rapporten *Regeringskansliet en myndighet – en analys av effekter och konsekvenser* (Ds 2003:44). Frågan om Regeringskansliets resultatredovisning berördes inte i rapporten.

² Den 9 februari 2004 beslutade Regeringskansliet (FA2004/167, RK § 19) en checklista med nya riktlinjer för Regeringskansliets hantering av särskilda projekt och program. Riksdagen informerades om detta i skrivelse 2003/04:75 Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (se ovan).

Budgetpropositionerna för 2003 och 2004

Regeringen uppmärksammade i budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1 utg.omr. 1 avsnitt 7.7.6) de tre tillkännagivanden som riksdagen gjort med anledning av Riksdagens revisorers och konstitutionsutskottets förslag. Därvid anförde regeringen bl.a. att Regeringskansliets årsbok redan innehåller en redovisning av Regeringskansliets verksamhet med full information om resultat, utvecklingsarbete och kompetensförsörjning.

I budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1 utg.omr. 1 avsnitt 7.4.2) informerade regeringen om den arbetsgrupp som tillsatts med uppdrag att beskriva och analysera de konsekvenser och effekter som bildandet av myndigheten Regeringskansliet medfört (se Ds 2003:44). Vidare informerade regeringen om projektet för effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet. Tillkännagivandet om Regeringskansliets resultatredovisning omnämndes inte.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har konstitutionsutskottet begärt bl.a. en redogörelse för erfarenheterna av riktlinjerna för Regeringskansliets hantering av särskilda projekt, särskilt med avseende på resultatredovisning, och en bedömning av förutsättningarna för att riktlinjerna även skulle kunna omfatta Regeringskansliets kärnverksamhet. Som svar har till utskottet översänts en promemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen den 7 oktober 2004 (*bilaga 5*).

I promemorian anføres bl.a. att riktlinjerna är viktiga för att underlaget för beslut om verksamheter av typen särskilda projekt och program skall bli fullödigt. Riktlinjerna anses också bidra till en mer utvecklad resultatredovisning. De erfarenheter som görs vid resultatredovisningar för särskilda projekt och program enligt riktlinjerna kan och bör, enligt promemorian, tas till vara för att utveckla också redovisningen för kärnverksamheten.

Vidare anføres att Regeringskansliet enligt sin instruktion inte skall lämna sådan resultatinformation till regeringen som andra myndigheter skall lämna enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Skälet till det är att förhållandet mellan Regeringskansliet och regeringen är sådant att det inte går att skilja Regeringskansliets mål och resultat från regeringens.

Enligt promemorian bör regeringens resultatredovisningar till riksdagen motsvara myndigheternas redovisningar till regeringen och alltså innehålla inte bara uppgifter om volymer, kostnader och liknande. Strävan är att de också skall belysa hur kvaliteten i verksamheten utvecklas. Det är naturligt att regeringen i sina redovisningar till riksdagen kommenterar resultatet av sin och Regeringskansliets verksamhet i förhållande till de mål som riksdagen har lagt fast.

I promemorian anføres att regeringens resultatredovisningar till riksdagen sker genom propositioner och skrivelser, interpellations- och frågesvar, utskottsutfrågningar osv. Regeringens och Regeringskansliets resultat redo-

visas offentligt också på andra sätt, t.ex. vid konstitutionsutskottets och Riksrevisionens granskningar av verksamheten och i Regeringskansliets årsbok. Årsbokens innehåll och utformning ses för närvarande över med sikte på att förbättra resultatredovisningen. Inom ramen för detta arbete skall även resultatredovisningen inom det administrativa området utvecklas.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar med tillfredsställelse att Regeringskansliets arbete med jämställdhetsfrågor är fortsatt metodiskt och relativt omfattande. I den för årets granskning aktuella frågan om föräldradidighet och förvärvsarbete anser utskottet det vara av stor betydelse att Regeringskansliet nu fortsätter arbetet med sin föräldrapolicy.

Utskottet kan konstatera att det inom Regeringskansliet pågår arbete för att utveckla och förbättra regeringens och Regeringskansliets resultatredovisning, bl.a. den redovisning som görs i Regeringskansliets årsbok. Utskottet ser positivt på att detta arbete inte bara omfattar den politiska verksamheten utan även det administrativa området. Utskottet kan vidare konstatera att särskilda projekt och program som bedrivs inom Regeringskansliet numera resultatredovisas enligt riktlinjer som getts ut av Regeringskansliet. Utskottet vill i detta sammanhang rent allmänt betona vikten av att prestationer och resultat inom särskilda projekt och program i Regeringskansliet ges en öppen och utförlig redovisning. De nämnda riktlinjerna har enligt utskottets mening bidragit till att så i dag också sker i större utsträckning.

Utskottet har i det föregående redovisat utvecklingen av antalet anställda i Regeringskansliet och kan konstatera att antalet fortsätter att öka. Samtidigt kan konstateras att flera ärendegrupper i Regeringskansliet minskar parallellt med denna utveckling. Från Regeringskansliet har anförts att arbetet i Regeringskansliet blivit bl.a. mer komplicerat till följd av den ökade internationaliseringen och medlemskapet i EU. I den resultatredovisning som lämnas om regeringens och Regeringskansliets verksamhet, t.ex. i budgetpropositionen och Regeringskansliets årsbok, ingår inga nyckeltal eller löpande statistiska uppgifter som redovisar utförda prestationer inom det internationella området inklusive EU. Enligt utskottets mening vore det värdefullt om resultatredovisningen även innehöll sådana nyckeltal. Det kan röra sig om antal samråd i EU-nämnden, antal deltaganden i ministerrådet, olika kommittéer och andra internationella organ, antal faktrapromemorior etc. Nyckeltal som dessa skulle bidra till en mer täckande bild av regeringens och Regeringskansliets verksamhet och bl.a. underlätta bedömningen av utvecklingen av antalet anställda i Regeringskansliet.

I övrigt föranleder granskningen från konstitutionella utgångspunkter inte något uttalande från utskottets sida.

4 Författningsutgivningen

Gällande regler

Enligt 8 kap. 19 § regeringsformen skall beslutad lag utfärdas av regeringen utan dröjsmål. Lagar skall kungöras så snart det kan ske. Detsamma gäller förordningar om ej annat föreskrivs i lag. Regeringsformen skiljer sålunda mellan utfärdande och kungörande av en författning. Med utfärdande avses det regeringsbeslut genom vilket författningen får sin slutliga utformning, i fråga om lag, genom att ingressen kompletteras med orden ”Enligt regeringens beslut ...” och underskrifter tillfogas.

Lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar gäller författningar som har beslutats av riksdagen eller regeringen eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen. Lagen gäller också internationella överenskommelser och de ändringar i sådana som enligt författning skall gälla som svensk rätt.

Med författningar avses i lagen lagar, förordningar och andra rättsregler som i 8 kap. regeringsformen betecknas som föreskrifter. Enligt 3 § kungörandelagen skall för kungörande av författningar finnas bl.a. Svensk författningssamling. Enligt 4 § skall författning som utfärdas av regeringen kungöras i Svensk författningssamling som utges genom regeringens försorg.

Av en författning skall det enligt 13 § framgå när den träder i kraft. Om det i en författning föreskrivs att en internationell överenskommelse eller en ändring i en sådan skall gälla som svensk rätt, skall enligt 14 § överenskommelsen eller ändringen kungöras på samma sätt som författningen. Om det är lämpligare, får regeringen dock bestämma att överenskommelsen eller ändringen i stället skall kungöras på något annat sätt. Var kungörandet i sådant fall sker skall ges till känna i den författningssamling där författningen har kungjorts.

I författningssamlingsförordningen (1976:725) finns närmare bestämmelser om kungörande i SFS och andra författningssamlingar. Enligt 3 § är expeditionschefen i Justitiedepartementet utgivare av Svensk författningssamling (SFS). I frågor som rör författningssamlingen skall expeditionschefen där vid behov samråda med rättschefen i Statsrådsberedningen. SFS utkommer enligt 4 § varje vecka, om ej särskilda skäl föranleder annat. Statliga myndigheter skall enligt 7 § se till att de har tillgång till SFS i den utsträckning som behövs. Till varje kommun, landsting och kommunbibliotek skall det kostnadsfritt sändas ett exemplar av författningssamlingen.

I fråga om författning som utfärdas av regeringen får tillstånd till tryckning enligt 19 § meddelas sedan chefstjänsteman inom det departement, där ärendet har handlagts, eller den som han bestämmer har godkänt att författningen trycks. Enligt 22 § skall författning som kungörs i författningssamling om möjligt utges så att den är författningssamlingens abonnenter till handa i god tid innan den träder i kraft.

Under åren 1971–1997 granskade konstitutionsutskottet praktiskt taget årligen författningsutgivningen, framför allt tiden mellan kungörande och ikraftträdande. En mer fördjupad granskning gjordes hösten 1997 (bet. 1997/98:KU10 s. 14 f.).

Förarbetena

Utredningen om författningspublicering m.m. föreslog i sitt betänkande Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser (SOU 1973:23) bl.a. en lag om kungörande av lagar och andra författningar. Utredningen föreslog att det i lagen skulle tas in en bestämmelse av innehåll att en författning, om inte annat framgår av den, träder i kraft två veckor efter det att den enligt därå meddelad uppgift getts ut från trycket i författningssamling som avses i lagen. Denna bestämmelse skulle ersätta den då ännu gällande lagen (1894:44 s. 1) angående tiden för allmänna författningars trädande i kraft. I den lagen stadgades att en i SFS införd lag eller annan allmän författning, för vilken inte angetts någon tidpunkt för ikraftträdandet, skulle träda i kraft fyra veckor efter den dag, då lagen eller författningen enligt därå meddelad uppgift kommit ut från trycket. Utredningen konstaterade att fyra-veckorstiden tillkommit i en tid då kommunikationerna var avsevärt sämre utvecklade än nu (s. 170). I de flesta andra europeiska länder hade man en kortare frist. Enligt utredningen fanns det nu skäl att förkorta tiden. Förslagsvis borde den sättas till två veckor. Under den tiden borde författningarna ha nått fram till mottagarna. Utredningen anmärkte härvid att SFS numera sänds ut varje vecka.

I proposition 1975/76:112 om kungörande av lagar och andra författningar konstaterade föredragande statsrådet (s. 83) att det i författningar som tas in i SFS regelmässigt anges på något sätt när författningar träder i kraft. Den subsidiära fyraveckorsregeln i lagen angående tiden för allmänna författningars trädande i kraft hade enligt föredragande statsrådet spelat ut sin roll och borde därför upphävas. I stället borde med avseende på alla författningar föreskrivas i lag att det skall framgå av författning när den träder i kraft. En sådan ordning var väl motiverad från rättssäkerhetssynpunkt. Vid riksdagsbehandlingen underströks i flera motioner vikten av att en författning kan nå sina adressater i god tid före ikraftträdandet. Med anledning härav anförde konstitutionsutskottet (bet. KU 1975/76:51 s. 8) att som allmän riktlinje bör gälla att en författning skall träda i kraft först efter erforderligt rådrum för information om författningens innehåll m.m. Utskottet förordade att planeringen av arbetet med nya lagar och andra författningar sker med utgångspunkt i att om möjligt minst fyra veckor bör förflyta mellan en författnings kungörande och dess ikraftträdande. Är detta ogörligt borde enligt utskottet helst åtminstone två veckor skilja kungörandet och ikraftträdandet. Kortare tid än en vecka borde endast kunna komma i fråga i undantagsfall. Utskottet anförde vidare att till de absoluta minimikra-

ven hör att en författning skall kungöras på ett sådant sätt att möjlighet föreligger för envar som berörs av författningen att ta del av författningens innehåll innan den träder i kraft.

Riktlinjer

I Gröna boken – riktlinjer för författningsskrivningen (Ds 1998:66, s. 76) anger Statsrådsberedningen att en författning bör träda i kraft ett bestämt datum. Detta datum sätts normalt så att författningen kan komma ut från trycket i SFS minst fyra veckor före ikraftträdandet. En författning bör endast i speciella undantagsfall komma ut från trycket senare än två veckor före ikraftträdandet.

I Gröna boken redovisas (s. 115) att SFS vanligtvis kommer ut med ett häfte varje helgfri tisdag. En av rättscheferna i Justitiedepartementet är utgivare av SFS. För att en författning skall komma med i den ordinarie utsändningen måste den senast klockan 10 tisdagen i veckan före ges trycklov av utgivaren eller av den som utgivaren bestämmer. Under helgveckor och inför hel- eller halvårsskiftet när tryckeriet är hårt belastat kan trycklovs- och utsändningsdagarna ändras. En författning kan med hänsyn till sitt ikraftträdande behöva komma ut från trycket mellan två ordinarie utgivningsdagar.

Författningen tilldelas ett arbetsnummer av SFS-expeditionen och lämnas till tryckeriet på diskett eller via moden. En papperskopia skall alltid bifogas. Det tryckta korrekturet sänds från tryckeriet till det departement som svarar för författningen. Sedan departementet granskat korrekturet och godkänt att det får tryckas lämnas trycklovs korrekturet till SFS-expeditionen vid granskningsenheten där trycklov ges varje tisdag förmiddag. Författningarna tilldelas SFS-nummer av SFS-expeditionen och lämnas senare samma dag vidare till förlaget för tryckning. Statsrådsberedningen framhåller i Gröna boken att man bör undvika omtryck av omfattande författningar under den tid – främst juni och december – när tryckeriet är som mest angeläget. Ett korrektur bör godkännas för tryckning först när det är i sådant skick att det kan tryckas omedelbart. Om trycklov meddelas på ett korrektur med många rättelser måste avdrag läsas på tryckeriet, vilket kan leda till att det häfte som författningen ingår i försenas.

Justitiedepartementets granskningsenhet har i en skrivelse den 21 oktober 2004 till rätts- och expeditionschefskretsen tagit upp frågor kring författningsarbetet inför årsskiftet 2004/05. I skrivelsen påpekas att konstitutionsutskottet vid upprepade tillfällen riktat kritik mot att författningar kommer ut från trycket alltför sent i förhållande till ikraftträdandet. Den förordade tiden mellan en författnings kungörande och dess ikraftträdande är fyra veckor. I skrivelsen hänvisas till att utskottet anser att även den tiden är snävt tilltagen och att det inte kan accepteras annat än i yttersta undantagsfall att en författning kommer ut senare än två veckor före ikraftträdandet. För att uppfylla kravet på fyra veckor krävs det enligt granskningsen-

hetens skrivelse att en författning som träder i kraft den 1 januari 2005 kommer ut från trycket senast den 1 december. Regeringsbeslut måste då fattas senast den 18 november och trycklov ges senast den 23 november.

Om en författning skall hinna komma ut minst två veckor före ikraftträdandet måste den komma ut från trycket senast den 17 december. Regeringsbeslut måste då fattas vid ordinarie regeringssammanträde den 9 december och trycklov måste ges senast den 10 december.

I skrivelsen framhålls att det är viktigt att regeringsbeslut om författningar som träder i kraft vid årsskiftet fattas i så god tid att tiden mellan utkomstdagen och ikraftträdandet blir minst två veckor. I det fall detta inte är möjligt bör man enligt skrivelsen överväga om inte ikraftträdandet kan skjutas upp till en senare tidpunkt. Möjligheten att påverka detta är i praktiken begränsad till förordningar. I skrivelsen uttrycks att när det gäller lagar är det riksdagen och dess utskott som skall överväga om ikraftträdandedagen är lämplig med hänsyn till betydelsen av att författningar är tillgängliga i god tid före ikraftträdandet.

Planeringen av propositions- och lagstiftningsarbetet

Enligt 3 kap. 3 § riksdagsordningen fastställer riksdagen på förslag av talmannen när propositioner, som regeringen anser bör behandlas under pågående riksmöte, senast skall avlämnas i de fall inte särskild tidpunkt föreskrivs i riksdagsordningen. Av 3 kap. 4 § riksdagsordningen framgår dock att beslut enligt 3 § bl.a. inte gäller om regeringen finner synnerliga skäl föreligga att avlämna propositionen senare. I 3 kap. 5 § riksdagsordningen sägs att regeringen bör avlämna sina propositioner på sådana tider att anhopning av arbete hos riksdagen om möjligt undviks. Regeringen skall samråda med talmannen om detta.

Samrådet med talmannen går i praktiken till så att det vid början av höstens och vårens riksdagsarbete överlämnas en propositionsförteckning med uppgift om vilka propositioner som är att vänta och vid vilka tidpunkter de beräknas komma. Utskottet underrättas därefter fortlöpande under hand om de avvikelser från förteckningen som departementen ser sig tvungna att göra. Statsrådsberedningen har gett ut en handbok för propositionsarbetet i Regeringskansliet (Ds SB 1997:1). I denna handbok erinras bl.a. dels om att det finns ett starkt intresse både i Regeringskansliet och hos riksdagen att tidpunkterna i förteckningen hålls, dels om att det finns ett starkt önskemål från riksdagen om att överlämnandet av propositionerna får en bättre spridning. När propositioner skall leda till författningar som skall börja gälla den 1 januari ett år bör som huvudregel gälla att de lämnas under våren. Riksdagens möjligheter att under hösten behandla andra propositioner än budgetpropositionen är enligt propositionshandboken begränsade. Enligt handboken (s. 38) beräknas tiden för arbetet i riksdagen till 45–70 dagar och arbetet i Regeringskansliet efter riksdagsbeslut till 40 dagar.

Riksdagsbehandlingen av budgetpropositionen

Från och med år 1997 sammanfaller det statliga budgetåret med kalenderåret. Enligt 3 kap. 2 § riksdagsordningen skall regeringen före budgetårets början avlämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för det närmast följande budgetåret (budgetpropositionen). Enligt tilläggsbestämmelse 3.2.1 riksdagsordningen skall budgetpropositionen avlämnas senast den 20 september. De år då riksdagsval hålls i september skall den dock avlämnas senast en vecka efter riksmötets öppnande. Om detta till följd av regeringsskifte inte är möjligt, skall budgetpropositionen avlämnas inom tio dagar efter det att en ny regering tillträtt, dock senast den 15 november.

Enligt 5 kap. 12 § riksdagsordningen får riksdagen genom lag besluta att hänföra statsutgifter till utgiftsområden, den s.k. rambeslutsmodellen. Har riksdagen fattat ett sådant beslut, skall den för det närmast följande budgetåret genom ett enda beslut fastställa dels för varje utgiftsområde en utgiftsram, som anger det belopp till vilket summan av de till utgiftsområdet hörande utgifterna högst får uppgå, dels en beräkning av inkomsterna på statsbudgeten. I ett andra skede av riksdagsbehandlingen skall anslag eller andra utgifter i staten fastställas genom ett enda beslut. Genom tilläggsbestämmelsen 5.12.1 riksdagsordningen har riksdagen beslutat att dela in den statliga budgeten i utgiftsområden.

Tidigare års granskningar

1993/94 års granskning

I samband med 1993/94 års granskning av författningsutgivningen (bet. 1993/94:KU30 avsnitt 6) redogjorde utskottet för en inom Justitiedepartementets granskningsenhet upprättad promemoria. I denna redovisades en undersökning av de författningar som under år 1992 kommit ut från trycket senare än två veckor före ikraftträdandet. Departementet konstaterade att den sena utgivningen för huvuddelen av författningarna var oacceptabel och måste åtgärdas. Som tänkbara åtgärder för att komma till rätta med problemet föreslog departementet ändring av tryckrutinerna, att ändra ikraftträdandedatum, att hålla extra regeringssammanträden och att öka kraven på en realistisk tidsplanering av propositions- och lagstiftningsarbetet. När det gällde det sistnämnda konstaterade departementet att det, eftersom man måste räkna med att tidsåtgången mellan utfärdandet och den dag författningen kommer ut från trycket är tolv dagar, innebär att författningar som skall träda i kraft den 1 januari bör utfärdas senast sista veckan i november för att uppfylla Statsrådsberedningens riktlinjer om fyra veckor. Ett riksdagsbeslut borde enligt departementet därför fattas senast onsdagen i denna vecka. För att detta skulle vara möjligt, med en beräknad genomsnittstid om cirka en och en halv månad för utskottsbehandling m.m., borde en proposition vara avlämnad under första hälften av oktober, helst före den 10:e.

Utskottet konstaterade att granskningen av författningsutgivningen under år 1993 visade att antalet författningar som kommit ut mindre än två veckor före ikraftträdandet, i jämförelse med år 1992, minskat från 49 % till 34 %. Utskottet noterade denna minskning med tillfredsställelse men ville samtidigt framhålla att antalet sent utkomna författningar fortfarande var alldeles för högt. Enligt utskottet borde de åtgärder som föreslogs i Justitiedepartementets promemoria kunna bidra till att ytterligare minska andelen sent utgivna författningar. Utskottet ansåg att framför allt vikten av en realistisk tidsplanering av propositions- och lagstiftningsarbetet borde framhållas.

1994/95 års granskning

I samband med 1994/95 års granskning (bet. 1994/95:KU30 avsnitt 7) konstaterade utskottet att andelen sent utkomna författningar åter ökat under år 1994. Under året hade ett ovanligt stort antal författningar kommit ut. Enligt utskottet förklarade detta faktum i sig en del av den höga andelen sena författningar. Även regeringsskiftet hösten 1994 och inträdet i EU årsskiftet 1994/95 kunde ha bidragit till antalet sena författningar. Utskottet erinrade om den under föregående år redovisade promemorian från Justitiedepartementet och förutsatte att arbetet med att komma till rätta med förseningarna i författningsutgivningen fortsatte.

