



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 detta betänkande 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 gått igenom i samband med granskningen. Väsentliga delar av det material som funnits att tillgå återges i *bilaga 1–8.2*.

Sammanfattning

Utskottet har även detta år granskat hur Regeringskansliet utvecklas i vissa hänseenden. Antalet anställda i Regeringskansliet ökar, låt vara att den ökning som kan iakttas sedan förra året är begränsad. Enligt utskottet vore det önskvärt att Regeringskansliet presenterar en prognos för den framtida personalsituationen.

Vad som har kommit fram under granskningen ger vid handen att en utveckling mot jämställdhet mellan könen i Regeringskansliet eftersträvas, men att det ännu finns utrymme för förbättringar i detta hänseende. Utskottet har

från konstitutionella utgångspunkter inte funnit anledning till några vidare uttalanden i frågan.

Vid granskningen av regeringens protokoll har utskottet uppmärksammat vissa brister i formellt hänseende. Utskottet understryker ånyo starkt vikten av god ordning i regeringsprotokollen.

Utskottet har tagit upp frågan om regeringsbeslut som fattas utan att ha tagits med på de ärendeförteckningar som upprättas inför regeringssammanträdena, s.k. ärenden "utom listan". Från en konstitutionell utgångspunkt är det betänkligt om regeringens beslut i ärenden "utom listan" leder till oklara beslutssituationer. Utskottet framhåller vikten av att det efter regeringssammanträdet står klart om regeringen har beslutat i ett ärende och vad regeringen har beslutat. De konstitutionellt betänkliga situationer som kan uppstå i samband med regeringsbeslut "utom listan" innebär enligt utskottets mening att en sådan beslutsordning bör användas endast i verkliga undantagsfall.

Utskottet har gått igenom två särskilda grupper av ärenden som avgjorts i regeringsarbetet.

Den första gruppen är ärenden om nåd m.m. Liksom vid tidigare granskningar av sådana ärenden har utskottet funnit att regeringen tillämpat nådeinstitutionen restriktivt och att detta står i överensstämmelse med nådens karaktär av undantagsföreteelse. Antalet ansökningar om nåd hade år 2001 sjunkit till inemot en tredjedel av antalet ansökningar år 1989. Andelen bifall till nådeansökningarna har under de senaste tio åren med något undantag varit lägre än 10 %, medan den under åren närmast dessförinnan var högre än så. Utskottet redovisar också vissa andra iakttagelser om nådeärenden m.m.

Den andra gruppen avser s.k. kommandomål, dvs. regeringsärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut som under statsministerns överinseende får avgöras av chefen för det departement till vilket ärendena hör. Granskningen av de kommandomål som har förekommit under år 2001 har inte givit anledning till något uttalande av utskottet.

Statens skadeståndsansvar regleras i skadeståndslagen. Regeringen anses ha möjlighet att, när den anser det påkallat, utan särskilt stöd i lag betala ut ersättningar till enskilda, s.k. ersättning ex gratia. Det ligger enligt utskottet i sakens natur att denna möjlighet måste begagnas återhållsamt. Utskottet har granskat regeringsbesluten i 49 ärenden om ersättning ex gratia som regeringen fattat sedan år 1998. Beslutens innehåll har inte givit anledning till någon vidare granskning eller några uttalanden från utskottets sida.

Utskottet har granskat regeringens hantering av vissa ärenden i samband med samarbetet i EU. Granskningen avser frågor om sådana rambeslut som kan fattas inom ramen för samarbetet i tredje pelaren. En fråga har gällt regeringens beredning av förslagen om att riksdagen skall godkänna rambeslut och beslut som inte är slutligt antagna, en annan om slutligen antagna rambeslut överensstämt med vad som godkänts av riksdagen.

Utskottets uppfattning är att synpunkter från myndigheter och andra berörda kan utgöra ett värdefullt underlag för riksdagen, t.ex. när det gäller att

bedöma behovet av följdlagstiftning till ett rambeslut eller beslut som föreslås bli godkänt av riksdagen. Vid beredningen av en proposition om godkännande av ett rambeslut eller beslut skall därför enligt utskottets mening traditionellt remissförfarande tillämpas i samma utsträckning som vid lagstiftningsärenden. Även om de tidsramar som gäller för antagandet av en överenskommelse i ministerrådet kan medföra svårigheter för regeringen att tillämpa ett traditionellt remissförfarande vid beredningen av en proposition om riksdagens godkännande, vill utskottet understryka att underhandskontakter med myndigheter kan ersätta remissbehandling endast då detta är oundgängligen påkallat. Granskningen har inte föranlett något uttalande i övrigt. *Särskilda yttranden m och mp.*