Avslutningsvis ville utskottet erinra om att Sverige sedan den 1 januari 1995 var medlem i EU. Utskottet påpekade att medlemskapet innebär att normgivningsmakt överlämnats till Europeiska gemenskaperna (EG), den överstatliga delen av unionen. Normgivningen som av EU beslutas i form av förordningar blir därmed direkt tillämplig rätt i Sverige. Utskottet konstaterade att EG-förordningar träder i kraft uteslutande genom att publiceras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT).

1995/96 års granskning

I samband med 1995/96 års granskning (bet. 1995/96:KU30 avsnitt 5) konstaterade utskottet att andelen författningar som kommit ut mindre än fyra veckor före ikraftträdandet var oförändrat hög under år 1995. Utskottet noterade att andelen författningar som kommit ut mindre än två veckor före ikraftträdandet minskat något under år 1995 jämfört med år 1994. Utskottet framhöll att det i riktlinjerna för författningsutgivningen hade lagts fast att tiden mellan det att en författning kommer ut från trycket och författningens ikraftträdande borde vara minst fyra veckor. Endast i speciella undantagsfall borde tiden kunna vara mindre än två veckor. Utskottet ansåg att det inte var godtagbart att ca 60 % av författningarna inte uppfyller de riktlinjer som skall gälla i normala fall. Att omkring en tredjedel av författningarna under flera år kommit ut mindre än två veckor före ikraftträdandet var enligt utskottet inte heller acceptabelt. Utskottet anförde vidare att det var ett självklart minimikrav att författningar inte kommer ut från trycket först efter ikraftträdandedatumet.

Utskottet konstaterade att det under flera år påpekat att andelen sena författningar är alldeles för hög och att åtgärder bör vidtas för att bringa ned denna andel. Den fortsatt höga andelen sena författningar visade att utskottets påpekanden inte hade lett till önskat resultat. Utskottet ville därför markera att man i kommande granskningar avsåg att närmare analysera författningsutgivningen. En aspekt som enligt utskottet var av särskilt intresse i sammanhanget var till vem författningarna riktar sig. Utskottet ansåg att det var av särskild vikt att författningar som riktar sig till enskilda publiceras i god tid innan de träder i kraft. Vidare konstaterade utskottet att försöksverksamheten med heloriginal fortsatt under det gångna året. Inom Regeringskansliet pågick också arbete som syftade till att mer effektivt utnyttja modern informationsteknik. Detta kunde enligt utskottet bidra till att förseningar i författningsutgivningen minskade.

1997/98 års granskning

Hösten 1997 genomfördes den aviserade analysen (bet. 1997/98:10, avsnitt 4). Utskottet hänvisade bl.a. till en promemoria upprättad den 24 februari 1997 inom Justitiedepartementet och som gällde författningsutgivningen i december 1996. I promemorian redovisades att 518 författningar kom ut från trycket den månaden. Drygt hälften av författningarna (237) kom ut från trycket senare än två veckor före ikraftträdandet. Av de sent utkomna författningarna var 71 lagar och 166 förordningar. Som särskilt anmärkningsvärt noterades att hela 132 författningar med ikraftträdandedag den 1 januari 1997 kom ut från trycket så sent som den 30 december 1996 och alltså i praktiken inte var allmänhet och berörda myndigheter till handa förrän efter ikraftträdandet. I promemorian undersöktes varför så många författningar kom ut för sent. Undersökningen visade att några lagar borde ha kunnat utfärdas tidigare än vad som skedde och att många förordningar borde ha kunnat trycklovas tidigare än vad som gjordes. En tiondel av de sena författningarna hade sin grund i att Regeringskansliet vid ingången av år 1997 ombildades till en myndighet. I promemorian anfördes att det i vart fall från rättssäkerhetssynpunkt inte var så allvarligt att dessa författningar kom ut så sent. Som en anledning till att många författningar kom ut sent angavs i promemorian att riksdagen behandlade många propositioner sent. Som slutsatser anfördes i promemorian att det var viktigt att inför planeringen av riksdagens arbete även räkna in tidsåtgången mellan beslutet och den dag författningen kommer ut från trycket. Denna tid är normalt tolv dagar, men kan om extra trycklovsdagar och regeringssammanträden anordnas förkortas till sju dagar. Vidare anfördes som viktigt att arbetet på departementen planerades så att lagarna verkligen utfärdas utan dröjsmål och att de, liksom förordningarna, kungörs så snart det kan ske.

När det gäller författningsutgivningen under år 1996 konstaterade utskottet att andelen författningar som kommit ut mindre än fyra veckor före ikraftträdandet har minskat något sedan föregående år. Utskottet framhöll att andelen sena författningar emellertid alltjämt var oacceptabelt hög. Den

förordade tiden om fyra veckor mellan en författnings kungörande och dess ikraftträdande var enligt utskottets mening i sig snävt tilltagen med tanke på att den skall medge erforderligt rådrum för information om författningens innehåll m.m. Detta rådrum är av stor betydelse för medborgarna, både för deras eget handlande och vid deras kontakter med det allmänna. Att en författning kommer ut senare än två veckor före ikraftträdandet kunde därför enligt utskottet inte accepteras annat än i yttersta undantagsfall. Härvid konstaterade utskottet att andelen författningar som kommit ut mindre än två veckor före ikraftträdandet visserligen hade minskat något sedan föregående år. Andelen utgjorde dock fortfarande omkring en tredjedel av under året utgivna författningar. Detta var enligt utskottets mening inte godtagbart. Under årets granskning hade därutöver noterats två författningar som har kommit ut efter ikraftträdandet.

Utskottet noterade att riksdagsbehandlingen av budgetpropositionen, som skall vara avlämnad senast den 20 september, tagit ca 90 dagar i anspråk för hela behandlingen. Riksdagens beslut om utgiftsramarna och beräkningen av inkomsterna på statsbudgeten, dvs. beslutet i första skedet av budgetbehandlingen, hade fattats den 22 november. Anslagsbesluten har därefter fattats av riksdagen under december månad. Tydligt var att denna handläggning knappast lämnar tillräckligt utrymme för att författningar som är beroende av riksdagens beslut och som skall träda i kraft vid årsskiftet skall komma ut i tid. Granskningen av de särskilt utvalda departementen gav vidare vid handen att flertalet riksdagsbeslut fattats så sent att möjligheterna att få ut en författning i tid i praktiken redan vid denna tidpunkt är försuttna. Den omständigheten att ett stort antal riksdagsbeslut fattas alltför sent för att perioden om fyra veckor skall kunna iakttas gav enligt utskottets mening vid handen att arbetet med tidsplaneringen borde utvecklas. En betydelsefull faktor i detta sammanhang var samrådet mellan Regeringskansliet och riksdagen.

Rättsinformationssystemet

Regeringen har i maj 2004 i skrivelsen Den fortsatta utvecklingen av rättsinformationssystemet (skr. 2003/04:168) diskuterat om det bör finnas en elektronisk version av Svensk författningssamling som är officiellt giltig. Regeringen anser att frågan om elektroniskt kungörande av författningar bör utredas. Det är enligt regeringen tydligt att den internationella utvecklingen går mot att officiella versioner av författningar skall finnas tillgängliga elektroniskt. Den utvecklingstendensen bör också Sverige följa. Det är alltså angeläget att det även i Sverige utreds om det är möjligt och lämpligt att publicera och kungöra officiella versioner av författningar elektroniskt. Det kan enligt regeringen vid en utredning vara lämpligt att utgå från de databaser som visar författningarna ”i den form som de kungörs”. Regeringskansliets databas av SFS som den kungörs visar en kopia av den tryckta

versionen, även om utskriftsformatet avviker från det tryckta. Det borde inte finnas några större problem att använda den databasen som en giltig version av SFS med hänsyn till innehållet eller typografin.

Det är emellertid också viktigt med en mycket hög säkerhet. Det skall inte finnas någon risk för att personer tar sig in i systemet och manipulerar med officiella versioner av författningarna. Det är också viktigt att de officiella versionerna av författningarna alltid finns tillgängliga för medborgarna. Detta är emellertid något som aldrig kan garanteras fullt ut. En rad datatekniska problem kan göra att systemet slås ut eller förhindrar användare att komma åt informationen. Även om säkerhetsfrågor av detta slag är mycket viktiga är det inte lika angeläget att medborgarna under alla förhållanden får tillgång till den officiella versionen på elektronisk väg som att informationen i dessa versioner är korrekt. Eftersom alla personer inte har tillgång till en dator eller kan hantera en dator, gör regeringen den bedömningen att en pappersversion av författningarna inte kan undvaras, i varje fall inte inom den närmaste framtiden. Medborgarna har därmed alltid möjlighet att få tillgång till en officiell version av författningarna, även i de fall databaserna med officiella versioner inte går att komma åt. En utredning om möjligheterna till elektronisk publicering av officiella versioner av författningar bör syfta till att ta reda på hur stora säkerhetsproblemen är och hur problemen kan lösas. Konstitutionsutskottet har vid sin behandling av skrivelsen uttalat att det ser med tillfredsställelse att frågan om elektronisk kungörelse av författningar nu utreds (bet. 2004/05:KU2 s. 8).

Årets granskning

Årets granskning har omfattat kalenderåret 2003. Detta år kungjordes i Svensk författningssamling 1 227 författningar m.m. Av dessa kungörelser ingår 31 inte nedanstående redovisningar. Det gäller tillkännagivanden, författningar från Riksbanken, Riksåklagaren och Riksförsäkringsverket, rena omtryck, ett nummer (SFS 2003:591) som utgått samt tio lagar, vari föreskrivs att regeringen bestämmer tidpunkten för ikraftträdandet.

Av de resterande 1 196 författningarna var 534 lagar och 662 förordningar. 554 författningar eller ca 46 % kom ut från trycket minst fyra veckor före författningarnas ikraftträdande, vilket innebär att ca 54 % kan ses som sena författningar. Tre veckor före ikraftträdandetidpunkterna hade 70 % av samtliga författningar kommit ut från trycket. 15 % av författningarna kom ut från trycket senare än två veckor före ikraftträdandet. En jämförelse med motsvarande uppgifter vid utskottets ovan redovisade tidigare granskningar visar följande.

Tabell 5. Antal utgivna författningar och andel sent utkomna författningar under perioden 1992–2003

År	Antal	<4 veckor	<2 veckor
1992	1 777	72 %	49 %
1993	1 750	62 %	34 %
1994	2 093	61 %	42 %
1995	1 730	61 %	34 %
1996	1 630	58 %	30 %
2003	1 194	54 %	15 %

92 författningar kom ut från trycket så sent som mindre än en vecka före ikraftträdandet, 72 av dem en eller två dagar före ikraftträdandet. 8 författningar hann inte komma ut före ikraftträdandedagen.

Departementsvis fördelas de sena författningarna enligt följande.

Departement	Antal totalt	Antal sena	<4 veckor	<2 veckor
Statsrådsberedningen	1	1	100 %	0 %
Justitiedepartementet	328	195	59%	19%
Utrikesdepartementet	31	25	80 %	39 %
Försvarsdepartementet	39	16	41 %	5 %
Socialdepartementet	122	78	64 %	34 %
Finansdepartementet	350	158	45%	11 %
Utbildningsdepartementet	52	26	50%	10 %
Jordbruksdepartementet	39	30	77 %	36 %
Kulturdepartementet	24	13	50 %	12 %
Miljödepartementet	47	19	42 %	2 %
Näringsdepartementet	163	81	50%	4 %

Några särskilt sena författningar

En rad lagar kom ut från trycket två dagar före i kraftträdandet, den 30 december 2003. Det gäller författningar med anledning av riksdagsbeslut som beretts av bl.a. skatteutskottet och socialförsäkringsutskottet

Riksdagsbeslut med anledning av skatteutskottets betänkanden 2003/04: SkU7, SkU9, SkU10, SkU11 och SkU12 fattades den 17 december 2003. Betänkandena hade beslutats den 2 december och behandlade en rad propositioner som regeringen lade fram den 16 oktober, dvs. cirka en månad senare än budgetpropositionen, som beslutades den 11 september 2003. Lagförslagen i propositionerna hade med något undantag varit föremål för lagrådsbehandling.

Riksdagsbeslut med anledning av socialförsäkringsutskottets betänkanden 2003/04:SfU1 och SfU4 fattades den 11 december och betänkandena hade beslutats den 25 respektive den 27 november. Betänkande 2003/04:SfU1 gällde bl.a. ett förslag till höjning av föräldraförsäkringen i

budgetpropositionen som alltså lades fram den 11 september 2003, och i betänkande 2003/04:SfU4 behandlades en proposition om finansiell samordning på rehabiliteringsområdet som lagts fram den 5 juni 2003.

Promemoria från Regeringskansliet

Från Regeringskansliet har som svar på frågor från utskottet översänts en inom Regeringskansliet upprättad promemoria, *bilaga 6*. I promemorian hänvisas till ovan redovisade riktlinjer m.m. och till att behovet och vikten av hållbara tidsplaner regelmässigt tas upp vid utbildningar i Regeringskansliet. Vidare anges att rätts- och expeditiionschefskretsen regelbundet diskuterar olika frågor som gäller lagstiftningsprocessen och att regeringens beslut om utfärdande ofta förbereds genom en delning med förbehåll för riksdagens beslut.

I promemorian tilläggs att ett stort antal sena författningspubliceringar har sitt ursprung i budgetprocessen. Budgetarbetet i riksdagen har även bidragit till att försena behandlingen av andra propositioner under hösten. I en del fall har t.ex. författningar beslutats av riksdagen i ett så sent skede att det saknats möjligheter för regeringen att utfärda författningarna inom de angivna tiderna. Detta har fått till följd att förordningar som anknyter till lagarna har försenats.

Som en annan förklaring anges att antalet författningar med EU-anknytning ökat. För EU-lagstiftningens del är beslutsfattandet ofta snabbt och ikraftträdandet sker ofta utan några egentliga övergångstider. Det är enligt promemorian i dessa fall svårt att hinna med författningsarbetet i så god tid att författningarna kan publiceras minst fyra veckor före ikraftträdandet.

Som svar på frågan om vilka åtgärder som vidtagits för att skattepropositioner skall kunna läggas fram så tidigt som möjligt anges i promemorian att arbetet med lagförslag på området är mycket nära sammankopplat med budgetarbetet. Förändringarna i skattelagstiftningen är nästan alltid inkomstpåverkande och måste behandlas i budgetpropositionen. Lagförslagen måste oftast granskas av Lagrådet, och lagrådsremisserna kan överlämnas tidigast i slutet av september. Propositionerna kan överlämnas till riksdagen tidigast tre fyra veckor senare.

Regeländringar som rör direkta skatter måste vanligtvis träda i kraft vid ett årsskifte. Det blir därför ofta ganska kort tid mellan riksdagsbeslut och ikraftträdande. De snäva tidsfristerna är enligt promemorian givetvis ett problem från beredningssynpunkt både för regeringskansli och riksdagsutskott.

På frågan om vilka tidsvinster som skulle kunna beräknas uppstå om det införs ett system med elektronisk publicering och kungörande av författningar anges i promemorian att eventuella tidsvinster är beroende av utformningen av ett sådant system och hur omfattande en eventuell reform skulle kunna vara.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att andelen författningar som kommit ut från trycket senare än två veckor före ikraftträdandet har minskat avsevärt under det senaste decenniet. Även om denna utveckling är positiv, är det angeläget att få andelen att sjunka ytterligare så att en kortare tid än två veckor mellan utkomstdag och ikraftträdandedag blir rena undantag.

Författningarna bör, som utskottet anfört tidigare, i normalfallen inte komma ut från trycket senare än fyra veckor före ikraftträdandet. Denna tidsgräns är i sig snävt tilltagen med hänsyn till behovet av rådrum. Andelen författningar som har kommit ut senare än fyra veckor före ikraftträdandet har visserligen sjunkit men är fortfarande mycket hög, och utskottet vill understryka vikten av att arbetet med att minska denna andel fortsätter och blir mer effektivt. Att budgetprocessen och de tidsförhållanden som gäller för att genomföra viss EU-lagstiftning kan göra det svårare att iaktta fyra-veckorsgränsen för med sig ökade krav på förutseende och framförhållning. Utskottet utgår från att regeringen beaktar detta.

Utskottet vill också understryka värdet av att frågan om elektronisk publicering och kungörelse av författningar nu skall utredas. Genom en sådan utredning skapas förutsättningar för nya bedömningar i fråga om tidsgränserna.

5 Vissa förvaltningsärenden

5.1 Permutationsärenden

Bakgrund

Permutationslagen

Enligt 1 § permutationslagen (1972:205) kan efter ansökan bestämmelse ändras eller upphävas eller undantag medges om bestämmelse som meddelats i gåvobrev, testamente eller stiftelseförordnande eller liknande handling inte kan iakttagas eller om bestämmelsen blivit uppenbart onyttig eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter eller om annat särskilt skäl föreligger (permutation). Avser permutation ändring av ändamålet som skall tillgodoses, skall det nya ändamålet så nära som möjligt motsvara det ursprungliga. Frågan om permutation prövas som huvudregel av Kammarkollegiet. Om permutationsärendet gäller ändrad ändamålsbestämning för egendom av mera betydande värde eller om det i ärendet uppkommer fråga av särskild vikt från allmän synpunkt skall kollegiet med eget yttrande överlämna ärendet till Konungen för avgörande. Vidare följer av 2 § att Fideikommissnämnden beslutar om permutation när det gäller fideikommiss som omfattas av lagen (1963:583) om avveckling av fideikommiss.

Talan mot Kammarkollegiets beslut förs enligt 4 § hos Konungen genom besvär. Av övergångsbestämmelserna till regeringsformen (punkt 7) följer dock att bestämmelser i äldre lag eller annan författning om Konungen skall gälla regeringen, såvida det inte följer av författning eller i övrigt framgår av omständigheterna att konungen personligen, Högsta domstolen, Regeringsrätten eller kammarrätt åsyftas.

Permutationslagen gäller inte ärenden för vilka 6 kap. stiftelselagen (1994:1220) är tillämplig, vilket innebär att permutationslagen numera i mycket begränsad utsträckning är tillämplig på stiftelseförordnanden. Om det emellertid brister i någon av förutsättningarna för vad som enligt stiftelselagen konstituerar en stiftelse, skall permutationsfrågor handläggas enligt bestämmelser i permutationslagen. Det kan t.ex. vara fråga om villkor i gåvobrev eller testamente.

Stiftelselagen

Enligt stiftelselagen (1994:1220) bildas en stiftelse genom att stiftaren förordnar att han för ett bestämt ändamål vill skapa en varaktigt bestående, självständig förmögenhet av egendom som han i enlighet med förordnandet tillskjuter själv. Stiftelseförordnandet skall som regel vara skriftligt och undertecknat av stiftaren eller stiftarna. För att det skall uppkomma en stiftelse krävs att den för stiftelsen avsedda egendomen är avskild, vilket anses vara fallet först om den har tagits om hand av någon som har åtagit sig att förvalta den i enlighet med stiftelseförordnandet.

Enligt stiftelselagen måste styrelsen eller förvaltaren ha tillstånd av Kammarkollegiet för att ändra eller upphäva eller i särskilt fall åsidosätta föreskrifter i stiftelseförordnandet som avser bl.a. stiftelsens ändamål och hur stiftelsens förmögenhet skall vara placerad. Föreskrifterna får ändras, upphävas eller i särskilt fall åsidosättas endast om de på grund av ändrade förhållanden inte längre kan följas eller om de har blivit uppenbart onyttiga eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter eller om det finns andra särskilda skäl. Vid ändring av föreskrifter om stiftelsens ändamål skall så långt möjligt beaktas vad som kan antas ha varit stiftarens avsikter. Kammarkollegiets beslut i dessa frågor får överklagas hos regeringen.

Om stiftaren i stiftelseförordnandet uttryckligen har föreskrivit att styrelsen eller förvaltaren utan tillstånd av myndighet skall få ändra, upphäva eller åsidosätta särskilt angivna föreskrifter i stiftelseförordnandet som angår något annat än stiftelsens ändamål är styrelsen eller förvaltaren oförhindrad att besluta om ändringen, men tillsynsmyndigheten måste ges tillfälle att kontrollera att föreskrifterna inte strider mot en tvingande bestämmelse i stiftelselagen. I fråga om stiftelse- och testamentsförordnanden som tillkommit före ikraftträdandet gäller dock vissa särregler enligt 10 § lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220).

Är det fråga om en stiftelse som bildats av staten, får regeringen även utan styrelsens eller förvaltarens samtycke ändra eller upphäva andra föreskrifter än som avser stiftelsens ändamål.

Tidigare granskningar

Våren 1998 granskade utskottet regeringens beslut i fråga om permutation av Stiftelsen Bostadskooperationens Garantifond (bet. 1997/98:KU25, s. 55 f.). Utskottet redovisade därvid bl.a. vissa uttalanden i förarbetena till permutationslagen och viss statistik över permutationsärenden.

Utskottet framhöll att den granskning som ankommer på utskottet i första hand borde inriktas mot ärendenas formella sidor och mot handläggningsfrågor. Materiella frågor borde endast tas upp om ett relevant fel uppmärksammas eller om regeringen handlat i strid mot riksdagens beslut eller önskemål. Utifrån dessa förutsättningar fann utskottet inte anledning att rikta kritik mot handläggningen av ärendet. Ärendet hade handlagts enligt rådande bestämmelser och regeringen hade inte överskridit sina befogenheter. Utskottet bedömde att det fanns anledning att vid framtida granskningar återkomma till en generell granskning av regeringens handläggning av permutationsärenden.