Med anledning av en anmälan har utskottet granskat hur regeringen har utformat den ekonomiska vårpropositionen år 2002. Utskottet understryker vikten av att vårpropositionen ger ett allsidigt underlag för en övergripande ideologisk diskussion om den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. Utskottet anför att det är en förutsättning för att riksdagsbehandlingen på våren skall kunna ägnas åt makroekonomiska bedömningar av den ekonomiska utvecklingen att vårpropositionen innehåller information som möjliggör detta.

Innehållsförteckning

Inledning.....	1
Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	4
Utskottets anmälan	7
1. Regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation	8
1.1 Regeringen.....	8
2. Regeringskansliet	13
2.1 Personal	13
2.2 Politiskt tillsatta tjänstemän.....	14
Jämställdhetsfrågor	15
Reviderad handlingsplan	15
Lönestatistik	17
2.3 Regeringskansliet som myndighet	19
Utskottets ställningstagande	19
3. Regeringsprotokollen	21
Statistik.....	21
Formell granskning av regeringsprotokollen år 2001	22
Utskottets ställningstagande	23
4. Beslut i regeringsärenden ”utom listan”	24
Ärendet	24
Inledning.....	24
Ärendet rörande utfästelser om statlig garanti till flygbolag.....	24
Ärendet om upphandlingen av helikopter NH90	25
Den nu aktuella granskningen.....	26
Gällande regler	26
Regeringsformen	26
Statsrådsberedningens handbok om handläggningen av ärenden i Regeringskansliet	27
Promemorior från Statsrådsberedningen.....	30
Promemorian den 5 november 2002	30
Promemorian den 26 november 2002	31
Utskottets sammanställning av bilagan till promemorian den 26 november 2002	32
Inledning.....	32
Redovisning i korthet för respektive departement	33
Utskottets ställningstagande	36
5. Vissa ärendegrupper	39
5.1 Regeringens handläggning av nådeärenden m.m.....	39
Gällande regler m.m.	39
Nådeärenden	39
Upphävande av domstols beslut om utvisning.....	40
Handläggningen i Regeringskansliet	41

Nådeskäl m.m.....	41
Vissa utredningar.....	42
Statistiska uppgifter.....	43
Nådeärenden 1991 – 2001.....	44
Avgjorda ärenden om tidsbestämning av livstidsstraff.....	45
Utvisningsärenden 1995 – 2001.....	45
Genomgång av akter.....	45
Tidsbestämning av livstidsstraff.....	46
Andra nådeärenden.....	46
Upphävande av domstols beslut om utvisning på grund av brott.....	48
Tidigare granskning.....	49
Utskottets ställningstagande.....	50
5.2 Regeringens handläggning av s.k. kommandomål.....	52
Gällande ordning.....	52
Bakgrund till den gällande ordningen.....	52
Tidigare granskning.....	53
Granskning av handläggningen av kommandomål under år	
2001.....	53
Av granskningen aktualiserade föreskrifter m.m.....	54
Regeringsarbetet.....	54
Förordnanden om ersättare för statsråd.....	54
Uppgifter från Regeringskansliet.....	54
Utskottets ställningstagande.....	55
6. Ersättningar ex gratia.....	56
Promemoria från Regeringskansliet.....	56
Utskottets ställningstagande.....	57
7. Hanteringen av vissa beslut på tredje pelarens område inom EU-	
samarbetet.....	58
Ärendet.....	58
Bakgrund.....	58
Hanteringen i Sverige av rambeslut och beslut.....	59
Promemorior från Justitiedepartementet.....	61
Utskottets ställningstagande.....	63
8. Den ekonomiska vårpropositionen.....	65
Anmälan.....	65
Förändringar av budgetprocessen.....	65
Riksdagsutredningen.....	65
Införande av utgiftstak.....	66
Riksdagskommittén.....	66
Behandlingen i konstitutionsutskottet.....	67
2002 års ekonomiska vårproposition.....	68
Förslag till riksdagsbeslut i vårpropositionerna.....	69
Promemoria från Finansdepartementet.....	69
Utskottets ställningstagande.....	70
Särskilda yttranden.....	71

1. Hanteringen av vissa beslut på tredje pelarens område inom EU-samarbetet (avsnitt 7).....	71
2. Hanteringen av vissa beslut på tredje pelarens område inom EU-samarbetet (avsnitt 7).....	71
Bilaga 1 Förordnanden enligt 7 kap. 5 § regeringsformen	72
Bilaga 3.1 Regeringsärenden år 2001 per ärendegrupp	139
Bilaga 3.2 Avgjorda regeringsärenden vid regeringsammans träden 2000-2001.....	140
Bilaga 4.1 Promemoria från Regeringskansliet	141
Bilaga 4.2 Promemoria från Regeringskansliet	159
Bilaga 5.2.1 Promemoria från Regeringskansliet	191
Bilaga 6.1 Promemoria från Regeringskansliet	194
Bilaga 7.1 Promemoria från Regeringskansliet	201
Bilaga 7.2 Promemoria från Regeringskansliet	208
Bilaga 8.1 Granskningsanmälan 18 april 2002	213
Bilaga 8.2 Promemoria från Regeringskansliet	214
Sakregister 2000–2002	217

Utskottets anmälan

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

Stockholm den 10 december 2002

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Helena Bargholtz (fp), Pär Axel Sahlberg (s), Kenth Högström (s), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Mats Berglind (s), Henrik S Järrel (m), Anders Bengtsson (s), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Billy Gustafsson (s) och Gustav Fridolin (mp).

1. Regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation

I tidigare granskningsbetänkanden har utskottet beskrivit viktigare förändringar i både regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation. Den senaste redogörelsen avsåg år 2001. I det följande redogör utskottet i huvudsak för vad som ägt rum i detta hänseende fr.o.m. december 2001 t.o.m. november 2002.

1.1 Regeringen

Enligt 6 kap. 1 § regeringsformen består regeringen av statsministern och övriga statsråd, som tillsätts av statsministern. Statsministern utser 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 visst departement, skall föredras av annat statsråd än departementschefen.

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

Statsministern förordnade den 21 januari 2002 Lena Sommestad att fr.o.m. den 31 januari 2002 vara statsråd.

Statsministern förordnade samma dag statsrådet Lena Sommestad att fr.o.m. den 31 januari 2002 i chefen för Miljödepartementets ställe föredra de ärenden som hör till Miljödepartementet.

Statsministern förordnade den 27 mars 2002 statsrådet Lena Sommestad att fr.o.m. den 2 april 2002 i chefen för Miljödepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Kemikalieinspektionen, Stockholms internationella miljöinstitut, Statens geotekniska institut, Boverket, Fonden för fukt- och mögelskador, Lantmäteriverket, lantmäterimyndigheterna i länen, Statens va-nämnd och Statens institut för ekologisk hållbarhet skall tillhöra statsrådet Somme-stads ansvarsområde.

Statsministern förordnade den 12 juli 2002 statsrådet Lena Sommestad att fr.o.m. den 15 juli 2002 i chefen för Miljödepartementets ställe föredra de ärenden som hör till Miljödepartementet.

Den 30 september 2002 yrkade Moderata samlingspartiet i kammaren att riksdagen enligt 12 kap. 4 § regeringsformen skulle förklara att statsminister Göran Persson icke åtnjöt riksdagens förtroende.

Statsministern entledigade samma dag statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet Björn von Sydow.

Statsministern förordnade samma dag statsrådet Lena Hjelm-Wallén att fr.o.m. denna dag vara chef för Försvarsdepartementet.

Yrkandet om misstroendeförklaring mot statsministern avlogs av riksdagen den 2 oktober 2002.

Statsministern entledigade den 10 oktober 2002 statsrådet Ingela Thalén med verkan fr.o.m. samma dag.

Statsministern entledigade den 15 oktober 2002 statsrådet och chefen för Näringsdepartementet Björn Rosengren.

Statsministern förordnade samma dag statsrådet Mona Sahlin att fr.o.m. samma dag vara chef för Näringsdepartementet.

Statsministern entledigade den 21 oktober 2002 statsrådet Lena Hjelm-Wallén från uppdraget att vara ställföreträdande statsminister, statsråd och chef för Försvarsdepartementet.

Statsministern entledigade samma dag statsrådet och chefen för Miljödepartementet Kjell Larsson och statsrådet Britta Lejon.