Hösten 1998 granskade utskottet större delen av de permutationsärenden som regeringen avgjort under åren 1995–1998 (bet. 1998/99:KU10 s. 69–75). Granskningen avsåg handläggningen av ärendena från formellt förvaltningsmässiga utgångspunkter.

Utskottet konstaterade att handläggningstiderna i permutationsärendena många gånger varit ganska långa. Det rörde sig ofta om handläggningstider på bortåt ett år. Enligt utskottet kunde det emellertid inte bortses från att ärendena ofta är av komplicerad beskaffenhet. Utskottet underströk dock att det allmänt sett är angeläget att handläggningstiderna i permutationsärenden inte blir alltför långa. Därvid konstaterade utskottet att ärendenas karaktär många gånger kan vara sådan att ett avgörande har stor betydelse för den enskilde. Utskottet framhöll också rent allmänt vikten av att behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter inhämtas.

Genomgång

Inom utskottets kansli har nu gjorts en genomgång av sammanlagt 20 permutationsärenden som avslutats under år 2003, varav 6 ärenden enligt permutationslagen och 14 ärenden enligt stiftelselagen. Syftet med genomgången har varit att undersöka handläggningen av ärendena från formellt förvaltningsmässiga utgångspunkter.

Ärenden enligt permutationslagen

Samtliga sex ärenden enligt permutationslagen rörde överklagande av Kammarkollegiets beslut avseende permutation av gåvobrev eller testamente. Fyra av dessa ärenden avgjordes genom regeringsbeslut. Genom besluten avslog regeringen överklagandet sedan Kammarkollegiet avstyrkt bifall. De övriga två ärendena avskrevs efter återkallelse av överklagandet.

Handläggningstiderna i Justitiedepartementet har i dessa ärenden legat på upp till drygt ett och ett halvt år.

Ärenden enligt stiftelselagen

Den största mängden permutationsärenden gällde överklagande av Kammarkollegiets beslut i frågor om permutation av föreskrifter i stiftelseförordnande (totalt 14 ärenden). Tolv av dessa ärenden avgjordes genom regeringsbeslut. Genom besluten avslog regeringen överklagandet sedan Kammarkollegiet avstyrkt bifall. Slutligen avskrevs två ärenden efter återkallelse av överklagandet. Därutöver förekom ett ärende där regeringen avslog överklagande av Kammarkollegiets beslut att inte medge sammanslagning av stiftelser genom permutation. Även i detta ärende avstyrkte kollegiet bifall.

Det stora flertalet ärenden enligt stiftelselagen handlades inom Kultur-, respektive Utbildningsdepartementet.

Av de sammanlagt sju ärenden som handlades inom Kulturdepartementet avgjordes sex ärenden genom regeringsbeslut medan ett ärende avskrevs efter återkallelse av överklagandet. Handläggningstiderna har i dessa ärenden legat på ca åtta månader.

De sammanlagt fem ärenden som handlades inom Utbildningsdepartementet avgjordes genom regeringsbeslut. Handläggningstiderna har i dessa ärenden legat på upp till drygt ett år.

Slutligen handlades inom Socialdepartementet ett ärende som avgjordes genom regeringsbeslut den 20 mars 2003, och som hade inkommit till departementet den 13 november föregående år. Vidare avskrevs ett till Finansdepartementet inkommet ärende efter återkallelse av överklagandet. För detta ärende uppgick handläggningstiden till drygt en månad.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan på nytt konstatera att handläggningstiderna i permutationsärendena många gånger varit ganska långa. Det rör sig ofta om handläggningstider på bortåt ett år och ibland ännu längre tid. Visserligen går det inte att bortse från att permutationsärenden ofta är av komplicerad beskaffenhet. Utskottet vill dock än en gång understryka att det är angeläget att handläggningstiderna inte blir alltför långa.

5.2 Fideikommissärenden

Bakgrund

Allmänt om fideikommiss

Den rättsliga grunden för ett fideikommiss är fideikommissurkunden som i regel är ett testamente eller gåvobrev. Fideikommissegendomen utgör en särskild egendomsmassa, som i viktiga avseenden är underkastad andra regler än vad som normalt gäller för annan egendom. Den som innehar ett fideikommiss (fideikommissarien) har ett slags inskränkt dispositionsrätt, vars innebörd kan variera beroende på bestämmelser i urkunden. I regel får fideikommisset inte belånas, försäljas eller avyttras på annat sätt.

Successionen styrs också av fideikommissurkunden. Olika varianter finns, men i det s.k. typiska fideikommisset är efterträdaren i första hand den äldste sonen, därefter äldste sonson osv. eller en farbroder, dennes äldste son osv. Egendomen skall i princip ograverad överföras från innehavaren till efterträdaren i led efter led. I fideikommissurkunderna finns ibland bestämmelser om förmåner av olika slag, t.ex. för efterlevande make, innehavarens syskon eller andra släktingar, eller för kyrka eller skola.

Att fideikommissegendom inte får överlätas betyder i regel också att den inte kan utmätas (5 kap. 5 § utsökningsbalken) och därmed inte heller ingå i ett konkursbo (3 kap. 3 § konkurslagen). Det är dock inte säkert att fideikommissegendom är fredad från alla typer av anspråk och den torde inte vara det i den mån tillstånd har getts till belåning (SOU 1995:128 s. 64).

I Sverige uppstod med början under 1600-talets mitt, efter förebild från kontinenten, privaträttsliga fideikommissbildningar i och med att enskilda personer gjorde förordnanden för framtiden beträffande viss egendom. Rätten att instifta nya fideikommiss i fast egendom för evärdlig tid upphävdes genom en förordning den 27 april 1810.

Redan inrättade fideikommiss påverkades inte av 1810 års förbud. Genom en förordning samma år infördes emellertid en möjlighet att åstadkomma förändringar i bestående fideikommiss genom att, efter tillstånd av Kungl. Maj:t, byta ut fideikommissjord mot annan egendom. Det blev även möjligt att efter tillstånd inteckna fideikommisssegendom.

Numera kan fideikommissvillkor jämkas med stöd av permutationslagen (1972:205). Frågor av detta slag behandlas i första hand av Fideikommissnämnden. Ärenden som rör betydande värden eller är av särskild vikt från allmän synpunkt kan överlämnas till regeringen för avgörande. Åtskillig fideikommisssegendom har med stöd av dessa bestämmelser sålts och likviden placerats under särskild förvaltning (SOU 1995:128 s. 64).

Frågan om de bestående fideikommissens avveckling aktualiserades i Sverige vid en rad tillfällen under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet. År 1914 uttalade sig riksdagen i princip för en avveckling av bestående fideikommiss och år 1930 upphävdes möjligheten att inrätta fideikommiss i lös egendom. Under 1920- och 30-talen utreddes avvecklingsfrågor vid flera tillfällen, dock utan att någon lagstiftning kom till stånd (se SOU 1923:40 och SOU 1935:50).

År 1952 tillsattes Fideikommissutredningen och på grundval av dess förslag i betänkandet *Avveckling av fideikommissen* (SOU 1959:40) överlämnade regeringen i januari 1963 en proposition till riksdagen med förslag till lag om avveckling av bestående fideikommiss. I propositionen anfördes att väsentliga principiella men även praktiska skäl talade för en avveckling av de bestående fideikommissen. Regeringen hänvisade därvid bl.a. till att fideikommissinstitutets privilegiekaraktär gjorde systemet oförenligt med gällande samhällsanskådningar och att inskränkningarna i innehavarens dispositionsrätt över egendomen var besvärande vid dess förvaltning. Lagförslaget antogs av riksdagen i november 1963 och den 1 januari 1964 trädde lagen (1963:583) om avveckling av fideikommiss, fortsättningsvis benämnd avvecklingslagen, i kraft (prop. 1963:5, bet. BevUL¹U 1963:2, rskr. 1963:364).

1963 års avvecklingslag och dess tillämpning

Enligt 1 § avvecklingslagen skall ett fideikommiss som upprättats för obegränsad tid till förmån för en eller flera släkter avvecklas. Av 3 § framgår att avvecklingen skall ske när den avlider som vid lagens ikraftträdande var innehavare av fideikommisset.

När ett fideikommiss upphör betraktas fideikommisssegendomen som ett särskilt bo, ett s.k. fideikommissbo. Egendom som innehavaren ägde vid sidan av fideikommisssegendomen ingår i vederbörandes eget dödsbo. Vid

avvecklingen skall egendomen fördelas mellan arvingarna. Den som skulle ha blivit nästa innehavare (efterträdaren) har därvid rätt till hälften av egendomen, medan resten skall fördelas enligt vanliga arvs- och testamentsregler som om egendomen tillhört den siste innehavaren. Efterträdaren har rätt att på sin lott få huvudgården med där förvarade samlingar. Om denna del överstiger värdet av efterträdarens lott, får han lösa egendomen med pengar.

Enligt 31–33 §§ kan fideikommissegendom med regeringens tillstånd överföras till ett s.k. fideikommissaktiebolag. Detta kan göras av innehavaren antingen innan avvecklingen påbörjats (31 §) eller av fideikommissboet som ett led i avvecklingen (28 §).

För tillstånd till överföring till aktiebolag före avvecklingen krävs att innehavaren blir ägare av samtliga aktier samt att aktierna och annat vederlag därefter förvaltas som fideikommisskapital.

Fideikommissboet kan vid bildande av aktiebolag företrädas av efterträdaren ensam. Övriga delägare kan då få ut sina lotter i form av aktier.

Bolagsordningen skall vara fastställd av regeringen och får inte ändras utan regeringens medgivande (34 §). Ett syfte med reglerna om bolagsbildning är att de allmänna intressena skall kunna tillgodoses även efter avvecklingen. Detta kan ske genom att efter omständigheterna lämpade bestämmelser tas in i bolagsordningen. I bolagsordningen bör därför tas in regler om att regeringens tillstånd fordras för överlåtelse av fast egendom eller likvidation av bolaget. Likaså bör det där föreskrivas om hembudskyldighet vid överlåtelse av aktier i bolaget (a. prop. s. 151). I praxis har i bolagsordningar även tagits in bestämmelser om att tillstånd krävs för belåning av fast egendom. I fall då lös egendom tillskjuts vid bolagsbildningen har i bolagsordningen dessutom tagits in bestämmelser om krav på Fideikommissnämndens tillstånd för överlåtelse eller upplåtelse av panträtt i sådan lös egendom som tidigare utgjort fideikommissegendom.

Enligt uppgifter som kansliet inhämtat från Fideikommissnämndens kansli har hittills medgivande till aktiebolagsbildning enligt avvecklingslagen lämnats i 13 fall på ansökan av innehavare och i nio fall på ansökan av efterträdare. I ett fall (år 1996) har innehavarens ansökan om aktiebolagsbildning lämnats utan bifall. För närvarande bereder Fideikommissnämnden två ärenden om aktiebolagsbildning enligt avvecklingslagen, varav ett ärende på ansökan av innehavaren och ett ärende på ansökan av dödsboet efter efterträdaren.

Regeringen kan med stöd av 16 § besluta om inlösen av en större jord- och skogsegendom om dess bevarande som en enhet är av betydande allmänt intresse. Ersättningen bestäms enligt expropriationslagen. Inlösenmöjligheten för de större jord- och skogsegenomarna är avsedd endast för att kunna hålla samman egendomar när starka allmänna intressen talar för detta. Lösenrätten kan utövas t.ex. för sågverk och träindustrianläggningar, däremot inte för lös egendom (a. prop. s. 154). Beslut om inlösen måste fattas innan avvecklingen är förklarad avslutad (a. prop. s. 182).

Bestämmelsen om inlösen av större jord- och skogsegendomar har hittills aldrig tillämpats.

Lösenrätt föreligger enligt 17 § också vad gäller samlingar av möbler, tavlor, böcker eller andra föremål av särskilt kulturhistoriskt värde om det behövs för att förebygga att samlingarna får försämrad vård, skingras eller bortflyttas. Vid tvist om lösensumman avgörs frågan enligt lagen om skiljemän, varvid dock inlösaren skall svara för ersättning åt skiljemännen och betala motpartens skäligena kostnader för förfarandet. Lösenrätten avser samlingar och inte enstaka kulturföremål. Det skall däremot vara möjligt att undanta en del av en samling (a. prop. s. 156). Beslut om inlösen måste fattas innan avvecklingen förklarats vara avslutad. Lösensättningen bör i princip bestämmas med hänsyn till marknadsvärdet. Något stadgande härom har inte ansetts nödvändigt (a. prop. s. 183).

Bestämmelsen om lösenrätt för samlingar har hittills utnyttjats i ett fall. Enligt uppgifter som inhämtats från Fideikommissnämndens kansli har regeringen dessutom i två fall formellt fattat beslut om att inlösen inte skall ske.

I 6 § stadgas att regeringen kan förordna att en fideikommissurkunds bestämmelser skall gälla tills vidare eller tills en i beslutet angiven innehavare avlider om fideikommisssegendomen har synnerligt kulturhistoriskt värde eller om det annars föreligger särskilda skäl. Departementschefen förutsatte att förlängningsregeln skulle komma att utnyttjas synnerligen sparsamt, men räknade också med att den skulle kunna underlätta från allmän synpunkt önskvärda uppgörelser mellan fideikommissintressenterna (a. prop. s. 132). Vid riksdagsbehandlingen syntes det dock ”riktigast ... förutsätta att ett något vidgat utrymme för undantag kan bli erforderligt. Härför talar även den omständigheten att avvecklingen av fideikommissen kommer att sträcka sig över en lång tidsrymd” (bet. BevUL¹U 1963:2 s. 153). Förordnanden om fortsatt tillämpning av fideikommissurkunden avsågs normalt bli meddelade för efterträdarens livstid, men skall även kunna omfatta nästa efterträdarens livstid. Förordnandet skall också kunna bestämmas till att gälla tills nytt förordnande ges (a. prop. s. 176).

Enligt uppgifter som inhämtats från Fideikommissnämndens kansli har regeringen hittills i sex fall med stöd av 6 § avvecklingslagen fattat beslut om fortsatt giltighet av fideikommissurkund.

Avvecklingen skall ske under medverkan av en särskild nämnd, Fideikommissnämnden (18 §). Nämnden har bl.a. i uppgift att meddela beslut i olika med avvecklingen sammanhängande frågor. Fideikommissnämnden skall vidare genom rådgivning främja fideikommissens avveckling. Under avvecklingstiden får Fideikommissnämnden meddela förbud vid vite att utan nämndens tillstånd riva, ändra eller flytta byggnad, ändra trädgård eller parkanläggning eller skingra eller bortflytta en samling av särskilt kulturhistoriskt värde. Utan nämndens medgivande får skifte av ett fideikommissbo inte ske (29 §). Som tidigare har framgått beslutar nämnden även om per-

mutation när det gäller fideikommiss som omfattas av avvecklingslagen. Vidare kan ett fideikommissbo på nämndens begäran avträdas till förvaltning av boutredningsman enligt ärvdabalkens regler (24 §).

Överlåtelse av fideikommissegendom, utbetalande av legat eller verkställande av ändamålsbestämmelse får inte ske utan medgivande av regeringen eller Fideikommissnämnden. För överlåtelse av fast egendom ingående i fideikommissbo till aktiebolag krävs regeringens tillstånd. Rättshandlingar som företas utan medgivande är ogiltiga (28–30 §§). Talan mot Fideikommissnämndens beslut i dessa frågor får föras hos regeringen genom besvär (19 §).

Skyddet av kulturvärdena vid avveckling av fideikommiss

Frågan om skyddet av fideikommissens kulturvärden vid den förestående avvecklingen var föremål för ingående överväganden vid avvecklingslagens tillkomst.

Fideikommissutredningen fann att det tvångsvisa sammanhållandet av egendom genom fideikommissband verksamt torde ha bidragit till att trygga kulturvärdenas bestånd och att en avveckling sannolikt skulle medföra att de tillgångar som utgjort grundvalen för kulturföremålens underhåll skulle komma på olika händer. Mot denna bakgrund föreslog utredningen bl.a. att fideikommissmedel skulle kunna avsättas till särskilda fonder som var knutna till varje kulturbärande fideikommiss. Fonderna skulle organiseras som stiftelser och göras så stora att avkastningen kunde täcka en väsentlig del av kulturvärdenas underhåll. På grund av kraftig remisskritik förkastades dock dessa tankar.

I avvecklingslagen tillvaratogs i stället angelägenheten av att fideikommissegendom i vissa fall inte splittrades genom i första hand bestämmelserna om tillskjutande av fideikommissegendom till aktiebolag. För den lösa egendomen anvisades inlösen och i yttersta undantagsfall skulle fideikommissförordnandet kunna förlängas (se närmare i föregående avsnitt).

I syfte att underlätta bildandet av fideikommissaktiebolag meddelades i lagen (1963:587) om inkomstbeskattning av fideikommissbo, m.m. särskilda bestämmelser om reavinstbeskattning. Vidare föreskrevs i förordningen (1963:588) om arvsskatt vid avveckling av fideikommiss en möjlighet att medge befrielse från eller nedsättning av arvsskatt för viss närmare angiven kulturhistoriskt värdefull egendom.

Regeringen uppdrog i augusti 1994 åt en särskild utredare att se över vissa frågor om lagskyddet för olika kulturminnen och kulturmiljöer (dir. 1994:57). I uppdraget låg bl.a. att se över avvecklingslagen med den utgångspunkten att lagen skall tillgodose det allmänna intresset av att värdefulla kulturegendomar bevaras och hålls samlade och att studera förutsättningarna för att bilda stiftelser av enskilda slotts- och herrgårdsmiljöer med tillhörande samlingar. Övervägandena skulle i denna del inte begränsas till att avse endast fideikommissegendom utan även kunna omfatta annan värdefull kulturegendom.

Utredningen, som antog namnet Kulturarvsutredningen, lade i delbetänkandet Kulturegendomar och kulturföremål (SOU 1995:128) bl.a. fram förslag om att det borde införas särskilda bestämmelser i avvecklingslagen av innebörd att kulturhistoriskt värdefulla fideikommiss inte skall avvecklas förrän kulturvärdenas långsiktiga bevarande tryggats på annat sätt. Vidare föreslog utredningen att avvecklingslagen skulle ändras så att en fideikommissinnehavare, med tillstånd av Fideikommissnämnden eller regeringen, skall kunna överföra fideikommissegendom av särskilt kulturhistoriskt värde till en stiftelse med ändamål att bevara egendom av allmänt intresse om stiftelsen genom sin ändamålsbestämmelse åtagit sig att långsiktigt skydda och vårda egendomen i ett sammanhållet skick.

I fråga om möjligheten att överföra fideikommissegendom till stiftelse anförde utredningen bl.a. att permutation till förmån för bevarandebeståndet hade förekommit i flera fall. Därvid hänvisade utredningen bl.a. till att Kungl. Maj:t i ett beslut år 1968 medgivit att Krapperups fideikommiss i nordvästligaste Skåne bestående av bl.a. slott med parkanläggningar samt jordegendom fick skänkas till en stiftelse med ändamål att bevara egendomen, bedriva vetenskapligt forskning och stödja enskilda personer. Det hänvisades vidare till att regeringen år 1993 i ett permutationsbeslut medgav att lösöre som tillhörde Wårnbergs fideikommiss vid Norrtälje fick överlåtas till en stiftelse benämnd Oxenstiernska Familjestiftelsen. I denna ingick även föremål som inte varit fideikommiss. Syftet med stiftelsen var att samla egendom som hade värde för familjen (a. bet. s. 218).

I anslutning härtill konstaterade utredningen att en överföring av fideikommissegendom till stiftelse saknade uttryckligt stöd i avvecklingslagen och att Fideikommissnämnden hade funnit det i någon mån ovisst om en sådan stiftelsebildning är förenlig med lagens syfte. Mot denna bakgrund ansåg utredningen att det i lagen bör införas bestämmelser som uttryckligen medger en sådan egendomsöverföring.

Utredningen tillade att detta kan vara befogat också av det skälet att de egentliga permutationsgrunderna – att förordnandet på grund av ändrade förhållanden inte längre kan iaktas eller har blivit onyttigt eller stridande mot utfärdarens avsikter – inte föreligger. I sammanhanget uttalade utredningen även att en stiftelse av det här avsedda slaget i själva verket ligger fideikommisset nära i fråga om ändamål och rättsverkningar. Situationen är inte så olik den som skulle uppstå om fideikommissförordnandets tillämpning genom ett beslut i förtid skulle ha förlängts (a. bet. s. 218 f.).

I propositionen 1998/99:114 (s. 58) bedömde regeringen, med hänvisning till avvecklingslagens syften, att Kulturarvsutredningens förslag inte borde genomföras. Därvid konstaterades att det inte finns skäl att ompröva syftet med avvecklingslagen. I propositionen anges som en utgångspunkt att de fideikommiss som omfattas av lagen skall avvecklas. Därför bör enligt propositionen utrymmet för förlängning även fortsättningsvis vara begränsat. En stiftelsebildning ligger enligt propositionen fideikommisset nära i

fråga om verkningar och ändamål. I propositionen anförs att detta skulle innebära ett väsentligt avsteg från avvecklingslagens huvudsakliga syfte, nämligen att återföra egendomen till vanlig succession.

Vid riksdagsbehandlingen anslöt sig kulturutskottet (bet. 1999/2000:KrU6 s. 6–7) till regeringens bedömning i propositionen i fråga om stiftelsebildning av fideikommissegendom. Utskottet hade inte heller något att erinra mot vad som anförs i propositionen i övriga nu aktuella delar (a. bet. s. 10). Till betänkandet fogades två reservationer (m respektive kd) till förmån för motionsyrkanden om tillkännagivande om reformer i syfte att möjliggöra stiftelsebildning av fideikommissegendom. Riksdagen följde utskottet (rskr. 1999/2000:54).

Fördelningen av förvaltningsärenden rörande fideikommiss mellan departement

Förvaltningsärenden fördelas mellan departementen på det sätt som anges i bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (12 §). Om ett ärende faller inom flera departements verksamhetsområden, skall det enligt 13 § handläggas i det departement dit ärendet huvudsakligen hör.

Av bilagan framgår att förvaltningsärenden som rör fideikommissförfattningar skall handläggas i Justitiedepartementet. Detta gäller dock inte ärenden som rör förlängning av fideikommiss eller inlösen av fideikommissegendom av kulturhistoriska skäl. Sådana ärenden handläggs i Kulturdepartementet.

Genomgång

Inom utskottets kansli har gjorts en genomgång av sammanlagt 16 regeringsbeslut i fideikommissärenden under perioden 1999–2003, varav handläggningen av regeringsbesluten fattade under perioden 2001–2003 undersökts även från formellt förvaltningsmässiga utgångspunkter. Undersökningen i denna sistnämnda del har omfattat totalt sju ärenden.

Bolagsbildning

Den största gruppen av fideikommissärenden gällde frågor om bolagsbildning.

Regeringen gav under år 1999 i fyra ärenden medgivande till aktiebolagsbildning på ansökan av innehavare. Medgivandet lämnades i samtliga fall under villkor att fideikommissinnehavaren äger eller tecknar samtliga aktier samt att aktierna förvaltas av bank som fideikommisskapital. Fideikommissnämnden hade i ärendena tillstyrkt bifall till ansökan med hänvisning till egendomens storlek och beskaffenhet samt önskvärdheten av att främja egendomens sammanhållning. I två fall hade nämnden också hänvisat till de stora kulturhistoriska värden som finns. I ett ärende hade hänvisats till stora såväl natur- som kulturhistoriska värden.

Regeringen har i samtliga nyss nämnda beslut även fastställt aktiebolagets bolagsordning. Det kan anmärkas att det i samtliga fastställda bolagsordningar har tagits in regler om att Fideikommissnämndens tillstånd fordras för överlåtelse av fast egendom. I förarbetena till avvecklingslagen har, som tidigare framgått, uttalats att det i bolagsordningen bör tas in regler om att regeringens tillstånd fordras för överlåtelse av fast egendom. I övrigt har i enlighet med vad som uttalats i förarbetena tagits in regler om att regeringens godkännande fordras för likvidation av bolaget. Likaså har i bolagsordningarna föreskrivits hembudsskyldighet vid överlåtelse av aktier i bolaget.

Regeringen gav under år 1999 i två ärenden och under år 2002 i ett ärende medgivande till aktiebolagsbildning på ansökan av efterträdare. Fideikommissnämnden hade i två av ärendena tillstyrkt bifall till ansökan med hänvisning till egendomens storlek och beskaffenhet samt önskvärdheten av att främja egendomens sammanhållning. I ett av dessa fall hade nämnden också hänvisat till de stora kulturhistoriska värden som finns. Vidare hade nämnden i ett av ärendena hänvisat till stora såväl natur- som kulturhistoriska värden. I ett ärende hade nämnden tillstyrkt bifall till ansökan med hänvisning till att det ur allmän synpunkt är önskvärt att den föreslagna bolagsbildningen kommer till stånd. Nämnden hade också hänvisat till att huvudbyggnaden med samlingar och arkiv har stort kulturhistoriskt värde och att det finns ett intresse av att denna egendom hålls samman.

Regeringen har i samtliga nyss nämnda beslut även fastställt aktiebolagets bolagsordning. Det kan anmärkas att det i samtliga fastställda bolagsordningar har tagits in regler om att Fideikommissnämndens tillstånd fordras för överlåtelse av fast egendom. I förarbetena till avvecklingslagen har, som tidigare framgått, uttalats att det i bolagsordningen bör tas in regler om att regeringens tillstånd fordras för överlåtelse av fast egendom. I övrigt har i enlighet med vad som uttalats i förarbetena tagits in regler om att regeringens godkännande fordras för likvidation av bolaget. Likaså har i bolagsordningarna föreskrivits hembudsskyldighet vid överlåtelse av aktier i bolaget.

Regeringen gav under år 2000 i ett ärende medgivande till ändring av bolagsordning på begäran av aktiebolag bildat enligt reglerna i avvecklingslagen. Det kan anmärkas att regeringens medgivande avser en bolagsordning, i vilken det har tagits in regler om att Fideikommissnämndens tillstånd fordras för överlåtelse av fast egendom. I förarbetena till avvecklingslagen har, som tidigare framgått, uttalats att det i bolagsordningen bör tas in regler om att regeringens tillstånd fordras för överlåtelse av fast egendom. I övrigt har i enlighet med vad som uttalats i förarbetena tagits in regler om att regeringens godkännande fordras för likvidation av bolaget. Likaså har i bolagsordningen föreskrivits hembudsskyldighet vid överlåtelse av aktier i bolaget.

Regeringen fann under år 2002 i ett ärende att efterträdarens dödsbo var behörigt att företräda fideikommissboet i fråga om bolagsbildning och återremitterade frågan om aktiebolagsbildning till Fideikommissnämnden för kompletterande utredning. Fideikommissnämnden hade i yttrande bedömt att dödsboet efter efterträdaren inte ensamt var behörigt att företräda fideikommissboet i fråga om bolagsbildning och att dödsboets ansökan därför skulle avvisas.

Uttag av fideikommisskapital

Regeringen avtog i två beslut under år 2003 överklagande av Fideikommissnämndens beslut att inte tillåta uttag ur fideikommisskapital. Handläggningstiden i Justitiedepartementet i dessa ärenden låg på upp till ett och ett halvt år.

Särskild förvaltning

Regeringen avtog i beslut den 8 maj 2003 en fideikommissinnehavares överklagande av Fideikommissnämndens beslut att särskild förvaltning av fideikommiss inte längre skall bestå samt avskrev ärendet i övrigt från vidare handläggning efter det att efterträdaren återkallat sitt överklagande av samma beslut. Av handlingarna i ärendet framgår att Fideikommissnämnden år 1996 beslutat att ifrågavarande fideikommiss skulle stå under särskild förvaltning. I beslut den 27 mars 1998 förordnade nämnden att den särskilda förvaltningen inte längre skulle bestå. Detta beslut överklagades av såväl innehavaren som efterträdaren. Båda begärde fortsatt särskild förvaltning, men med olika önskemål om förvaltare. Ärendet inkom till Justitiedepartementet den 25 maj 1998. Klagandena hade vid fyra tillfällen inkommit med begäran om anstånd och hänvisat till bl.a. pågående medlingsförhandlingar.

Regeringen prövade genom beslut den 10 juli 2003 ett yrkande om att Fideikommissnämndens överklagade beslut angående byte av förvaltare av fideikommisskapital tills vidare inte skulle gälla (inhibition). Genom det överklagade beslutet, som fattats den 12 juni 2003, hade nämnden med stöd av 1 § permutationslagen medgett att förvaltningen av fideikommisskapital fick överflyttas till en annan bank. Efterträdaren överklagade och yrkade inhibition. Regeringen lämnade i det aktuella beslutet yrkandet om inhibition utan bifall.

Skifte av fideikommissbo

Regeringen avtog genom ett beslut under år 2000 överklagande av Fideikommissnämndens delbeslut i vilket nämnden avslagit en ansökan från boutredningsman i fideikommissbo om medgivande till skifte av ett arkiv ingående i fideikommissboet. I det överklagade beslutet konstaterade nämnden att nämnden till regeringen den 13 april 1999 hade överlämnat frågan om eventuell inlösen av det aktuella arkivet samt att regeringen då ännu

inte hade fattat beslut i frågan. I regeringsbeslutet noterades att en genom Riksarkivets försorg genomförd värdering nyss hade inkommit till Kulturdepartementet. Regeringen förordnade därefter den 15 november 2001 om inlösen av arkivet (se nedan).

Inlösen

Regeringen förordnade den 15 november 2001 enligt 17 § avvecklingslagen om inlösen av ett arkiv ingående i ett fideikommiss. Frågan om inlösen av arkivet väcktes år 1994 av Riksarkivet i en skrivelse till Kulturdepartementet.

Av handlingarna i ärendet framgår bl.a. följande.

Enligt minnesanteckningar från ett sammanträde den 13 november 2000 på Kulturdepartementet uppgav expeditions- och rättschefen i Kulturdepartementet att det numera fanns ett bra underlag för statens ställningstagande i frågan om inlösen av arkivet. Vidare uppgav expeditions- och rättschefen att det vore värdefullt att föra förhandlingar om priset innan regeringen tog ställning till lösenfrågan. Vid sammanträdet närvarade även företrädare för Riksarkivet och fideikommissboet.

Genom beslut den 14 december 2000 uppdrog regeringen åt chefen för Kulturdepartementet eller den hon satte i sitt ställe att förhandla med fideikommissboet om lösensummans storlek inför ett eventuellt ställningstagande av regeringen i frågan om inlösen av arkivet. Chefen för Kulturdepartementet bemyndigade den 20 december 2000 expeditions- och rättschefen att förhandla med fideikommissboet om lösensummans storlek inför ett eventuellt ställningstagande av regeringen i frågan om inlösen av arkivet. Därefter fördes förhandlingar mellan staten och fideikommissboet som alltså mynnade ut i regeringsbeslutet den 15 november 2001 om inlösen.

Fortsatt giltighet av fideikommissurkund

Regeringen förordnade den 10 oktober 2002 enligt 6 § avvecklingslagen att fideikommissurkundens bestämmelser avseende dels Övedsklosters fideikommiss, dels De la Gardieska samlingen skall äga fortsatt tillämpning efter det att den nuvarande innehavaren avlidit och för den tid nästa innehavare lever.

Ärendet inkom till Kulturdepartementet den 18 oktober 2001 med utförligt yttrande från Fideikommissnämnden. Anhängiggörande hade skett genom ansökan av innehavaren samt det barn och barnbarn som enligt fideikommissurkunden skall vara innehavare i kommande led. Ansökan hade tillstyrkts av innehavarens maka samt innehavarens övriga barn och myndiga barnbarn.

I ärendet förekom bl.a. ett konsultyttrande. I yttrandet anfördes att ett kommande arvskifte kan komma att innebära risk för antingen att produktionen av nödvändiga arealer försvinner eller att egendomens skuldsättning, och därmed räntekostnaderna, ökar. Båda alternativen innebär enligt konsultyttrandet en påtaglig risk för att Övedskloster framöver inte skall

klara av att underhålla och bibehålla de kulturhistoriska miljöerna. I Fideikommissnämndens yttrande anfördes vidare att nämnden delar Riksantikvarieämbetets och Nationalmuseets bedömning att en splittring av egendomen skulle innebära en stor risk för att det ekonomiska underlaget som är nödvändigt för underhåll av byggnader, park och kulturlandskap blir otillräckligt. I fråga om De la Gardieska samlingen hänvisade Fideikommissnämnden till att innehavarefamiljen inte är överens med Justitiekanslern (JK) om den tolkning av fideikommissförordnandet som JK förordar. Om Övedsklosters fideikommiss skulle upphöra, skall enligt förordnandet samlingen övergå till svenska staten för att förenas med dess samlingar. Innehavaren inkom den 22 november 1994 till JK med en begäran om att staten skulle förklara att staten inte hade anspråk på att samlingen skall övergå till staten vid en kommande avveckling och att samlingen till följd härav skall avvecklas enligt den för Övedsklosters fideikommiss gällande ordningen. I ett beslut den 15 januari 1998 har JK ansett sig förhindrad att lämna en sådan förklaring. I en inlaga till Fideikommissnämnden den 13 december 2000 förklarade innehavaren att han och hans familj inte ville medverka till att bilda ett fideikommissaktiebolag med tillskott av såväl den De la Gardieska samlingen som övrig egendom tillhörig Övedsklosters fideikommiss. Som skäl angavs att staten skulle äga viss del av aktierna i ett sådant bolag medan resterande aktier skulle ägas av familjen.

Regeringen fann mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet att det inte fanns förutsättningar för någon annan lösning för ett framtida långsiktigt bevarande än förlängning av bestämmelserna i fideikommissurkunderna. Mot bakgrund av bl.a. egendomens synnerligen stora kulturhistoriska värde fanns det vidare enligt regeringens bedömning särskilda skäl att förordna om förlängning redan i den nuvarande fideikommissinnehavarens livstid.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på frågan i vilken utsträckning det är praktiskt möjligt för regeringen att kontrollera att allmänna intressen upprätthålls efter det att fideikommissegendom förts över till aktiebolag bildat enligt reglerna i avvecklingslagen.

I en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria, *bilaga 7*, som överlämnats som svar på utskottets begäran, konstateras att regeringen, till skillnad från vad som uttalats förarbetsvis i anslutning till tillkomsten av avvecklingslagen, inte utövar någon direkt kontrollfunktion på detta område.

Enligt promemorian kan emellertid konstateras att såväl regering som riksdag funnit att det framstår som lämpligt att Fideikommissnämnden, med sin särskilda kompetens, tillvaratar de allmänna intressena vid avgörandet av frågor om försäljning av egendom som ägs av fideikommissaktiebolag. I det sammanhanget anfördes bl.a. följande.

I de bolagsordningar som kom till sedan avvecklingslagen trätt i kraft och som fastställdes av Kungl. Maj:t eller regeringen krävdes tillstånd av länsstyrelse för att inteckna eller sälja den fasta egendomen. Denna ordning uppmärksammades av Kulturarvsutredningen i delbetänkandet Kulturregendoromar och kulturföremål (SOU 1995:128). Utredningen ansåg att ordningen med länsstyrelserna som tillståndsmyndighet var mindre lämplig och förordade i stället att Fideikommissnämnden borde anförtros denna uppgift.

Regeringen beslutade den 14 oktober 1999 att ge innehavaren av Högstad & Christinehofs fideikommiss tillstånd att överlåta den fasta och lösa fideikommisssegendomen till ett aktiebolag (Ju 1997/4597). I ärendet uppkom fråga om innehållet i bolagsordningen. Regeringen redogjorde i beslutet för tidigare praxis beträffande tillstånd för överlåtelse av fideikommissaktiebolags egendom och anförde därefter följande.

Frågan är nu om det finns anledning att utse någon annan myndighet än länsstyrelsen som tillståndsgivare. Den myndighet som enligt regeringens mening då kan komma i fråga är Fideikommissnämnden där det finns företrädd erfarenhet rörande jordbruks-, skogs- och kulturfrågor samt frågor om fideikommissförvaltning.

I prop. 1998/99:114 uttalar regeringen bl.a. att när sådan lös fideikommisssegendom som utgör en samling av möbler, tavlor eller andra föremål av särskilt kulturhistoriskt värde tillskjuts till ett aktiebolag, skall tillstånd krävas för överlåtelse av samlingen eller delar av den. Vidare sägs att Fideikommissnämnden skall vara tillståndsgivare i dessa fall.

Med hänsyn till den sakkunskap som Fideikommissnämnden besitter samt då det lämpligen bör vara en och samma myndighet som prövar överlåtelsefrågor oavsett vilken slags egendom som avses, anser regeringen att det bör vara Fideikommissnämnden och inte länsstyrelsen som skall vara tillståndsgivare.

I promemorian hänvisas även till att kulturutskottet i samband med riksdagbehandlingen av proposition 1998/99:114 (bet. 1999/2000:KrU6) hänvisade till det nyss refererade regeringsavgörandet och bl.a. konstaterade att regeringens nya praxis ligger i linje med Kulturarvsutredningens förslag. Utskottet tillade vidare att denna praxis ”framstår, såvitt utskottet kan bedöma, som lämplig och ändamålsenlig, inte minst med tanke på Fideikommissnämndens överblick på området och samlade erfarenhet”.

Utskottets ställningstagande

Frågan om vem som skall kontrollera att allmänna intressen tillvaratas beträffande egendom tillhörig fideikommissaktiebolag har inte lösts på det sätt som förutsatts i avvecklingslagens förarbeten. Det möter emellertid inte något hinder i lag eller annan författning att – på sätt som numera sker – anförtro denna kontrollfunktion åt Fideikommissnämnden. Dessutom har såväl regering som riksdag funnit det lämpligt att Fideikommissnämnden, med sin särskilda kompetens, tillvaratar de allmänna intressena vid avgörandet av sådana frågor.

Genomgången av fideikommissärenden föranleder inte i övrigt något uttalande av utskottet.

6 Regeringens kontroll över förvaltningsmyndigheternas internationella överenskommelser

Bakgrund

Internationella överenskommelser

Mellanfolkliga överenskommelser – bilaterala mellan två stater och multilaterala mellan flera stater – kan slutas i många olika former och under olika beteckningar, t.ex. traktater, konventioner och deklarationer.

Folkrättens regler om internationella överenskommelser har kodifierats i två konventioner. Överenskommelser mellan stater behandlas i 1969 års Wienkonvention, som trädde i kraft år 1980. 1986 års Wienkonvention avser överenskommelser mellan skilda internationella organisationer samt mellan internationella organisationer och stater. Denna konvention har ratificerats av Sverige men har ännu inte trätt i kraft.

Enligt 1969 års Wienkonvention förstås med ”traktat” en internationell överenskommelse sluten mellan stater i skriftlig form och underkastad internationell rätt, oavsett om den intagits i ett enda instrument eller i två eller flera sammanhörande instrument och oavsett dess särskilda beteckning.

En internationell överenskommelse föregås som regel av förhandlingar. Den ingås eller tillträds i allmänhet genom undertecknande, följt av ratifikation (godtagande, godkännande). I vissa fall krävs dock inte ratifikation. I andra fall sker tillträde utan föregående undertecknande genom anslutning till överenskommelsen. Internationella överenskommelser kan också ingås genom skriftväxling (”exchange of notes”) eller i andra förenklade former.

Enligt 1969 års Wienkonvention äger statschefer, regeringschefer och utrikesministrar i kraft av sin ställning vidta alla åtgärder i samband med traktats ingående. Samma rätt tillkommer i inskränkt mening beskickningschef och särskilt ackrediterade personer. I övrigt krävs i princip fullmakt för behörighet att företräda stater vid traktaters ingående.

Regeringsformens regler

I 10 kap. 1 § regeringsformen föreskrivs att överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation ingås av regeringen. Riksdagens medgivande krävs dock enligt 10 kap. 2 § om överenskommelsen fordrar lagstiftning eller eljest rör ämne i vilket riksdagen har bestämmanderätt eller om överenskommelsen är av större vikt. Regeringen kan i det senare fallet underlåta att inhämta riksdagens godkännande om rikets intresse kräver det. I stället skall regeringen då överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelse ingås. Riksdagens godkännande behöver således inte inhämtas om det motsvarande riksdagsbeslutet redan är fattat såvida inte överenskom-

melsen som sådan är av större vikt. I de senare fallen krävs riksdagens godkännande även om överenskommelsen ryms inom gällande lag eller av annan anledning inte ovillkorligen förutsätter ett särskilt beslut av riksdagen.

Regeringen avgör under konstitutionellt ansvar om en mellanfolklig överenskommelse skall anses vara av större vikt och följaktligen underställas riksdagen.

Enligt 10 kap. 3 § får regeringen uppdra åt förvaltningsmyndighet att ingå internationell överenskommelse i fråga där överenskommelsen ej kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan.

Av 10 kap. 8 § framgår att utrikesministern skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Bestämmelsen innebär att underrättelse skall lämnas när en fråga ”uppkommer”, alltså innan myndigheten tar ställning (Erik Holmberg och Nils Stjernquist, Grundlagarna med tillhörande författningar, 1980, s. 360). Grundlagberedningen yttrade (SOU 1972:15 s. 188) att det i fråga om utrikespolitiken finns ett särskilt starkt intresse av enhetlighet och konsekvens och att grundlagen borde, som ett moment i befästandet av parlamentarismen, ge garantier för en sammanhållen bedömning av frågor med utrikespolitisk betydelse. Vad gäller underrättelseskyldighetens omfattning yttrade Grundlagberedningen att även till synes tekniska ärenden kan rymma eller snabbt få utrikespolitisk betydelse; ”en central kontroll måste finnas över alla utrikesförbindelser som har någon utrikespolitisk betydelse eller kan medföra rättsliga förpliktelser för riket”.

Förvaltningsmyndigheternas förteckningar över internationella överenskommelser

I betänkande 1988/89:KU30 konstaterade konstitutionsutskottet att det inte fanns någon förteckning över avtal ingångna av förvaltningsmyndigheter. Utskottet konstaterade vidare att det inte heller fanns någon sammanställning över bemyndiganden att ingå sådana avtal. Mot bakgrund härav uttalade utskottet att även de internationella avtal som ingås av förvaltningsmyndigheterna borde upptas i särskild förteckning. Enligt utskottet skulle en sådan åtgärd göra det praktiskt möjligt att kontrollera både att de avtal förvaltningsmyndigheterna ingått grundat sig på bemyndigande från regeringen och att myndigheterna uppfyllt sin skyldighet enligt 10 kap. 8 § regeringsformen att hålla utrikesministern informerad om frågor av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation.