Statsministern förordnade samma dag statsrådet Margareta Winberg att fr.o.m. samma dag enligt 7 kap. 8 § regeringsformen vara ställföreträdande för honom.

Samma dag förordnades statsrådet Lena Sommestad att vara chef för Miljödepartementet, statsrådet Leif Pagrotsky att vara chef för Näringsdepartementet, Ann-Christin Nykvist att vara statsråd och chef för Jordbruksdepartementet, Pär Nuder att vara statsråd och för tiden t.o.m. den 3 november 2002 vara chef för Försvarsdepartementet, Leni Björklund att fr.o.m. den 4 november 2002 vara statsråd och chef för Försvarsdepartementet, Hans Karlsson att vara statsråd, Lena Hallengren att vara statsråd, Gunnar Lund att vara statsråd, Morgan Johansson att vara statsråd och Berit Andnor att vara statsråd.

Samma dag förekom ytterligare ett antal förordnanden enligt 7 kap. 5 § enligt sammanställningen nedan.

Statsministern förordnade statsrådet Margareta Winberg att fr.o.m. denna dag i chefen för Näringsdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Vidare beslutades att Jämställdhetsombudsmannen och Jämställdhetsnämnden skall höra till statsrådet Winbergs ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Lena Hallengren att fr.o.m. denna dag i chefen för Utbildningsdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Vidare beslutades att Nationellt centrum för flexibelt lärande och Folkbildningsrådet skall höra till statsrådet Hallengrens ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Leif Pagrotsky att fr.o.m. denna dag i respektive departementschefs ställe föredra vissa förvaltningsärenden. Förordnandet skall gälla framför de andra förordnanden som statsministern beslutat enligt 7 kap. 5 §.

Statsministern beslutade att Statens haverikommission fr.o.m. den 4 november 2002 skall tillhöra statsrådet Leni Björklunds ansvarsområde.

Statsministern förordnade med ändring av förordnandet den 20 december 2000 statsrådet Mona Sahlin att fr.o.m. denna dag i chefen för Näringsdepar-

tementets 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 tillhöra statsrådet Sahlins ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Hans Karlsson att fr.o.m. denna dag 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 och Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering skall tillhöra statsrådets Karlssons ansvarsområde.

Statsministern förordnade med ändring av förordnandet den 20 december 2000 statsrådet Ulrica Messing att fr.o.m. denna dag i chefen för Näringsdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att 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, Glesbygdsverket, Stiftelsen Norrlandsfonden och Turistdelegationen skall tillhöra statsrådet Messings ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Mona Sahlin att fr.o.m. denna dag i chefen för Justitiedepartementets ställe föredra vissa förvaltningsärenden.

Statsministern förordnade statsrådet Lena Hallengren att fr.o.m. denna dag i chefen för Justitiedepartementets ställe föredra vissa förvaltningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Ungdomsstyrelsen skall tillhöra statsrådet Hallengrens ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Berit Andnor att fr.o.m. denna dag i chefen för Utrikesdepartementets ställe föredra vissa ärenden.

Statsministern förordnade statsrådet Gunnar Lund att fr.o.m. denna dag i chefen för Utrikesdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Inspektionen för strategiska produkter skall tillhöra statsrådet Lunds ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Hans Karlsson att fr.o.m. denna dag i chefen för Socialdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden.

Statsministern förordnade statsrådet Pär Nuder att fr.o.m. denna dag i chefen för Justitiedepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade även att Valmyndigheten skall höra till statsrådet Nuders ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Ann-Christin Nykvist att fr.o.m. denna dag i chefen för Justitiedepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Marknadsdomstolen, Konsumentverket och Konsumentombudsmannen, Allmänna reklamationsnämnden, Fastighetsmäklarnämnden och Resegarantinämnden skall tillhöra statsrådet Nykvists ansvarsområde.

Statsministern förordnade med ändring av förordnandet den 28 september 1999 statsrådet Lars-Erik Lövdén att fr.o.m. denna dag i chefen för Justitiedepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden.