Numera finns bestämmelser i ämnet i förordningen (1990:1070) om publiceringen av Sveriges internationella överenskommelser, m.m. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 1991. I förordningsmotiven (1990:3) hänvisas till att konstitutionsutskottet i det tidigare nämnda betänkandet tagit upp frågan om en förteckning över förvaltningsmyndigheternas internationella överenskommelser. Enligt 13 § i förordningen skall varje förvaltningsmyndighet som med stöd av 10 kap. 3 § regeringsformen ingår en

överenskommelse av offentligrättslig natur med en regering, en statlig eller kommunal myndighet i ett annat land eller med en mellanfolklig organisation föra en förteckning över gällande sådana överenskommelser. Ett exemplar av förteckningen skall senast den 31 januari varje år lämnas till Utrikesdepartementets rättsavdelning. Uppgifter om överenskommelser som på grund av sekretesslagen (1980:100) inte får lämnas ut till envar skall lämnas i en särskild förteckning.

Som anges i förordningsmotiven måste man göra skillnad mellan avtal av offentligrättslig natur och avtal av privaträttslig natur. Överenskommelser av det senare slaget får betraktas som vanliga civilrättsliga avtal som sluts på kommersiella villkor och som lika gärna skulle kunna ingås av en enskild person som en svensk myndighet. Överenskommelser som en förvaltningsmyndighet ingår med stöd av 10 kap. 3 § regeringsformen är däremot avtal som är bindande för riket och som i normalfallet endast regeringen får ingå.

Förteckningen bör enligt förordningsmotiven innehålla uppgifter om parterna, avtalets titel och datering. Därutöver bör av förteckningen framgå enligt vilket bemyndigande avtalet har ingåtts, dvs. regeringsbeslut avseende ett visst avtal eller i form av ett generellt bemyndigande t.ex. i myndighetens instruktion.

Beträffande tillvägagångssättet sägs i förordningsmotiven att myndigheten inledningsvis måste upprätta en förteckning över samtliga gällande överenskommelser. Därefter behöver förteckningen endast hållas à jour på så sätt att nya överenskommelser förs upp på förteckningen när de ingås, medan överenskommelser som löpt ut eller sagts upp avförs från förteckningen.

Tidigare granskning

I betänkande 1991/92:KU30 (s. 38–39) redovisades en genomgång av de förteckningar över förvaltningsmyndigheternas internationella överenskommelser som kommit in till Utrikesdepartementets rättsavdelning sedan förordningen (1990:1070) om publiceringen av Sveriges internationella överenskommelser, m.m. trätt i kraft den 1 januari 1991.

Av förteckningarna framgick att vissa myndigheter delvis missuppfattat åliggandena enligt förordningen. Några myndigheter hade i sina förteckningar tagit upp även regeringsavtal medan andra inte tycktes ha tagit upp samtliga berörda avtal. Ytterligare andra hade i sina förteckningar inte angett enligt vilket bemyndigande överenskommelsen hade ingåtts eller hade inte angett rätt bemyndigande. Vissa myndigheter hade i stället för förteckningar sänt in avtalstexter och annat material som inte var relevant.

Dåvarande rättschefen i Utrikesdepartementet Hans Corell hade vid en utfrågning inför utskottet den 13 mars 1992 framhållit att man nog måste räkna med att det tar viss tid innan myndigheterna arbetar fram rutiner i fråga om förteckningarna. Det viktigaste ansåg han vara att arbetet hade

påbörjats. Detta ansåg han också gav myndigheterna en bättre överblick över de överenskommelser som de ingått. Från Utrikesdepartementets sida hade vidtagits en del åtgärder för att förbättra redovisningen. I skrivelser till rättscheferna hade från Utrikesdepartementets sida vid flera tillfällen påmint om myndigheternas skyldighet att lämna förteckningarna. Även vid sammanträde med rättscheferna hade frågan tagits upp.

Utskottet konstaterade att granskningen visat en rad brister i förvaltningsmyndigheternas förteckningar över internationella överenskommelser och även när det gällde inlämnandet av förteckningar. Utskottet slog vidare fast att det ankom på regeringen att se till att förteckningarna på ett bättre sätt än dittills redovisade omfattningen och inriktningen av de internationella överenskommelserna på myndighetsnivå. Slutligen noterade utskottet med tillfredsställelse att det inom Regeringskansliet redan vidtagits en rad åtgärder för att förbättra redovisningen.

I betänkande 1992/93:KU30 (s. 29–31) redovisades en genomgång av de förteckningar över förvaltningsmyndigheternas internationella överenskommelser som kommit in till Utrikesdepartementet under år 1992 samt under första kvartalet 1993.

Utskottet konstaterade att vissa brister som utskottet påtalat vid föregående års granskning förekom även under den period som den förnyade granskningen avsåg. En stor del av förteckningarna hade redovisats för sent. I vissa fall saknades uppgift om bemyndigande. I något fall förekom att avtal i sin helhet lämnats i stället för förteckningar. I vissa fall torde de redovisade avtalen inte vara offentligrättsliga överenskommelser utan av privaträttslig natur. Vidare noterades att antalet myndigheter som redovisat förteckningar var förhållandevis litet, vilket kunde innebära att samtliga offentligrättsliga avtal som ingåtts på myndighetsnivå inte hade redovisats.

Utskottet konstaterade emellertid vidare att ytterligare åtgärder hade vidtagits för att förbättra redovisningen. Därvid hänvisades bl.a. till att en ny upplaga av Utrikesdepartementets promemoria ”Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser” försetts med ett avsnitt om förvaltningsmyndigheternas internationella avtal samt en mall för förteckningar av det aktuella slaget.

Avslutningsvis framhöll utskottet att det är av stor vikt att myndigheternas internationella avtal redovisas på ett fullständigt, enhetligt och överskådligt sätt. Utskottet förutsatte därför att arbetet med att förbättra myndigheternas redovisningar fortsätter till dess att den nya ordningen med redovisning av förteckningar fått genomslag hos alla förvaltningsmyndigheter.

Genomgång

Inom ramen för årets administrativt inriktade höstgranskning har inom utskottets kansli gått igenom de förteckningar som redovisats som inkomna till Utrikesdepartementet under perioden den 1 januari–den 18 februari 2004.

Vidare har på samma sätt gått genom förteckningar över hemliga avtal som redovisats som inkomna till departementet under viss period samma år. Vissa iakttagelser med anledning av genomgången har redovisats för utskottet. Tjänstemän vid utskottets kansli har också vid sammanträffande med företrädare för Utrikesdepartementet framfört vissa påpekanden med anledning av iakttagelserna och även inhämtat vissa sakupplysningar som redovisats inför utskottet.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor avseende förvaltningsmyndigheternas internationella överenskommelser.

I en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria, *bilaga 8*, som överlämnats som svar på utskottets begäran, anförs sammanfattningsvis att varken tillämpningen av bestämmelsen i 10 kap. 8 § regeringsformen eller i 13 § i den aktuella förordningen har vållat några praktiska problem eller gett anledning att överväga en förändring av reglerna. Vidare anges bl.a. följande.

Utrikesdepartementets enhet för folkrätt och mänskliga rättigheter (UD-FMR) är ansvarig mottagare av förteckningarna. UD-FMR erinrar i den egenskapen myndigheterna om deras skyldigheter enligt förordningen. Erinringarna går dels direkt till de myndigheter som sorterar under Utrikesdepartementet, dels till andra myndigheter via rätts-/expeditionscheferna på departementen. Senast en erinran gick ut var den 14 oktober 2004.

Utrikesdepartementet utgår från att myndigheterna är bekanta med innehållet i den aktuella förordningen och med bestämmelsen i 10 kap. 8 § regeringsformen. I den mån en fullständig rapportering sker är det möjligt att kontrollera huruvida ett bemyndigande finns för myndigheterna att ingå avtal. Det finns emellertid inte någon garanti för att myndigheterna rapporterar samtliga avtal till Utrikesdepartementet. Därmed är det inte heller möjligt att uppnå någon garanti för en fullständig kontroll i efterhand.

Den information som myndigheterna enligt bestämmelsen i 10 kap. 8 § regeringsformen skall lämna om en fråga som kan få utrikespolitiska konsekvenser, kan ges på skilda sätt och frågorna handläggs inom skilda delar av Utrikesdepartementet. Sådan information rör inte bara ingående av internationella överenskommelser. Internationella frågor hanteras numera i allt högre grad i så gott som hela den svenska förvaltningen. Även departementets åtgärder med anledning av information enligt 10 kap. 8 § regeringsformen varierar beroende på frågans art. Det är inte ovanligt att den information som avses om förhållanden av utrikespolitisk vikt följer av att departementets kompetens på något sätt tas i anspråk under pågående handlingar m.m. Förordningsbestämmelsen är mot bakgrund av det sagda av begränsad betydelse för kontrollen av myndigheternas tillämpning av 10 kap. 8 § regeringsformen.

Vad gäller syftet med bestämmelsen i förordningen, nämligen att sprida information om de internationella överenskommelser som finns, spelar förteckningarna en förhållandevis undanskymd roll. Erfarenhetsmässigt inskränker sig önskemålen om att få ta del av de öppna förteckningarna till två tre gånger per år (forskare, studenter och någon gång andra departement). Men förordningsbestämmelsen bidrar till att stärka regeringens kontroll över vilka avtal som ingås i den svenska förvaltningen, och den bidrar därmed till att ge regeringen en bättre överblick av det traktaträttsliga området.

I takt med den ökande internationaliseringen i myndigheternas verksamhet ökar naturligtvis myndigheternas kompetens på det internationella området, och kontaktytorna mellan myndigheterna och Utrikesdepartementet samt Regeringskansliet i övrigt utvecklas, vilket i sin tur bidrar till att uppfylla syftet bakom bestämmelsen i 10 kap. 8 § regeringsformen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis erinra om bakgrunden till att förvaltningsmyndigheterna har ålagts en skyldighet att föra och till Utrikesdepartementet redovisa förteckningar över gällande internationella överenskommelser. I förarbetena till regeringsformen har framhållits att det i fråga om utrikespolitiken finns ett särskilt starkt intresse av enhetlighet och konsekvens. Vidare har i grundlagsmotiven framhållits att även till synes tekniska ärenden kan rymma eller snabbt få utrikespolitisk betydelse. Det understryks också att en central kontroll måste finnas över alla utrikesförbindelser som har någon utrikespolitisk betydelse eller kan medföra rättsliga förpliktelser för riket.

Det faktum att internationella frågor numera i allt högre grad hanteras i så gott som hela den svenska förvaltningen stryker, enligt utskottets uppfattning, ytterligare under vikten av att förvaltningsmyndigheterna uppfyller sina skyldigheter vad gäller förteckningar över internationella överenskommelser.

Utskottet kan konstatera att vissa brister som utskottet påtalat vid tidigare granskningar förekommer även under den period som den nu aktuella granskningen avser. En stor del av förteckningarna har redovisats för sent. I vissa fall saknas uppgift om bemyndigande eller också framstår det som oklart vilket bemyndigande som avses. Vidare kan noteras att antalet myndigheter som redovisat förteckningar är förhållandevis litet, vilket kan innebära att samtliga offentligrättsliga avtal som ingåtts på myndighetsnivå inte har redovisats.

Utskottet vill på nytt framhålla vikten av att alla berörda myndigheters internationella avtal redovisas på ett fullständigt, enhetligt och överskådligt sätt. Först då kan redovisningsskyldigheten bidra till att skapa ett heltäckande och tillförlitligt underlag för kontrollen av att de avtal förvaltningsmyndigheterna ingått grundat sig på bemyndigande från regeringen. Ett sådant underlag kan också vara av betydelse för möjligheterna att kontrollera att myndigheterna uppfyllt sin skyldighet enligt 10 kap. 8 § regerings-

formen att hålla utrikesministern informerad om frågor av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation. Utskottet vill därför understryka vikten av att arbetet med att åstadkomma en fullständig redovisning fortsätter till dess att ordningen med redovisning av förteckningar fått genomslag hos alla förvaltningsmyndigheter.

7 Remissberedningen av svenska ståndpunkter inför ministerrådets beslut om EG-direktiv

Bakgrund

Allmänt om EG-direktiv

Direktiv är enligt artikel 249 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som skall uppnås men överlåter åt medlemsstaterna själva att bestämma form och tillvägagångssätt för att uppnå det föreskrivna resultatet.

Om kommissionen anser att en medlemsstat underlåter att uppfylla sin skyldighet att anpassa nationella regler i enlighet med de krav som följer av ett direktiv, kan kommissionen vid EG-domstolen väcka talan mot den medlemsstaten (artikel 226). Behörig att väcka sådan talan är också annan medlemsstat (artikel 227). Om domstolen därvid finner att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter i nu aktuellt avseende, skall denna stat vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom. Därefter kan EG-domstolen, på talan av kommissionen, förelägga den berörda staten att betala ett standardbelopp eller ett vite, om domstolen finner att den berörda medlemsstaten har underlåtit att efterkomma dess tidigare meddelade dom.

Av EG-domstolens praxis följer även att bestämmelser i direktiv under vissa förutsättningar skapar rättigheter för enskilda gentemot medlemsstaternas myndigheter utan att medlemsstaten har vidtagit adekvata åtgärder för att genomföra direktivet (s.k. direkt effekt).

Förslaget till konstitutionellt fördrag, som antogs av EU:s regeringskonferens den 18 juni 2004 (CIG 87/04 Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa), innebär att EG-direktiv – liksom rambeslut inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete i den nuvarande tredje pelaren – ersätts av beslutsinstrumentet europeisk ramlag. Enligt förslaget skall dessa europeiska ramlagar vara bindande för medlemsstaterna med avseende på det resultat som skall uppnås men överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet (artikel I-33).

Förfarandet när det gäller domstolskontroll av genomförandet av europeiska ramlagar överensstämmer enligt förslaget i stort sett med det tidigare beskrivna förfarandet för kontroll av genomförandet av EG-direktiv (se artiklarna III-360–362).

Konsekvenser för regeringsarbetet vid överlåtelse av beslutsbefogenheter till EG

I betänkandet EG och våra grundlagar (SOU 1993:14) ägnade Grundlagsutredningen särskild uppmärksamhet åt de konsekvenser för regeringen och regeringsarbetet som var förknippade med att beslutsbefogenheter hade

överlåtit till EG (s. 176 f.). Inledningsvis hänvisade utredningen till bestämmelsen i 7 kap. 3 § regeringsformen, enligt vilken regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde. Utredningen konstaterade emellertid att statsråds deltagande vid beslutsfattande i rådet i dessa fall inte förutsatte samtycke genom ett formligt regeringsbeslut. Därvid konstaterade utredningen följande (s. 179).

Ur svensk konstitutionell synvinkel utgör ett statsråds deltagande i ett rådsmöte inte ett regeringsärende. Beslutsfattandet i rådet sker i enlighet med bestämmelserna i de gemenskapsfördrag som Sverige tillträtt och beslutens bindande kraft uppstår för svensk del på grund av att riksdagen med stöd av grundlagen överlåtit beslutanderätt till gemenskaperna.

Utrikesdepartementets riktlinjer för beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor

För beredningen av svenska ståndpunkter inför antagandet av EG-direktiv saknas närmare bestämmelser i författning. Frågan behandlas dock i Utrikesdepartementets cirkulär 3 Riktlinjer för beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m. [uppdaterat 2003-04-04] (s. 5–6).

Enligt riktlinjerna kan beredningsgrupper för EU-frågor utnyttjas som ett led i den gemensamma beredningen av EU-frågor inom Regeringskansliet. Deltagare i beredningsgrupperna är berörda departement och myndigheter. Det anges att varje departement inrättar de beredningsgrupper som behövs för beredning av EU-frågor med övriga departement och myndigheter. Varje departement skall informera och samråda med intresseorganisationerna inom sitt sakområde. Detta kan ske t.ex. genom traditionellt remissförfarande och/eller i referensgrupper. Inte minst viktigt anges vara att samråda med företrädare för kommuner, landsting och andra organisationer då det gäller direktiv som direkt berör deras verksamhet eller att de har det slutgiltiga ansvaret för att genomföra direktivet. Det är också viktigt att de som berörs ges möjlighet att medverka i ett tidigt skede och att de regelbundet informeras om arbetet.

Enligt riktlinjerna kan i berednings- och referensgrupperna också den beredning ske som avses i 7 kap. 2 § regeringsformen (remissförfarandet).

Vidare bestämmer enligt riktlinjerna varje departement de närmare formerna för arbetet i berednings- och referensgrupper inom sitt respektive ansvarsområde. Departementen skall informera Enheten för Europeiska unionen inom Utrikesdepartementet (UD-EU) om vilka EU-berednings- och referensgrupper som finns inom deras ansvarsområde samt om ordförande och kontaktperson för varje grupp. UD-EU skall föra en förteckning över grupperna. Förteckningen skall uppdateras regelbundet och delges departementen.

Tidigare granskning

1998 års allmänna granskning

Konstitutionsutskottet har under hösten 1998 undersökt Regeringskansliets organisation för handläggningen av EU-frågor i skilda hänseenden (bet. 1998/99:KU10 s. 19–33 och 152–164).

Av granskningsbetänkandet framgår bl.a. att Miljödepartementet tillämpar ett remissförfarande för direktivförslag. Det har dock inträffat att det inte har varit så lätt för remissinstanserna att säga något eftersom förslagen har varit komplicerade och det har varit svårt att förutse konsekvenserna för svenska förhållanden. Dessutom finns i vissa fall särskilda referensgrupper. Justitiedepartementet remitterar förslag till rättsakter i första pelaren till berörda myndigheter och vanligen även till berörda intresseorganisationer. Efter möten i vissa rådsarbetsgrupper på civilrättsområdet skickas mötesrapporter för kännedom och eventuell synpunkt till åtminstone de organisationer som svarat på den ursprungliga remissen. Intresseorganisationerna är dessutom ofta företrädare i särskilda referensgrupper som fortlöpande eller när behov uppkommer möts under departementets ledning för att diskutera svenska ställningstaganden i EU-arbetet. I vissa fall förekommer fortlöpande underhandskontakter med intresseorganisationer.

1999 års allmänna granskning

Konstitutionsutskottet granskade återigen hösten 1999 Regeringskansliets hantering av EU-frågorna (bet. 1999/2000:KU10 s. 49–59 och 119–130). Därvid undersöktes hanteringen av fyra enskilda EG-direktiv genom EU:s hela beslutsprocess.

Granskningen omfattade följande direktiv: Motorfordonsavgaser (Auto/Oil) (98/69/EG), Prismärkning (98/6/EG), Jämförande reklam (97/55/EG) samt Gränsöverskridande betalningar (97/5/EG). Redogörelsen i betänkandet bygger på en genomgång av berört departements akter i respektive ärende samt intervjuer med tjänstemän.

I fråga om direktivet om motorfordonsavgaser framkom bl.a. följande. Naturvårdsverket inkom ofta med synpunkter av förhållandevis teknisk karaktär. Bland dokumenten finns skrivelser från Motormännens Riksförbund och från Chrysler Europe.

Beträffande direktivet om prismärkning framkom bl.a. följande. Inför varje rådsmöte i konsumentfrågor hade den berörda departementsenheten haft ett möte med representanter för övriga departement, berörda myndigheter och intresseorganisationer. Ett 50-tal personer kunde delta. Vid dessa möten förekom av naturliga skäl ingen diskussion i detalj med alla inblandade. I början av ärendets hantering fanns det en mindre grupp med de mest inblandade som diskuterade det specifika direktivet i detalj.

När det gäller direktivet om jämförande reklam framkom bl.a. följande. En tjänsteman från Konsumentverket deltog ofta i rådsarbetsgruppens möten tillsammans med en representant från departementet och en från den svenska

representationen i Bryssel. Direktivet handlades huvudsakligen av samma enhet som handlade prismärkningsdirektivet. De ovan omnämnda mötena med departement, myndigheter och intresseorganisationer inför rådsmötena i konsumentfrågor täckte således också in direktivet om jämförande reklam.

Slutligen framkom beträffande direktivet om gränsöverskridande betalningar bl.a. följande. Kommissionen lade fram sitt förslag till direktiv i december 1994. I januari 1995 fick ett antal organisationer tillfälle att inkomma med synpunkter. En organisation erhöll remissen först efter remisstidens utgång och hade därför inte möjlighet att inhämta medlemsföretagens synpunkter i ärendet. Huvudsakligen utnyttjades samrådsgrupper inom finansmarknadsområdet. I dessa grupper fanns företrädare för departement, myndigheter och intresseorganisationer. Grupperna träffades och diskuterade de aktuella frågorna och hur regeringen borde agera. Det förekom också skriftliga remissrundor inför rådsarbetsgruppsmöten. Vid något tillfälle hade remissinstanserna bara haft några få dagar på sig att svara. Flera remissinstanser angav att de inte hade hunnit ta ställning.

I en promemoria från Statsrådsberedningen (bilaga 9) anføres att erfarenheten visar att det inte alltid kan undvikas att tiden för en nationell beredning av frågor om EG-direktiv blir kort. Remissmöten i Regeringskansliet kan då vara en lämpligare form än reguljär remissbehandling. Fallet med motorfordonsavgaser angavs illustrera detta. Miljödepartementet genomförde tre remissmöten med företrädare för Bilindustriföreningen, Naturskyddsföreningen, Motormännens Riksförbund och Svenska Petroleum Institutet. Därmed kom organisationernas synpunkter fram i sådan tid att de kunde beaktas i förfarandet hos ministerrådet.

Vissa regeringsuttalanden angående behovet av kartläggning av det svenska remissförfarandet avseende frågor med EU-anknytning

I proposition 2001/02:80 Demokrati för det nya seklet (s. 114) aviserades att en kartläggning skulle göras av hur det svenska remissförfarandet i dag används avseende frågor med EU-anknytning. I skrivelse 2003/04:110 Demokratipolitik (s. 73) anføres att en sådan kartläggning kommer att inledas under år 2004 och även kommer att knytas till ett bredare arbete kring remissförfarandet.

I skrivelsen anføres att remissförfarandet utgör en central del av det grundlagsfästa kravet på beredning av regeringens ärenden. Det hänvisas också till vad som anförts i proposition 1994/95:19 Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen. I den propositionen underströks att remissförfarandet kommer att ha kvar sin betydelsefulla roll i det svenska beredningsarbetet även när det gäller ärenden inom EU-arbetet. Vidare hänvisas i skrivelsen till att vikten av att så många som möjligt deltar i beredningsprocessen av EU-frågor även har lyfts fram i kommissionens vitbok om styrelseförmerna i EU.

Frågans tidigare belysning i den juridiska litteraturen

Före detta rättschefen i Statsrådsberedningen, numera justitierådet Per Virdesten, har angett som sin uppfattning att det traditionella remissförfarandet, i varje fall inom vissa områden, används alltför sällan i EU-sammanhang (SvJT 2003 s. 495–496). Som möjliga förklaringar till detta anger han att takten och formen för arbetet i rådsarbetsgrupperna kanske inte passar särskilt väl in i ett system med ett formellt remissförfarande av ett förslag från kommissionen.

För att ett riktigt remissförfarande skall vara meningsfullt krävs det att remissinstanserna får tillräckligt med tid till sitt förfogande. Per Virdesten konstaterar att de riktlinjer som finns i Regeringskansliet på detta område talar om minst tre månaders remisstid. Detta skall ställas i relation till att Sveriges uppfattning ofta måste preciseras långt tidigare. Till detta kommer att det oftast händer så mycket i ärendet under förhandlingarnas gång att ett formellt remissförfarande i inledningsskedet kan te sig mindre meningsfullt.

Per Virdesten framhåller emellertid även att tiden inte alltid är så knapp. Också i fall då tiden till synes är knapp menar han att ett remissförfarande ofta kan användas med tanke på den tid som ofta förflyter till dess att en rättsakt antas. Enligt Per Virdesten skulle väl genomarbetade remissvar säkert i många fall kunna bidra till både ökat inflytande och ökad kvalitet i de slutliga produkterna.

Per Virdesten betonar dock att han tror att det viktigaste samrådsinstrumentet i EU-arbetet är den verksamhet som bedrivs i de berednings- och referensgrupper som inrättats på olika områden. Rätt använt bör detta instrument enligt hans uppfattning kunna ge ett tillräckligt bra inflytande i beredningsprocessen.

Genomgång

Inom konstitutionsutskottets kansli har ur vissa aspekter undersökts remissberedningen i Regeringskansliet av frågor om behovet av genomförandelagstiftning i anslutning till EG-direktiv. Granskningen har omfattat hanteringen av 26 enskilda EG-direktiv, antagna under åren 2000–2003, som varit föremål för samråd i EU-nämnden vid åtminstone något tillfälle efter år 1999. Genomgången redovisas i en granskningspromemoria.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom två skrivelser till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Av två inom Utrikesdepartementet upprättade promemorior, *bilaga 9 och 10*, som överlämnats som svar framgår bl.a. följande.

Allmänt om beredning av svenska ståndpunkter

När det gäller den övergripande EU-samordningen har statsministerns statssekreterare i Statsrådsberedningen under utrikesministern ansvaret för frågor av horisontell karaktär i EU:s Allmänna råd. Detta följer av 5 § Regeringskansliets föreskrifter (UF 2004:1) med arbetsordning för Utrikesdepartementet (jfr 3 § andra stycket Regeringskansliets föreskrifter [2001:3] med arbetsordning för Statsrådsberedningen).

Enheten för Europeiska unionen vid Utrikesdepartementet (UD-EU) biträder Statsrådsberedningen med bl.a. kontaktmannafunktionen i EU-frågor gentemot departementen och med regelverket för beredningen av EU-frågor i Regeringskansliet. Detta följer av 7 § Regeringskansliets föreskrifter (UF 2004:1) med arbetsordning för Utrikesdepartementet.

I arbetet med beredningen av EU-frågor i Regeringskansliet sammanställer UD-EU riktlinjer, som benämns cirkulär, för handläggningen av EU-frågor inom Regeringskansliet. Utkast till förslag till nya eller ändrade cirkulär bereds gemensamt i Regeringskansliet. Riktlinjerna fastställs efter föredragning för statsministerns statssekreterare. Beslutsfattandet sker därvid formlost. Riktlinjerna ges efter föredragningen ut av chefen för UD-EU. I egenskap av huvudman enligt 28 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet har chefen för UD-EU ansvaret inom sitt sakområde för planering och samordning, ärendenas behöriga gång samt för beredning och föredragning inför departementschefen eller annat statsråd.

Valet av beredningsform avgörs bl.a. av innehållet i det direktiv som det är fråga om, kretsen av intressenter och den tid som står till förfogande. Inom vissa områden avgörs beredningsformen framför allt med hänsyn till vilken tid som står till förfogande. Beredningsformen beror också på vilken praxis som förekommer inom det aktuella sakområdet.

Komplexiteten i ett direktivförslag samt tempot och oförutsebarheten i förhandlingarna innebär ibland att en referensgrupp får anses utgöra det mest ändamålsenliga sättet att löpande inhämta synpunkter från berörda myndigheter och sammanslutningar.

Kommissionens förslag kan av tidsskäl inte alltid remitteras. Rådsarbetsgrupperna börjar ofta förhandla förslagen omgående, vilket försvarar en remisstid på minst tre månader. Det kan dessutom i vissa fall vara svårt och ibland även onödigt att formulera en svensk författningstext innan direktivförslaget remitteras, eftersom innehållet i direktivförslaget förändras under förhandlingens gång. Under själva förhandlingsarbetet sker kontinuerligt bedömningar avseende behovet av svenska lagstiftningsåtgärder.

Samråd med arbetsmarknadens parter har regelmässigt ansetts vara en lämplig metod i frågor om arbetsrätt och arbetsmarknadspolitik. I lagstiftningsärenden som gäller arbetsrätt, nationellt och inom EU spelar arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer en viktig roll när det gäller att förse riksdag och regering med underlag, kunskap och synpunkter. Det handlar vidare normalt om frågor som är av stor betydelse för organisationerna och deras medlemmar.

På det asyl- och migrationspolitiska området är formen för beredning av direktivförslag i stort sett densamma för alla EU-relaterade förslag. EU-referensgruppen för asyl- och migrationspolitiska frågor diskuterar nya förslag till EG-lagstiftning och följer förslagen under förhandlingsprocessen. I referensgruppen deltar företrädare för olika myndigheter och frivilligorganisationer. Inför förhandlingarna i de olika rådsarbetsgrupperna hålls också förmöten för att bereda den svenska positionen. Vissa av remissinstanserna, framför allt Utlänningsnämnden och Migrationsverket, deltar aktivt i förhandlingsarbetet i Bryssel.

Kommissionens förslag till direktiv inom bl.a. områdena administrativt samarbete, punktskatt och mervärdesskatt har regelmässigt skickats ut på skriftlig remiss till berörda myndigheter och aktörer.

Beredningen av direktivförslagen inom det finansiella tjänsteområdet sker sedan några år tillbaka inledningsvis genom att förslagen skickas ut på remiss till berörda myndigheter och intresseorganisationer samt andra relevanta instanser med möjlighet att komma in med skriftliga synpunkter. I brådskande fall förekommer att synpunkter i stället tas upp vid remissmöten eller vid möten med de referensgrupper som knyts till varje direktivförslag. I referensgrupperna ingår – förutom representanter för berörda departement inom Regeringskansliet – normalt berörda myndigheter och intresseorganisationer samt andra aktörer som bedöms relevanta att få in synpunkter från. Möten eller konsultationer med referensgruppen sker fortloppande under rådsbehandlingen av direktivförslaget.

Näringsdepartementets område

Direktivet om komplettering av stadgan för europabolag vad gäller arbetstagarinflytande bereddes i Näringsdepartementets s.k. partssamråd. Det är ett informations- och discussionsforum där representanter för arbetsmarknadens parter och företrädare för departementet och, i förekommande fall, andra myndigheter regelbundet samråder och analyserar arbetsrättsliga frågor. Mötesformen är i huvudsak muntlig men utesluter inte skriftliga inlägg, t.ex. att parterna skriftligen konkretiserar sina synpunkter till departementet. Underlaget för beredningen utgjordes av kommissionens förslag samt muntlig föredragning. Under förhandlingarna har ett flertal olika förslag presenterats. De förslag som ansetts viktiga eller kontroversiella har tagits upp till diskussion i partssamrådet när omständigheterna så medgett. Den text som medlemsstaterna slutligt enats om i Coreper har inte särskilt sänts ut till myndigheter eller organisationer. Utgångspunkten för diskussionen vid partssamråden var att direktivet måste genomföras genom lag. Direktivförslagets påverkan på svensk rätt och konsekvenserna av lagändringar var således en självklar del av diskussionerna. Däremot har remissinstanserna inte beretts tillfälle att ta ställning till lagtextutkast. Redovisning till riksdagen av remissynpunkter har skett kortfattat i en rådspromemoria och vid föredragning inför EU-nämnden.

Direktiven om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung samt om inrättande av en allmän ram för likabehandling bereddes inom Närings- och Kulturdepartementen. Direktivförslagen var inte föremål för något formellt remissförfarande. Med hänsyn till frågornas karaktär och då det är texter som ständigt ändras, har mötesformen, som ger möjlighet till diskussion, ansetts lämplig. Näringsdepartementet har emellertid fortlöpande samråd med arbetsmarknadens parter om aktuella frågor. När det uppkommer frågor av särskild betydelse kan även andra bjudas in till sådana samråd. I de här fallen deltog även Diskrimineringsombudsmannen i samrådsförfarandet under förhandlingsprocessens gång. Det hölls flera samrådsmöten. Vid mötena redovisades muntligt huvuddragen i förslagen till direktiv och, i senare skeden, frågeställningar som berördes under förhandlingarna. Några lagtextutkast fanns inte i detta skede. Diskussionerna har utmynnat i skrifter från mötesdeltagare och även från departementen när man funnit det lämpligt att konkretisera ståndpunkter eller förslag. Några remissynpunkter på frågor kring den genomförandelagstiftning som de kommande direktiven skulle föranleda har inte noterats. För de deltagande i samrådsförfarandet var det dock uppenbart att direktiven skulle komma att kräva genomförandelagstiftning. Några sådana synpunkter har emellertid inte redovisats för riksdagen eller till något organ som utses av riksdagen.

Direktivet om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser grundar sig på ett förslag från kommissionen som behandlades av utredningen om flexibla mekanismer, FlexMex, i slutbetänkandet *Handla för att uppnå klimatmål* (SOU 2000:45). Betänkandet remissbehandlades. En referensgrupp sattes samman med företrädare från berörda branschorganisationer. Vid mötena redovisades muntligt huvuddragen i förslagen till direktiv och, i senare skeden, frågeställningar som berördes under förhandlingarna. Referensgruppen gavs möjlighet att inkomma med skriftliga synpunkter i beredningsförfarandet. De närmast berörda departementen, Naturvårdsverket och Energimyndigheten deltog vid informellt samråd inför slutförhandlingarna. Den text som slutligen antogs av Coreper sändes inte ut till myndigheter och organisationer. Inget lagtextutkast togs fram innan direktivet antagits slutligt.

Direktiven på järnvägsområdet har under förhandlingsprocessen varit föremål för gemensam handläggning. Arbetet med driftskompatibilitetsdirektivet inleddes senare, men kom i slutskedet av rådsbehandlingen att behandlas tillsammans med de övriga direktiven. Direktivförslagen har inte varit föremål för ett traditionellt remissförfarande. Däremot har kontakterna med berörda myndigheter och organisationer med anledning av förslagen varit omfattande. I ett tidigt skede har en faktapromemoria upprättats och kommunicerats med berörda myndigheter och organisationer. Avrapporteringar har skett i den EU-beredningsgrupp som finns på järnvägsområdet. I gruppen ingår representanter från berörda myndigheter och intresseorganisationer. Formerna för samråden har avgjorts på grundval av

vilken tid som stått till förfogande. Ibland har synpunkter lämnats skriftligen och, när det varit mer bråttom, muntligen. Inför varje rådsmöte har instruktionen varit föremål för någon form av remissbehandling. En tjänsteman från Banverket har deltagit i arbetet i rådsarbetsgruppen. Även de slutliga versionerna av direktivförslagen har varit föremål för samråd i EU-beredningsgruppen. I ett tidigt skede stod det klart för samtliga intressenter att det fanns behov av genomförandelagstiftning. Konsekvenserna av dessa förändringar diskuterades, men eftersom förändringarna var omfattande och till stora delar av teknisk karaktär rådde stor enighet om att saken krävde ytterligare utredning innan lagtextförslag kunde presenteras.

Direktiven om elektronisk kommunikation bereddes fortlöpande i en brett sammansatt referensgrupp. Valet av beredningsform betingades av att förhandlingarna fördes i en sådan ordning och ett sådant tempo att diskussioner i en referensgrupp ansågs vara det mest ändamålsenliga sättet att löpande inhämta synpunkter. Därutöver deltog Post- och telestyrelsen kontinuerligt i förhandlingsarbetet. Det slutliga direktivförslaget har inte skickats ut särskilt. Det kommissionsmeddelande som låg till grund för direktivet remissbehandlades emellertid på traditionellt sätt. Remissvaren låg till grund för regeringens yttrande över kommissionens meddelande. Utgångspunkten för remissynpunkterna och diskussionerna i referensgruppen har varit att direktiven måste genomföras genom ändringar i svensk lag. De synpunkter som remissinstanserna och deltagarna i referensgruppen avgett om direktivförslagen har haft sikte på att den nödvändiga genomförandelagstiftningen kan utformas på ett enligt dem bra sätt. Effekterna av direktivförslagets påverkan på svensk rätt var således en självklar del av diskussionerna. Remissynpunkter har redovisats till riksdagen kortfattat i faktapromemorior eller rådspromemorior. Synpunkterna redovisas som synpunkter på direktivförslaget, utan att ha delats upp i synpunkter på behovet av genomförandelagstiftning och andra synpunkter.

E-handelsdirektivet bereddes i en brett sammansatt referensgrupp. Med hänsyn till tempot och oförutsebarheten i förhandlingarna ansågs en referensgrupp vara det mest ändamålsenliga sättet att samla in synpunkter. Det ursprungliga direktivförslaget skickades emellertid ut på remiss för skriftliga synpunkter. Direktivförslaget innehöll flera komplexa frågor. Det slutliga direktivförslaget har inte skickats ut särskilt. Inget lagtextutkast har skickats ut på remiss, eftersom ett sådant krävde ett omfattande utredningsarbete. Utgångspunkten för remissynpunkterna och diskussionerna i referensgruppen var att direktivet måste genomföras genom ändringar i svensk lag. De synpunkter som remissinstanserna och deltagarna i referensgruppen avgett om direktivförslaget har haft sikte på att den nödvändiga genomförandelagstiftningen kan utformas på ett enligt dem bra sätt. Effekterna av direktivförslagets påverkan på svensk rätt var således en självklar del av diskussionerna. Remissynpunkter har redovisats till riksdagen kort-

fattat i en faktrapromemoria. Synpunkterna redovisas som synpunkter på direktivförslaget, utan att ha delats upp i synpunkter på behovet av genomförandelagstiftning och andra synpunkter.

Regeringen angav i propositionen om genomförande av direktivet att den anslöt sig till vissa remissynpunkter på behovet av lagändringar (prop. 2001/02:150 s. 87–92). De aktuella remissynpunkterna hade inkommit till Regeringskansliet efter det att direktivet beslutats och en promemoria om hur det skulle genomföras utarbetats. Regeringen höll i propositionen med om att det, åtminstone i teorin, skulle kunna hävdas att oaktsamhet som grundade straffansvar enligt svensk rätt omfattas av ansvarsfrihet enligt direktivet. Detta gällde vissa fall av spridning av bilder som innehåller barnpornografi eller sexuellt våld, om det skett i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte, samt upphovsrättsintrång. I syfte att undanröja osäkerheten på området föreslogs i propositionen att straffansvaret i de aktuella fallen uttryckligen i lag borde begränsas till uppsåtliga gärningar.

Direktivet om integritet och elektronisk kommunikation bereddes fortlöpande i en brett sammansatt referensgrupp. Inget lagtextutkast har skickats ut. Utgångspunkten för diskussionerna i referensgruppen var att direktivet måste genomföras genom ändringar i svensk lag. De synpunkter som deltagarna i referensgruppen avgett om direktivförslaget har haft sikte på att den nödvändiga genomförandelagstiftningen kan utformas på ett enligt dem bra sätt. Effekterna av direktivförslagets påverkan på svensk rätt var således en självklar del av diskussionerna. Remissynpunkter har redovisats till riksdagen kortfattat i rådspromemoria. Synpunkterna redovisas som synpunkter på direktivförslaget, utan att ha delats upp i synpunkter på behovet av genomförandelagstiftning och andra synpunkter.

Miljödepartementets område

Direktivet om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område grundar sig på ett förslag från kommissionen som av departementet remitterades till en rad svenska instanser. Förslaget till ramdirektiv var av sådan omfattning och komplexitet att en bred remissberedning bedömdes vara motiverad. Remisstiden uppgick till nästan fyra månader. För att ytterligare förbättra underlaget hölls även ett informationsmöte med remissinstanserna. Koncessionsnämnden för miljöskydd hänvisade i sitt remissyttrande avseende kommissionens förslag till vissa lagtekniska ställningstaganden som nämnden tidigare redovisat i samband med remitteringen av förslaget till miljöbalk. Direktivförslaget i sin slutliga version var inte föremål för någon formaliserad remissberedning. Det inrättades dock en interdepartemental beredningsgrupp under förhandlingsarbetet. I denna grupp deltog även representanter från berörda myndigheter vid olika tillfällen.

Utrikesdepartementets område

Direktivet om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse bereddes vid åtminstone tre möten med EU-referensgruppen för asyl- och migrationspolitiska frågor. Valet av beredningsform betingades av frågornas karaktär samt att det rörde sig om texter som ständigt ändrades under förhandlingarnas gång. Referensgruppens medlemmar har inför dessa möten erhållit kopia av den kommenterade dagordningen inför minister-rådsmötena. Underlaget för dessa möten har även utgjorts av direktivförslag och rådspromemorior. Vid mötena har även lämnats muntlig information om nya förslag och förhandlingar rörande dessa.

Direktivet om tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer grundas på ett förslag från kommissionen som departementet sände ut på remiss till en rad myndigheter och organisationer. Vartefter förhandlingarna fortskred delades de reviderade förslagen ut i EU-referensgruppen för asyl- och migrationspolitiska frågor. Förslag till svensk lagtext delades inte ut på detta stadium. En remissammanställning gjordes. Ett antal remissinstanser lämnade synpunkter på hur förslaget skulle kunna genomföras i svensk rätt. Särskilt Utlänningsnämnden och Migrationsverket gav detaljerade synpunkter och påpekade flertalet frågor där överensstämmelsen med svensk rätt ifrågasattes.

Socialdepartementets område

Direktivet om god klinisk sed vid kliniska prövningar av humanläkemedel bereddes under förhandlingsarbetet genom att underhandssynpunkter fortlöpande inhämtades från bl.a. Läkemedelsindustriföreningen och Läkemedelsverket. Det är inte dokumenterat vilka faktorer som låg till grund för valet av denna beredningsform. Underlaget för beredningen utgjordes av direktivutkast. Det är inte dokumenterat om direktivutkast i de slutliga versionerna varit föremål för beredning med remissorgan. Något förslag till svensk lagtext har inte ingått i underlaget. Någon redovisning av underhandssynpunkter från remissinstanser har inte lämnats till riksdagen eller av riksdagen utsett organ.

Regeringen angav i propositionen om genomförande av direktivet att den anslöt sig till vissa remissynpunkter på behovet av lagändringar (prop. 2003/04:32 s. 29–31, 35 och 58–60). De aktuella remissynpunkterna hade inkommit till Regeringskansliet efter det att direktivet beslutats och en promemoria om hur det skulle genomföras utarbetats. En av dessa lagändringar innebar uppställandet av ett absolut krav på samtycke till klinisk läkemedelsprövning även i akutsituationer. Regeringen uttalade i propositionen att detta är en olycklig konsekvens av genomförandet av direktivet.

Direktivet om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror bereddes under förhandlingsarbetet genom att underhandssynpunkter inhämtades vid möten mellan departementets tjänstemän och tjänstemän vid de berörda myndigheterna. Underlaget för denna beredning utgjordes av utkast till direktiv. Det är inte dokumenterat huruvida just det utkast som minister-

rådet antagit varit föremål för remissberedning. Tjänstemän vid departementet och från myndigheterna förde löpande diskussioner om vilka bestämmelser i direktivet som skulle genomföras genom lag och förordning respektive genom myndighetsföreskrifter. Någon redovisning av sådana underhandssynpunkter har inte lämnats till riksdagen eller av riksdagen utsett organ.