Statsministern förordnade statsrådet Gunnar Lund att fr.o.m. denna dag i chefen för Justitiedepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Datainspektionen, Kammarkollegiet, Statens skaderegleringsnämnd, Statskontoret, Statens personadressregisternämnd, Statistiska centralbyrån, Statens utlandslönenämnd, Statens trygghetsnämnd, Statens ansvarsnämnd, Statens kvalitets- och kompetensråd, Offentliga sektorns särskilda nämnd, Trygghetsstiftelsen, Statens pensionsverk, Nämnden för statens avtalsförsäkringar, Statens tjänstepensions- och grupplivsnämnd och Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor skall tillhöra statsrådet Lunds ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Gunnar Lund att fr.o.m. denna dag i chefen för Finansdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Riksgäldskontoret, Finansinspektionen, Statens krigsförsäkringsnämnd, allmänna pensionsfonderna, Styrelsen för Sveriges allmänna hypoteksbank, Styrelsen för sparbankernas säkerhetskassa, Insättningsgarantinämnden och Premiépensionsmyndigheten skall tillhöra statsrådet Lunds ansvarsområde.

Statsministern förordnade med ändring av förordnandet den 16 oktober 2000 statsrådet Lars-Erik Lövdén att fr.o.m. denna dag i chefen för Finansdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att länsstyrelserna, Statens bostadskreditnämnd och Statens bostadsnämnd skall höra till statsrådet Lövdéns ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Morgan Johansson att fr.o.m. denna dag i chefen för Socialdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Smittskyddsinstitutet, Institutet för psykosocial medicin, Statens folkhälsoinstitut, Statens institutionsstyrelse och Alkoholsortimentsnämnden skall höra till statsrådet Johanssons ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Berit Andnor att fr.o.m. denna dag i chefen för Socialdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna, Handikappombudsmannen, Statens institut för särskilt utbildningsstöd, Hjälpmedelsinstitutet, Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, Barnombudsmannen och Arvfondsdelegationen skall höra till statsrådet Andnors ansvarsområde.

Statsministern förordnade med ändring av förordnandet den 30 november 2001 statsrådet Jan O Karlsson att fr.o.m. denna dag i chefen för Utrikesdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Svenska institutet i Alexandria, Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Nordiska afrikainstitutet, Stiftelsen Östekonomiska Institutet och Folke Bernadotteakademin skall höra till statsrådet Karlssons ansvarsområde.

Statsministern förordnade med ändring av förordnandet den 22 december 1998 statsrådet Leif Pagrotsky att fr.o.m. denna dag i chefen för Utrikesdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, SIS-Standardiseringen i Sverige, Delegationen för utländska investeringar i Sverige, Kommerskollegium, Exportkreditnämnden, Sveriges exportråd, handelssekreterare och auktoriserade handelskamrar skall höra till statsrådet Pagrotskys ansvarsområde.

Statsministern förordnade statsrådet Leif Pagrotsky att fr.o.m. denna dag i chefen för Finansdepartementets ställe föredra vissa förvaltningsärenden.

Statsministern beslutade den 7 november 2002 att Teracom AB fr.o.m. denna dag skall tillhöra statsrådet Leif Pagrotskys område.

2. Regeringskansliet

2.1 Personal

Konstitutionsutskottet har under en följd av år i sina granskningsbetänkanden redogjort för personalutvecklingen i Regeringskansliet. I likhet med de senaste granskningarna riktar utskottet även i år uppmärksamheten bl.a. mot frågor som gäller andelen politiskt tillsatta tjänstemän och personalutvecklingen inom Regeringskansliet samt i viss mån jämställdhetsfrågor.

Antalet tjänstgörande i Regeringskansliet utom Utrikesdepartementet var 2 558 personer i oktober 2002. Personalutvecklingen under perioden 1999–2002 visar följande personalfördelning:

	1999	2000	2001	2002
Statsrådsberedningen	55	54 (-1)	59 (+5)	61 (+2)
Justitiedepartementet	219	243 (+24)	282 (+39)	292 (+10)
Försvarsdepartementet	118	114 (-4)	127 (+13)	116 (-11)
Socialdepartementet	180	168 (-12)	190 (+22)	194 (+4)
Finansdepartementet	392	388 (-4)	382 (-6)	396 (+14)
Utbildningsdepartementet	160	164 (+4)	172 (+8)	161 (-11)
Jordbruksdepartementet	119	127 (+8)	124 (-3)	128 (+4)
Kulturdepartementet	116	120 (+4)	74 (-46)	70 (-4)
Näringsdepartementet	328	348 (+20)	408 (+60)	399 (-9)
Miljödepartementet	150	164 (+14)	160 (-4)	149 (-11)
Regeringskansliets förvaltningsavdelning	470	545 (+75)	572 (+27)	592 (+20)
Totalt	2 307	2 435 (+128)	2 550 (+115)	2 558 (+8)

Antalet tjänstgörande (exklusive kommittéanställda) i Regeringskansliet exklusive Utrikesdepartementet 1999–2002.