Jordbruksdepartementets område

Direktivet om allmän produktsäkerhet grundas på ett förslag från kommissionen som departementet sände ut på remiss till en rad myndigheter och intresseorganisationer. Det vidsträckta tillämpningsområdet och det relativt stora antalet intressenter var viktiga skäl till varför ett skriftligt remissförfarande genomfördes. I det bifogade missivet framhölls att departementet efterfrågade att ett antal utpekade myndigheter och organisationer skulle titta särskilt på några enskilda artiklar i direktivförslaget. Något utkast till genomförandelagstiftning fanns inte tillgängligt vid denna tidpunkt. Remissförfarandet och instansernas huvudsakliga inställning till direktivförslaget redovisades för riksdagen i en faktapromemoria. Berörda intresseorganisationer och myndigheter informerades dessutom om förhandlingsarbetet inom ramen för en vid departementet inrättad referensgrupp för konsumentfrågor. Den slutliga versionen av direktivförslaget – som till stora delar överensstämmer med det ursprungliga kommissionsförslaget – har inte varit föremål för beredning med samtliga intresseorganisationer och myndigheter. Departementet hade emellertid under hela förhandlingsarbetet nära kontakter med den centrala tillsynsmyndigheten på området (Konsumentverket). Remissinstanserna har endast i försumbar utsträckning haft synpunkter på utformningen av kommande genomförandelagstiftning och konsekvenserna av sådan lagstiftning.

Regeringen angav i propositionen om genomförande av direktivet att den anslöt sig till vissa remissynpunkter på behovet av ändringar i det lagförslag som hade remitterats (prop. 2003/04:121 s. 106–108 och 131–135). Detta innebar bl.a. att en preskriptionsbestämmelse i den dåvarande produktsäkerhetslagen inte överfördes till den nya lagen. De aktuella remissynpunkterna hade inkommit till Regeringskansliet efter det att direktivet beslutats och ett betänkande om hur det skulle genomföras utarbetats.

Finansdepartementets område

Direktiven rörande fondföretag har under förhandlingsarbetet kontinuerligt diskuterats i en referensgrupp sammansatt av representanter från berörda myndigheter och intresseorganisationer. Dokumentation saknas om vilka faktorer som gjorde att de ursprungliga direktivförslagen inte remitterades genom ett traditionellt remissförfarande. Såväl direktivförslag som andra förslag och dokument som diskuterats inom rådsarbetsgruppen har skickats ut till referensgruppen. En representant från Finansinspektionen har suttit med i den rådsarbetsgrupp som diskuterat direktivförslagen. Några skrift-

liga remissyttranden har inte inkommit. Det måste dock ha stått klart för referensgruppen att direktivförslagen skulle leda till omfattande ändringar i den svenska fondlagstiftningen.

Direktivet om beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar grundar sig på ett förslag från kommissionen, som remitterades av departementet till ett antal myndigheter och intresseorganisationer. Ett skriftligt remissförfarande valdes, eftersom det fanns tid till det. Remissinstanserna förde fram vissa synpunkter på behovet av genomförandelagstiftning och konsekvenserna av sådana lagändringar.

Det ursprungliga förslaget till *direktiv rörande mervärdesskatteordningen för radio- och televisionssändningar samt vissa tjänster som tillhandahålls på elektronisk väg* remitterades av departementet. Ett skriftligt remissförfarande valdes, eftersom det fanns tid till det. Under beredningen av förslaget hölls två möten med företrädare för näringslivet. Dessutom skedde ett antal informella kontakter via telefon och e-post. Löpande kontakter hölls med Riksskatteverket. Remissinstanserna hade inga särskilda synpunkter på behovet av genomförandelagstiftning och konsekvenserna av sådana lagändringar.

Direktivet rörande punktbeskattning av tobaksvaror grundar sig på ett förslag från kommissionen, som remitterades av departementet till ett antal myndigheter, intresseorganisationer och företag. Ett skriftligt remissförfarande valdes, eftersom det fanns tid till det. En myndighet lämnade vissa synpunkter av författningstekniskt slag.

Direktivet rörande ömsesidigt bistånd för indrivning av vissa fordringar grundar sig på ett förslag från kommissionen, som remitterades av departementet till ett antal myndigheter och organisationer. Ett skriftligt remissförfarande valdes, eftersom det fanns tid till det. Vissa remissinstanser förde fram synpunkter på behovet av genomförandelagstiftning och konsekvenserna av sådana lagändringar. En sammanställning av remissvaren fogades som bilaga till en faktapromemoria som översändes till riksdagen.

Utskottets ställningstagande

De övergripande riktlinjerna för beredningen av regeringsärenden ges i 7 kap. regeringsformen. Av 7 kap. 1 § framgår att det för beredning av regeringsärendena skall finnas ett regeringskansli. I detta ingår departement för skilda verksamhetsgrenar. Enligt 7 kap. 3 § avgörs regeringsärenden av regeringen vid regeringssammanträde. Ett statsråds deltagande i ett möte med ministerrådet utgör emellertid inte i formell mening ett regeringsärende. Bestämmelsen i 7 kap. 2 § regeringsformen om beredningen av regeringsärenden är därmed inte direkt tillämplig på beredningen av svenska ståndpunkter i förhandlingar rörande EG-direktiv.

Närmare bestämmelser om Regeringskansliets uppgifter ges emellertid i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Förutom uppgiften att bereda regeringsärenden åligger det enligt 1 § Regeringskans-

liet att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Som tidigare har framgått har vidare inför Sveriges anslutning till EU understrukits att remissförfarandet kommer att ha kvar sin betydelsefulla roll i det svenska beredningsarbetet även när det gäller ärenden inom EU-samarbetet.

Riktlinjerna för beredningen i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor har visserligen tillkommit genom formlöst beslutsfattande. Enligt utskottets mening bär dock chefen för Regeringskansliet, dvs. statsministern, konstitutionellt sett ansvaret för att rutinerna för beredningen i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter beträffande direktivförslag är utformade på ett sådant sätt att olika berättigade intressen kan tillvaratas genom remissförfaranden.

Av den utredning som utskottet har inhämtat framgår att utkast till EG-direktiv i de flesta av fallen i omfattande utsträckning har beretts med myndigheter och andra berörda instanser under framför allt tidiga skeden i förhandlingsarbetet inom EU. Det framgår även att remissberedning i flera fall inte har ägt rum vad avser de texter som slutligt har antagits som bindande av ministerrådet.

Enligt utskottets mening kan remissförfaranden under olika stadier av förhandlingsprocessen inom EU fylla flera funktioner som tillvaratar delvis skilda intressen.

Remissberedning av direktivförslag ger för det första, framför allt under ett tidigt stadium, svenska remissinstanser möjlighet att få gehör för egna synpunkter på vad den färdigförhandlade slutprodukten bör innehålla. Denna funktion hos det svenska remissförfarandet förefaller vara väl tillgodosedd när det gäller flertalet av de beredningsförfaranden som utskottet har granskat.

Remissberedning av förslag till direktivtexter kan emellertid även, inte minst i ett avslutande skede av förhandlingsprocessen, ge remissinstanser möjlighet att överblicka vilka konsekvenser det slutligt antagna direktivet faktiskt kommer att medföra för svenska förhållanden. Det är utskottets uppfattning att synpunkter från myndigheter och andra berörda instanser kan utgöra ett värdefullt underlag, t.ex. när det gäller att bedöma vilka lagstiftningsåtgärder riksdagen kommer att behöva vidta efter det att ministerrådet har antagit ett EG-direktiv. Utskottet vill också kraftigt understryka vikten av att riksdagsorgan vid samråd före antagandet av direktivet ges möjlighet att ta del av sådana synpunkter, i den mån sådana synpunkter inte tidigare har redovisats för riksdagen och inte heller framstår som obefogade.

På grundval av sin granskning kan utskottet konstatera att denna funktion hos det svenska remissförfarandet har varit mindre väl tillgodosedd när det gäller beredningen av vissa direktivförslag. I några fall har regeringen anslutit sig till remissynpunkter på lagstiftningsbehovet som har framförts efter det att direktivet har blivit antaget. Regeringens ställningstagande, som bygger på de nyss nämnda remissynpunkterna, har då redovisats till riksdagen först i samband med att regeringen lagt fram lagförslag i syfte att genomföra det redan antagna direktivet i svensk rätt. Enligt utskottets

mening är det av stor vikt att så långt över huvud taget möjligt sörja för att beredningsprocessen utformas på ett sätt som leder till att synpunkter av det aktuella slaget kan komma fram och redovisas för riksdagen redan innan ett direktiv har blivit antaget av ministerrådet.

Valet av beredningsform i fråga om svenska ståndpunkter rörande utkast till EG-direktiv bör enligt utskottets uppfattning vara grundat på samma överväganden som vid beredning av regeringsärenden. Det traditionella sättet för regeringen att få upplysningar och yttranden är att skicka ut betänkanden och promemorior på remiss. Regeringen kan även skaffa sig information på annat sätt, främst genom remissmöten och genom att hämta in underhandssynpunkter. Det är dock vedertaget att komplicerade lagstiftningsärenden regelmässigt skall föregås av traditionell remissbehandling. Vid beredningen i Regeringskansliet av det ursprungliga direktivförslag som kommissionen lägger fram skall därför enligt utskottets mening traditionellt remissförfarande tillämpas i samma utsträckning som vid lagstiftningsärenden. Utskottet har i samband med tidigare granskning uttalat att ett skriftligt förfarande är och alltid bör vara det normala sättet att inhämta synpunkter från utomstående under beredningen av ett lagförslag. Planeringen av ett ärende bör vara så god att inte remissmöten måste tillgripas på grund av bristande tid. Ett remissmöte kan däremot fylla en funktion först och främst för att komplettera ett skriftligt remissförfarande (bet. 1999/2000:KU10 s. 24). I tillägg härtill vill utskottet betona vikten av att underhandssynpunkter av det aktuella slaget dokumenteras.

Utskottet inser att tidsramarna och övriga förutsättningar för förhandlingsprocessen inom EU kan medföra svårigheter att tillämpa ett traditionellt remissförfarande under senare skeden av denna process, också i fall då detta skulle vara motiverat. Exempelvis skulle detta kunna vara fallet då kommissionens ursprungliga förslag har genomgått omfattande förändringar med följdverkningar för lagstiftningsbehovet i Sverige. Mot den anförda bakgrunden vill utskottet emellertid understryka att underhandskontakter med myndigheter och andra intressenter i sådana fall kan ersätta remissbehandling av traditionellt slag endast då detta är oundgängligen påkallat av de tidsramar som gäller för ministerrådets antagande av ett direktiv eller i andra undantagssituationer.

8 Beslutsfattande på utrikespolitikens område

Ärendet

Konstitutionsutskottet har tidigare granskat formerna för utrikespolitiska beslut. I den nu aktuella granskningen fokuseras på regeringens godkännande av beslut inom Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Ett syfte är att belysa omfattningen av formella regeringsbeslut med anledning av instrumenten gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Till grund för granskningen har legat en promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet (*bilaga 12*) samt en promemoria om regeringsbeslut under 2003 rörande gemensamma åtgärder och ståndpunkter upprättad inom utskottets kansli (*bilaga 11*).

Utredning i ärendet

Tidigare granskning

Våren 2000 granskade utskottet regeringens underlåtenhet att överlägga med Utrikesnämnden i fråga om förbindelserna med Österrike. Bakgrunden var att Göran Persson under ett besök i Aten i slutet av januari 2000 efter kontakt med utrikesminister Anna Lindh beslutat att Sverige skulle ställa sig bakom ett gemensamt uttalande från en rad EU-länder om följderna av en regeringsbildning i Österrike. Eftersom bestämmelserna i 10 kap. 6 § regeringsformen lämnar utrymme för att underlåta överläggningar med Utrikesnämnden under vissa omständigheter kunde enligt utskottet inte någon kritik riktas mot statsministerns eller utrikesministerns handlande i ärendet. Utskottet aviserade sin avsikt att i ett senare granskningsbetänkande närmare gå in på formerna för beslut i frågor av det aktuella slaget (bet. 1999/2000:KU20 s. 18). Hösten 2000 anförde utskottet att granskningsfrågan aktualiserade komplicerade överväganden kring vad som faktiskt kan anses reglerat i regeringsformen å ena sidan och vad som snarare får anses vara konstitutionell praxis å andra sidan. Enligt utskottets mening krävde slutsatser i ärendet ytterligare överväganden baserade på ett bredare underlag. Utskottet avsåg att fortsätta den nu inledda granskningen (bet. 2000/01:KU10).

I betänkande 2001/02:KU20 (s. 229–250) redovisade utskottet sin granskning. Utskottet inhämtade synpunkter från Regeringskansliet och höll en utfrågning med f.d. ambassadören Sverker Åström, regeringsrådet Marianne Eliason och docenten Thomas Bull. Utrikesutskottet yttrade sig till konstitutionsutskottet.

Konstitutionsutskottet redovisade olika frågeställningar och aspekter som aktualiserats under granskningen. Utskottet anförde att granskningen hade bidragit till en fördjupning av insikterna när det gäller villkoren för beslutsfattandet inom Utrikesdepartementets område och även inom EU. Redovis-

ningen tjänade därigenom ett syfte som underlag och bakgrund för bl.a. framtida granskningsfrågor. Granskningen föranledde inte något särskilt uttalande från utskottets sida.

I betänkande 2001/02:KU20 (s. 58–65) granskade utskottet också regeringsbeslut och samråd med EU-nämnden i andra- och tredjepelarförfrågor. Utskottet erinrade om att regeringens skyldighet att inför ministerrådsmöten samråda med EU-nämnden omfattar frågor i alla de tre pelarna. Utskottet fann att vid några få tillfällen hade det från regeringens sida setts som nödvändigt att regeringen fattar beslut inför ministerrådsmöten innan det slutliga samrådet med EU-nämnden ägt rum. Detta är, anförde utskottet, givetvis inte någon lämplig ordning, även om regeringen teoretiskt sett kan ändra sitt beslut före ministerrådsmötet om utgången av samrådet med EU-nämnden skulle ge anledning till det. Även om förfarandet är sällsynt, understryker det enligt utskottet betydelsen av att beslutssystemet inom EU utformas på ett sådant sätt att de nationella parlamenten ges erforderligt rådrum i aktuella ärenden samt av att regeringen på ett tidigt stadium uppmärksammar vilka ärenden som planeras bli behandlade vid de olika ministerrådsmötena och som kräver regeringsbeslut.

Beslutfattande inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) kan EU:s medlemsländer med olika medel samordna sitt utrikespolitiska agerande. GUSP-samarbetet, som brukar benämnas EU:s andra pelare, regleras i avdelning V (artiklarna 11–28) i EU-fördraget. Tre särskilda instrument inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken brukar framhållas: gemensamma strategier, gemensamma åtgärder, gemensamma ståndpunkter.

Europeiska rådet (dvs. stats- och regeringscheferna) kan enligt artikel 13 i EU-fördraget besluta om en *gemensam strategi* i frågor där medlemsländerna har viktiga gemensamma intressen. Hittills har man beslutat om gemensamma strategier rörande Ryssland, Ukraina och Medelhavsregionen. Under 2003 fattade Europeiska rådet beslut om att förlänga den gemensamma strategin från 1999 med Ryssland med ett år (2003/471/GUSP). Några nya gemensamma strategier antogs inte.

Gemensamma åtgärder antas enligt artikel 14 i EU-fördraget av rådet (dvs. ministerrådet, t.ex. i konstellationen Allmänna frågor och yttre förbindelser) i specifika situationer där operativa insatser från unionens sida anses nödvändiga. Många av de gemensamma åtgärder som genomförts har gällt det forna Jugoslavien, t.ex. administrationen av staden Mostar. Andra exempel är valövervakning i Ryssland, stöd till demokratiutvecklingen i Sydafrika och fredsprocessen i Mellanöstern, liksom stöd till insamling och förstöring av vapen i Albanien.

Rådet kan vidare enligt artikel 15 i EU-fördraget anta *gemensamma ståndpunkter*. En gemensam ståndpunkt anger unionens inställning till en särskild fråga av geografisk eller tematisk karaktär. Gemensamma ståndpunkter har beslutats om bl.a. det forna Jugoslavien, den internationella brottmålsdomstolen och terroristbekämpning.

Det förekommer också andra slags beslut inom andra pelaren. Ordförandelandet kan t.ex. på uppdrag av rådet förhandla fram avtal med andra stater eller internationella organisationer. Vidare förekommer regelbundet meddelanden och uttalanden från EU och från EU:s ordförandeland i aktuella utrikespolitiska frågor. Flera hundra deklARATIONER publiceras varje år i skilda ämnen, t.ex. om internationella kriser, om utvecklingen i ett land eller vid en statschefs bortgång.

Regeringens beslutsfattande i frågor inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Samarbetet mellan medlemsländerna inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är mellanstatligt, vilket innebär att medlemsländerna inte har överlåtit beslutanderätt till de gemensamma institutionerna.

Ur svensk synvinkel kan de beslut inom EU:s andra pelare som är folkrättsligt bindande betraktas som mellanstatliga överenskommelser. Enligt regeringsformen 10 kap. 1 § ingås överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation av regeringen (i vissa fall krävs riksdagens godkännande).

I en promemoria från Utrikesdepartementet som redovisas i den tidigare granskningen (bet. 2001/02:KU20) anfördes att beslut där det kan finnas inslag av utrikespolitiska överväganden och som behandlas som regeringsärenden är för Utrikesdepartementets del typiskt sett bl.a. ingående av internationella överenskommelser inkluderande även godkännanden inför EU-beslut om gemensamma åtgärder och andra rådsbeslut inom den s.k. andra pelaren.¹

I Regeringskansliets *Cirkulär 3 Riktlinjer för beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m.* erinras om att i vissa fall krävs att regeringen fattar beslut före ett beslut inom EU. Ett beslut som rådet fattar i den andra och den tredje pelaren kan binda medlemsstaterna på samma sätt som följer av sedvanligt internationellt samarbete i enlighet med folkrättsliga regler. I de fall rådet t.ex. ska besluta om en gemensam åtgärd enligt artikel 14 i Unionsfördraget kan beslutet vara att jämställa med en internationell överenskommelse. I cirkuläret anfördes att om ett beslut inom EU är att jämställa med en internationell överenskommelse aktualiseras de bestämmelser i 10 kap. regeringsformen som reglerar förhållandet till andra stater.

¹ Under utskottets granskning våren 2002 anfördes att gränsen mellan ärendehandläggning och s.k. faktiskt handlande, som inte betraktas som beslut, är oklar (bet. 2001/02:KU20). De frågor som diskuteras här, främst gemensamma åtgärder och ståndpunkter, är emellertid att betrakta som ärendehantering.

Regeringsbeslut under 2003 rörande gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter

I genomgången av Utrikesdepartementets protokoll serie A under 2003 har noterats när regeringen fattar beslut om att godkänna en gemensam åtgärd eller ståndpunkt. I protokollet anges normalt att regeringen beslutar att Sverige ska rösta för ett antagande av den gemensamma åtgärden (eller ståndpunkten), under förutsättning att den i allt väsentligt överensstämmer med den bifogade texten. Som bilaga till regeringsbeslutet återfinns förslaget. När rådet har fattat beslut publiceras åtgärden eller ståndpunkten i Europeiska unionens officiella tidning (EUT).

Under 2003 beslutade regeringen enligt genomgångna protokoll att godkänna att Sverige skulle rösta för förslag till 5 gemensamma åtgärder samt 13 gemensamma ståndpunkter. Dessa 18 regeringsbeslut återfinns i 14 olika protokoll. Totalt finns 43 protokoll i serie A under 2003. Det innebär att i nära var tredje protokoll finns ett godkännande inför en gemensam åtgärd eller gemensam ståndpunkt.

De gemensamma åtgärderna rör bl.a. EU:s polisuppdrag i Bosnien-Hercegovina och insättandet av en krishanteringsstyrka i Kongo. Beslut om gemensamma ståndpunkter handlar bl.a. om restriktiva åtgärder mot Zimbabwe och Liberia, kampen mot terrorism och frågor om Irak.

Vidare har en jämförelse av samtliga de gemensamma åtgärder och ståndpunkter som antagits inom EU med dem som regeringen fattat beslut om enligt Utrikesdepartementets protokoll gjorts. Jämförelsen mellan olika källor visar att det finns gemensamma åtgärder och ståndpunkter som inte föranlett särskilda beslut enligt Utrikesdepartementets protokoll. Utöver de gemensamma åtgärder som regeringen enligt Utrikesdepartementets protokoll godkände att Sverige röstar för antogs ytterligare 15 stycken under 2003. Dessa rörde bland annat frågor som ändring och förlängning av uppdrag för EU:s särskilda representanter i t.ex. Afghanistan. När det gäller gemensamma ståndpunkter antogs fem stycken under 2003 utöver dem som behandlas i regeringens protokoll, t.ex. rörande multilaterala avtal om icke-spridning av massförstörelsevapen och bärare samt om den internationella brottmålsdomstolen.

De gemensamma åtgärderna och ståndpunkterna samt tidpunkten för regeringens beslut i aktuella fall framgår av bilagorna 11 och 12.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet bett om kommentarer om regeringens beslutsfattande i frågor rörande EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, särskilt avseende gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter. Från Regeringskansliet har den 14 oktober 2004 som svar översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (*bilaga 12*).