Framställningen visar att Regeringskansliets personal har ökat i antal sedan utskottets senaste granskning med totalt 8 personer. De största ökningarna har skett på förvaltningsavdelningen med 20 personer, Finansdepartementet med 14 personer och Justitiedepartementet med 10 personer. Tre departement har haft minskningar i personalstyrkan på vardera 11 personer. Jämfört med tidigare års personalökningar är den aktuella ökningen marginell (den förklaras också delvis av vissa tidsbegränsade projektanställningar). Mot bakgrund av tidigare granskningar kan utskottet se att ökningen av antalet anställda i Regeringskansliet utvecklats på följande sätt:

År	Antal
1974	1 250
1982	2 022
1984	1 942
1986	1 856
1987	1 799
1988	1 782
1990	1 786
1991	1 803
1992	1 720
1993	1 849
1994	1 846
1996	2 157
1997	2 233
1999	2 307
2000	2 435
2001	2 550
2002	2 558

Antalet tjänstgörande (exklusive kommittéanställda) i Regeringskansliet exklusive Utrikesdepartementet åren 1974–2002.

2.2 Politiskt tillsatta tjänstemän

Granskningen omfattar i detta avsnitt även Utrikesdepartementet. Sedan utskottets granskning år 1999 har antalet politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet ökat, från 155 personer 1999 till 166 personer år 2001. Vid årets granskning uppgår antalet politiskt tillsatta tjänstemän till 165 personer.

Utvecklingen gestaltar sig enligt följande tabell:

	1999	2000	2001	2002
Assistenter	6	13	11	9
Kabinetts- sekreterare	1	1	1	1
Planeringschefer	3	5	4	6
Politiskt sakkunniga	75	68	81	77
Pressekreterare	20	22	22	22
Sakkunniga	0	2	1	3
Statsminister	1	1	1	1
Statsråd	18	16	19	19
Statssekreterare	29	24	25	25
Samordnare	-	-	-	1
Biträdande statssekreterare	2	1	1	1
Totalt	155	153	166	165

Antalet politiskt tillsatta tjänstemän inklusive Utrikesdepartementet.

Den enda ökningen bland de politiskt tillsatta tjänstemännen har skett i personalkategorin planeringschefer och sakkunniga med två personer vardera. Övriga personalgrupper har minskat något eller inte förändrats alls.

Jämställdhetsfrågor

Reviderad handlingsplan

Utskottet har vid föregående års granskning tagit upp olika frågor rörande jämställdhetsarbetet inom Regeringskansliet. Utskottet återger i det följande vad som har kommit fram under årets granskning om hur jämställdhetsarbetet i Regeringskansliet fortskrider.

I *Handlingsplanen för jämställda löner* från slutet av år 2001 framgår tre faser som en utvald arbetsgrupp skall arbeta sig igenom. Den första fasen handlar om inventering av gällande avtal och dokument från jämställdhets-synpunkt – dvs. om skillnader finns som har direkt eller indirekt samband med kön. I den andra fasen skall gruppen kartlägga och analysera löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika. Den tredje och sista fasen är en kartläggning av skillnader mellan grupp med arbetstagare som är eller brukar anses vara kvinnodominerad och grupp som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt med sådant arbete. Arbetet enligt handlingsplanen beräknades bli klart första kvartalet år 2002 med en planerad komplettering av handlingsplanen samtidigt.

Arbetsgruppen presenterade sitt resultat i mars 2002. Då hade en genomgång gjorts av bestämmelser och praxis om löner och anställningsvillkor, bl.a. avseende vilka kriterier som används vid lönesättning, könsneutrala formule-

ringar och manliga respektive kvinnliga normer vad gäller hur den egna kompetensen bedöms. Gruppen föreslog att lönepolicy och verktyget för klartläggning och analys av osakliga löneskillnader skulle revideras något, bl.a. avseende formuleringar. Genom skärpningen av jämställdhetslagen den 1 januari 2001 förlorade handlingsdokumentet något av sin aktualitet, varför en revidering av dokumentet ansågs befogad. En revidering skulle också tjäna syftet att undanröja de tolkningsproblem som kunde ha uppkommit i handlingsplanen efter lagändringen. Även ändringar i Jämställdhetsplanen för år 2000–2002 föreslogs.