I promemorian erinras om att en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt inom ramen för EU:s utrikespolitiska samarbete kan vara – men behöver inte vara – en internationell överenskommelse i regeringsformens mening. Av avgörande betydelse för denna gränsdragning är huruvida den aktuella åtgärden eller ståndpunkten innebär att staterna är folkrättsligt bundna av den, dvs. om den innebär ett klart och tydligt åtagande för staterna, som innefattar en begränsning av den nationella handlingsfriheten på det aktuella området. I så fall föreligger ett internationellt avtal och 10 kap. 1 § blir tillämplig. I de fall ett folkrättsligt bindande åtagande inte uppkommer rör det sig om mer allmänna deklARATIONER och uttalanden för vilka bundenheten för de deltagande staterna mer kan sägas ligga på det politiska planet eller endast uttrycka en gemensam politisk viljeytring. Det är ett dokumentets innehåll – inte hur dokumentet betecknas – som bestämmer karaktären och därmed också den formella hanteringen hos regeringen.

Rådets gemensamma åtgärd (2003/115/GUSP) av den 18 februari 2003 om ändring och förlängning av den gemensamma ståndpunkten (2002/145/GUSP) om restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, i vilken medlemsstaterna bl.a. förbinder sig att genomföra reserestriktioner, är ett exempel på ett beslut som innebär att ett folkrättsligt bindande åtagande uppkommer. Ett fall som innebär att ett folkrättsligt bindande åtagande inte uppkommer är rådets gemensamma åtgärd (2003/472/GUSP) av den 27 juni 2003 om fortsättande av Europeiska unionens samarbetsprogram för icke-spridning och nedrustning i Ryska federationen, där medlemsstaterna närmare reglerar ett samarbetsprogramns mål i syfte att stödja Rysslands insatser för vapenkontroll, nedrustning och icke-spridning.

De gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter under 2003 som har inneburit att ett folkrättsligt bindande åtagande har uppkommit har således erfordrat ett regeringsbeslut innan Sverige kunnat rösta för antagande av EU:s beslut. Det finns ett antal gemensamma åtgärder och ståndpunkter under 2003 som inte har föranlett särskilda regeringsbeslut. I dessa fall har bedömningen gjorts att några folkrättsligt bindande åtaganden för Sveriges del inte uppkommit som en följd av EU:s beslut. Något regeringsbeslut har således inte krävts i dessa fall.

I promemorian anförs att EU:s beslutsordning inom GUSP-området bl.a. utmärks av att beslutsfattandet inte sällan sker enligt en svårförutsebar agenda och i ett högt tempo. Detta kan emellanåt medföra svårigheter att iaktta de inhemska bestämmelser som reglerar formerna för sådana beslut. Förutom att ett regeringsbeslut skall processas på ofta mycket kort tid har regeringen en skyldighet att informera och samråda med riksdagen och dess EU-nämnd.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har i det föregående redovisat omfattningen under 2003 av instrumenten gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter och regeringens beslut inför dessa. Som framgått finns det i nära vart tredje protokoll från Utrikesdepartementet ett godkännande inför beslut om en gemensam åtgärd eller gemensam ståndpunkt.

I promemorian som upprättats inom Utrikesdepartementet anförs att EU:s beslutsfattande inom GUSP-området inte sällan sker i ett högt tempo. Det beror inte på EU:s beslutsordning i sig att tempot i internationell politik kan vara högt. Till exempel kan en internationell kris inträffa plötsligt och påkalla ett snabbt agerande från EU och dess medlemsländer.

Det höga tempot kan enligt promemorian från Utrikesdepartementet emellanåt medföra svårigheter att iakta de inhemska bestämmelser som reglerar formerna för sådana beslut. Det är enligt utskottets mening likväl inte acceptabelt om de inhemska bestämmelserna inte iakttas.

I princip finns två olika vägar för att uppnå överensstämmelse mellan beslutsprocessen på EU-nivå och nationella regler. Den ena vägen innebär att beslutsprocessen inom EU anpassas så att de nationella reglerna kan upprätthållas utan att ändras medan den andra vägen innebär att de nationella reglerna anpassas till systemet på EU-nivå. Finner regeringen behov av ändrade regler för den nationella hanteringen får regeringen föreslå sådana ändringar (eller, om ändringarna ligger inom regeringens kompetensområde, på egen hand besluta om sådana ändringar).

Utskottet noterar vidare att ett antal gemensamma åtgärder och ståndpunkter inte har föranlett särskilda regeringsbeslut. Som anförs i promemorian från Utrikesdepartementet har i dessa fall bedömningen gjorts att några folkrättsligt bindande åtaganden för Sveriges del inte uppkommit som en följd av EU:s beslut. Något regeringsbeslut har således inte krävts i dessa fall. Utskottet förutsätter att det görs en noggrann bedömning i varje enskilt fall av huruvida något folkrättsligt bindande åtagande uppkommer för Sverige.

Granskningen ger inte utskottet anledning till något ytterligare uttalande.

Reservation

Följande reservation har avgivits. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i reservationen.

Senareläggning av avgiften till Europeiska utvecklingsfonden (avsnitt 2.3)

av Göran Lennmarker (m), Helena Bargholtz (fp), Henrik S Järrel (m), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m) och Helena Höij (kd).

Våren 2004 granskade utskottet regeringens senareläggning av avgiften till EU:s budget till nästa budgetår. I den nu aktuella granskningen har det visat sig att även avgiften till Europeiska utvecklingsfonden senarelades. Vi står fast vid vår uppfattning, som vi redovisade i betänkande 2003/04:KU20 (s. 221, reservation 6).

Vi vill således erinra om att enligt budgetlagen är regeringen skyldig att vidta åtgärder om det finns risk att utgiftstaket kommer att överskridas. Som framhålls i förarbetena till budgetlagen är emellertid regeringen samtidigt förpliktad att se till att de åtaganden som staten har till följd av lag eller avtal fullföljs. Beslutet att skjuta på avgiften till Europeiska utvecklingsfonden innebar ett avsteg från EG:s bestämmelser. Den åtgärd som vidtogs står sålunda i strid med såväl budgetlagen som EG:s regler. Vidare ledde åtgärden – tvärtemot syftet med utgiftstak – inte till bättre kontroll över statens utgifter. Snarare ökade utgifterna eftersom staten till följd av den förse- nade inbetalningen måste erlagga dröjsmålsränta. Det kan enligt vår mening ifrågasättas om detta överensstämmer med budgetlagens krav på god hus- hållning. Slutligen kan konstateras att regeringen enligt 9 kap. 10 § rege- ringsformen inte utan riksdagens bemyndigande får uppta lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse. Närmare bestämmelser om befogen- het för regeringen att ikläda staten ekonomisk förpliktelse finns i budgetla- gen. Enligt 12 § får regeringen för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter även under senare budgetår än det statsbudgeten avser. Beslutet att skjuta på avgiften till Euro- peiska utvecklingsfonden, och därigenom medvetet ådra staten en utgift i form av dröjsmålsränta under det efterföljande budgetåret, har inte förank- rats i riksdagen.

Enligt vår mening har regeringen agerat i strid med gällande regler och överträtt sina befogenheter. För detta förtjänar regeringen kritik.

Särskilt yttrande

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttrande. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i det särskilda yttrandet.

Regeringskansliets resultatredovisning (avsnitt 3.2)

av Göran Lennmarker (m), Helena Bargholtz (fp), Henrik S Järrel (m), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m) och Helena Höij (kd).

Konstitutionsutskottet har vid tidigare granskningar funnit att det inte varit möjligt att få en samlad bild av effekterna av sammanslagningen av olika departement och enheter till Regeringskansliet. Utskottet har samtidigt noterat att antalet ärenden inom Regeringskansliet minskar inom i stort sett alla ärendegrupper – undantaget interpellationer och utrednings- och kommittédirektiv. När det gäller antalet registrerade ärenden i form av EU-handlingar sjunker också antalet.

Regeringskansliets anslag förstärktes inför Sveriges ordförandeskap i EU. Även om anslaget minskade något året efter ordförandeskapet så har det sedan ökat igen. Sedan 1999 har anslaget ökat kraftigt utan närmare motivering än vad som angavs inför ordförandeskapsperioden. Hänvisningen till EU-medlemskapet och ökad internationalisering är enligt vår mening inte tillräcklig. Enligt vår mening måste Regeringskansliets expansion också fortsatt ges kritisk uppmärksamhet.

BILAGA

Sakregister 2000-2004

AB Svenska Spel.....	2003/04:10 s. 27
Aktiebolagslagen.....	2003/04:10 s. 29
A-lotteriet.....	2001/02:20 s. 92
Arbetsmiljön, överklagningsärenden avseende.....	2003/04:10 s. 31
Assi Domän.....	2001/02:20 s. 104
Avvisning till Egypten.....	2001/02:20 s. 128
Behandlingen av Östersjömiljarden.....	2000/01:20 s. 45
Beredning av ärende.....	2001/02:20 s. 66
lagärenden.....	2003/04:10 s. 33
statens skolor för vuxna.....	2001/02:20 s. 66
Beslut i regeringsärenden ”utom listan”.....	2002/03:10 s. 24
Beslut på tredje pelarens område inom EU-samarbetet.....	2002/03:10 s. 58
Beslutsfattande på utrikespolitikens område.....	2004/05:10 s. 86
Besvarandet av interpellationer.....	2001/02:10 s. 30
Bisysslor, anställdas.....	2001/02:10 s. 18
Budgetlagen.....	2003/04:10 s. 28
Centrala studiestödsnämnden, utbildningsminister Östros ansvar för.....	2001/02:20 s. 182
Chef för Östasiatiska museet, tillsättning av.....	2001/02:20 s. 102
Den ekonomiska vårpropositionen.....	2002/03:10 s. 65
EG-direktiv, remissberedningen av.....	2004/05:10 s. 71
Ersättning ex gratia.....	2002/03:10 s. 56
Estonia, M/S, förlisning.....	2001/02:20 s. 147
EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.....	2004/05:10 s. 87
EU-frågor.....	2003/04:10 s. 73
EU-nämnden, samråd med.....	2001/02:20 s. 58
Europeiska utvecklingsfonden.....	2004/05:10 s. 17
EU-toppmötet i Göteborg.....	2001/02:20 s. 152
Faktapromemorior.....	2003/04:10 s. 73
Fideikommissärenden.....	2004/05:10 s. 53
Finansinspektionens sponsoravtal med affärsbankerna.....	2001/02:20 s. 214
Flygbolag, statlig garanti till.....	2001/02:20 s. 69
Flygutbildningar, lokalisering av.....	2001/02:20 s. 18
FN-sanktioner.....	2001/02:20 s. 115
Formerna för utrikespolitiska beslut.....	2000/01:10 s. 32
.....	2001/02:20 s. 229
Fryshuset, hantering av ärende om bidrag till.....	2001/02:20 s. 96
Fråga om krigsmateriel till Natoländerna.....	2000/01:20 s. 118
Författningsreglering.....	2003/04:10 s. 21, 25
Författningsutgivningen.....	2004/05:10 s. 38
Försvarsmakten, lokalisering av samlade flygutbildningar inom.....	2001/02:20 s. 18
Förvaltningsbeslut.....	2003/04:10 s. 21
Förvaltningslagen.....	2001/02:10 s. 35
Förvaltningsmyndigheternas internationella överenskommelser.....	2004/05:10 s. 64
Förvaltningsärenden	

avseende överklagningsärenden om arbetsmiljön.....	2003/04:10 s. 31
brevsvar.....	2001/02:10 s. 33
dispens från arvs- och gåvoskatt.....	2000/01:10 s. 30
dispens från stämpelskatt.....	2000/01:10 s. 30
undantag enligt 6 kap. 17 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.....	2000/01:10 s. 30
vissa.....	2001/02:10 s. 33
överklagandeärenden i Näringsdepartementet.....	2001/02:10 s. 35
Föräldraledighet och förvärsarbete.....	2004/05:10 s. 26
Gemensam myndighet för statens skolor för vuxna.....	2001/02:20 s. 66
Göteborg, EU-toppmötet i.....	2001/02:20 s. 152
Handläggning av ett tillsättningsärende.....	2001/02:20 s. 102
Hantering av ett ärende om bidrag till Fryshusets verksamhet.....	2001/02:20 s. 96
Heby kommun, kommun- och landstingstillhörighet.....	2001/02:20 s. 54
Helikopter NH90, upphandling av.....	2001/02:20 s. 80
Hävande av ett vapenembargo.....	2001/02:20 s. 88
A-punkter.....	2001/02:20 s. 89
samråd med EU-nämnden.....	2001/02:20 s. 89
Indelningsärenden.....	2001/02:10 s. 39
Indragningen av transportstödet från årsskiftet 2000.....	2000/01:20 s. 68
Informationsbroschyr till hushållen i samband med Sveriges EU-medlemskap.....	2000/01:20 s. 76
Integrationsfrågor, Regeringskansliet m.m.....	2001/02:10 s. 13
Internet, tillståndsgivning till spel på.....	2001/02:20 s. 92
Interpellationer.....	2001/02:10 s. 30
besvarande av.....	2001/02:20 s. 29
Interregnum på skolministerposten.....	2001/02:20 s. 29
Jämställdhetsfrågor, Regeringskansliet m.m.	2001/02:10 s. 9
.....	2003/04:10 s. 11
Kommandomål.....	2002/03:10 s. 52
regeringens handläggning av.....	2002/03:10 s. 52
Kommittéväsendet, Anhörigkommittén.....	2001/02:20 s. 198
Kommunala indelningen, ändringar i.....	2001/02:10 s. 39
Kommundelning avseende stadsdelen Torslanda.....	2001/02:20 s. 49
tillkännagivanden.....	2001/02:20 s. 52
Konsultavtal, Regeringskansliets.....	2001/02:10 s. 14
Kretsloppsmiljarden.....	2000/01:10 s. 22
Krigsmateriel till Natoländerna, fråga om.....	2000/01:20 s. 118
Kunskapslyftet.....	2000/01:10 s. 24
Kvinnliga chefer i Regeringskansliet	2003/04:10 s. 11
.....	2004/05:10 s. 28
Lagrådets granskning.....	2003/04:10 s. 33
Lagärenden, beredningen av.....	2003/04:10 s. 33

Levande historia	2000/01:10 s. 25
Lokalisering av Försvarsmaktens samlade flygutbildningar, tillkännagivande av regeringen	2001/02:20 s. 22
Lotterier på Internet	2001/02:20 s. 92
M/S Estonias förlisning	2001/02:20 s. 147
Miljöbalken, notifiering av	2001/02:20 s. 110
Non-papers	2003/04:10 s. 86
Notifiering av miljöbalken	2001/02:20 s. 110
Nyckeltal	2004/05:10 s. 33
Nådeärenden	2002/03:10 s. 39
regeringens handläggning av	2002/03:10 s. 39
Näringsdepartementet	2000/01:20 s. 112
förvaltningsärenden (överklagningsärenden)	2001/02:10 s. 35
som beredningsorgan	2000/01:20 s. 112
Offentliggörande av aktieförsäljning	2001/02:20 s. 261
Penninglotteriet	2003/04:10 s. 29
Permutationsärenden	2004/05:10 s. 49
Personalsituationen i Regeringskansliet	2001/02:10 s. 10
Politisk överenskommelse	2002/03:10 s. 62
Politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet	
.....	2000/01:10 s. 6
.....	2001/02:10 s. 7
.....	2002/03:10 s. 14
.....	2003/04:10 s. 13
.....	2004/05:10 s. 25
Prissättningen av Telias aktie vid börsintroduktionen	2000/01:20 s. 104
Propositionsavlämnandet	2001/02:10 s. 26
Protokoll, regeringens	2001/02:10 s. 24
Radio- och TV-lagsutredningens uppdrag om skydd för barn mot olämpligt programinnehåll	2001/02:20 s. 204
Radiokommunikationssystem baserat på TETRA-standard	2001/02:20 s. 34
Rambeslut och beslut	2002/03:10 s. 59
Regeringens behandling av riksdagens skrivelser	2000/01:10 s. 42
Regeringens beslut om en viss organisationsförändring inom Försvarsmakten	2000/01:20 s. 16
Regeringens fördelning av stöd till lokala investeringsprogram	2000/01:20 s. 24
Regeringens förhållande till riksdagen	2000/01:20 s. 16
Regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation	
.....	2000/01:10 s. 3
.....	2002/03:10 s. 8
.....	2003/04:10 s. 8
.....	2004/05:10 s. 8
Regeringsbeslut, beslut att befria Anhörigkommittén från dess uppdrag om skärpt transportörsansvar	2001/02:20 s. 197
Regeringskansliet som myndighet	
.....	2000/01:10 s. 8

.....	2001/02:10 s. 21
.....	2002/03:10 s. 19
.....	2003/04:10 s. 16
Regeringskansliet, integrationsfrågor m.m.	2001/02:10 s. 13
Regeringskansliet, jämställdhetsfrågor i	
.....	2003/04:10 s. 11
.....	2004/05:10 s. 26
Regeringskansliet, konsultavtal	2001/02:10 s. 14
Regeringskansliet, kvinnliga chefer i	
.....	2003/04:10 s. 11
.....	2004/05:10 s. 28
Regeringskansliet, personalutvecklingen i	
.....	2003/04:10 s. 11
.....	2004/05:10 s. 22
Regeringskansliet	2000/01:10 s. 4
Regeringskansliets organisering för särskilda projekt	2000/01:10 s. 16
Regeringsombildning	2004/05:10 s. 11
Regeringsprotokollen	
.....	2000/01:10 s. 28
.....	2001/02:10 s. 24
.....	2002/03:10 s. 21
.....	2003/04:10 s. 17
.....	2004/05:10 s. 15
Regeringsärenden, handläggning av	2000/01:20 s. 24
Regleringsbrev	2000/01:20 s. 20
för Vägverket	2000/01:20 s. 20
villkor i	2003/04:10 s. 25
Remissberedning	2004/05:10 s. 71
av EG-direktiv	2004/05:10 s. 71
av svenska ståndpunkter	2004/05:10 s. 71
Remissförfarande	2002/03:10 s. 64
EG-direktiv	2004/05:10 s. 71
Resultatredovisning	2004/05:10 s. 30
Riksdagen, propositionsavlämnandet	2001/02:10 s. 26
Ränta för lån till hemutrustning	2003/04:10 s. 21
SAS kartellsamarbete med Maersk	2001/02:20 s. 160
Skolministerposten, interregnum på	2001/02:20 s. 29
Sotningsmonopolet	2001/02:20 s. 32
Statens skolor för vuxna, gemensam myndighet för	2001/02:20 s. 66
Statlig garanti till flygbolag	2001/02:20 s. 69
Statliga bidrag till infrastrukturinvesteringar i Stockholm	2001/02:20 s. 251
Statliga bolag, styrning av	2003/04:10 s. 62
Statligt stöd till lokala investeringsprogram	2000/01:10 s. 19
Statsminister Göran Perssons uppmaning till kommunerna om socialbidraget	2000/01:20 s. 140
Statsministerns uttalande om en ny flygplats i Stockholmsregionen	2000/01:20 s. 137
Statsrådet Ulrica Messings uttalande om att ladda ned musik från Internet utan betalning	2000/01:20 s. 146
Svensk Författningssamling (SFS)	2004/05:10 s. 38
Svenska ståndpunkter, remissberedning av	2004/05:10 s. 71

Telia-Telenor-affären	2000/01:20 s. 79
Teracom AB	2001/02:20 s. 171
TETRA, radiokommunikationssystem baserat på	2001/02:20 s. 34
Tillstånd till vapenexport	2001/02:20 s. 142
Tillståndsgivning till spel på Internet.....	2001/02:20 s. 92
Tjänstetillsättningar, chef för Östasiatiska museet.....	2001/02:20 s. 102
Tjänstetillsättningar, handläggning av ett tillsättningsärende.....	2001/02:20 s. 102
Torslanda, kommunindelning avseende stadsdelen	2001/02:20 s. 49
Ubåtskränkningar i svenska vatten	2001/02:20 s. 219
Upphandling av helikopter NH90	2001/02:20 s. 80
Upphandling, av konsulter i Regeringskansliet	2001/02:10 s. 14
Upphandlingen av konsulttjänster i samband med Telia-Telenor.....	2000/01:20 s. 79
Upphandlingen av trafiken på Västkustbanan	2000/01:20 s. 52
Utnämningar, regeringens utnämningsspolitik.....	2001/02:20 s. 167
Utnämningmakten	2003/04:10 s. 54
Utom listan, beslut i regeringsärenden.....	2002/03:10 s. 24
Utrikespolitiskt beslutsfattande.....	2004/05:10 s. 86
Uttalanden av statsråd, offentliggörande av aktieförsäljning.....	2001/02:20 s. 261
Uttalanden av statsråd, statsministerns uttalande om en ny flygplats i Stockholmsregionen.....	2000/01:20 s. 137
Uttalanden av statsråd, statsrådet Ulrica Messings uttalande om att ladda ned musik från Internet utan betalning.....	2000/01:20 s. 146
Uttalanden av statsråd	2000/01:20 s. 135
Vapenembargo, hävande av	2001/02:20 s. 88
A-punkter	2001/02:20 s. 89
samråd med riksdagens EU-nämnd.....	2001/02:20 s. 89
Vissa frågor i samband med Telia-Telenor-affären	2000/01:20 s. 79
Östersjömiljarden.....	2000/01:10 s. 23
Överklagningsärenden avseende arbetsmiljön.....	2003/04:10 s. 31