Arbetsgruppen presenterade också sina slutsatser om varför kvalifikationer och kompetens bland främst äldre kvinnliga medarbetare, med erfarenhet och kunskap baserad på lång tjänstgöring, saknades i Regeringskansliets lönepolicy och hur detta kunde avhjälpas. Åsikten att det är svårt att hitta tillräckligt kompetenta företrädare för det underrepresenterade könet inom vissa personalgrupper hade bl.a. framförts som skäl till svårigheten att uppnå jämn fördelning mellan könen. Detta kunde enligt arbetsgruppen avhjälpas bl.a. genom att vid nomineringar alltid nominera både en kvinna och en man.

Som en del av undersökningen avseende löneskillnader undersöktes de personalgrupper där medianlönen skilt sig åt mellan kvinnor och män. Slutsatserna av arbetsgivarens undersökning av lönesituationen blev att inga nya löneskillnader som hade direkt eller indirekt samband med kön kunde upptäckas.

Kartläggningen av lönerna inom Regeringskansliet gav också upphov till andra frågor, bl.a. framgick det att i nästan 2/3 av fallen hade kvinnorna lägre medianlön än männen. Detta faktum måste enligt Regeringskansliet bli föremål för fördjupade analyser. Arbetsgruppen föreslog även att, förutom lönejusteringar, hänsyn skulle tas till erfarenhet, meritvärdet av föräldraledighet och jämställdhetsperspektiv vid lönesättning.

En komplettering av Regeringskansliets handlingsplan för jämställda löner gjordes genom en promemoria i september 2002 i samarbete mellan Regeringskansliet, fackförbunden SACO S-RK och ST/RK, Jämställdhetsombudsmannen (JämO) och jämställdhetsenheten på Näringsdepartementet. Fortfarande konstateras att vissa skillnader i lön mellan kvinnor och män som är klassificerade inom samma grupp finns, men det saknas enligt promemorian för närvarande underlag för att en bedömning skall kunna göras om de skillnader som identifierats har direkt eller indirekt samband med kön. Vilket slags underlag som avses är inte klargjort i promemorian.

Enligt handlingsplanen inkluderar pågående aktiviteter för att främja jämställdheten bl.a. ett karriärplaneringsprojekt och ett mentorsprogram. Båda projekten syftar till att främst kvinnor skall söka högre befattningar, även chefsbefattningar. En förstudie är föreslagen som skall ha till syfte att utveckla assistentfunktionen inom Regeringskansliet och på sikt förändra fördelningen mellan kvinnor och män inom den personalgruppen. Andelen kvinnliga chefer är fortfarande lägre än andelen män, men andelen har nästan fördubblats under perioden 1993–2002.

Beträffande frågan om förekomsten av osakliga löneskillnader i Regeringskansliet har fackförbunden SACO S-RK och ST/RK reserverat sig mot handlingsplanens åtgärder beträffande lönejustering, eftersom de ansett att de, trots att de erhållit tillräcklig information i andra frågor, inte erhållit sådan information att de kan ställa sig bakom arbetsgivarens slutsats att osakliga löneskillnader ej förekommer på Regeringskansliet.

De löneskillnader som framkommer efter Regeringskansliets fortsatta analys och bearbetning av lönesituationen på myndigheten och som visar sig ha direkt eller indirekt samband med kön kommer enligt handlingsplanen att rättas till under innevarande avtalsperiod.

Lönestatistik

För att något belysa lönesituationen från jämställdhetssynpunkt har utskottet under en följd av år redovisat vissa personalgruppers löner inom Regeringskansliet. Även i år återger utskottet lönebilderna för två utvalda personalgrupper, juridiskt utredningsarbete och allmänt utredningsarbete i åldersgrupperna 30–49 och 50+. Dessa åldersgrupper tillhör de största i Regeringskansliet. Uppgifterna avser september 2002.

Den statistik utskottet använder sig av är liksom föregående år baserad på uppgifter som erhållits från Regeringskansliet. Lönestatistiken är indelad i TNS-familjer i olika kvalifikationsnivåer. Detta ger en bild av hur löneförhållandena ser ut i olika grupper samt hur könsfördelningen ser ut.

Inom chefsbefattningarna i personalgruppen juridiskt utredningsarbete respektive allmänt utredningsarbete ser lönesituationen för män och kvinnor ut enligt tabellerna nedan.

1. Personalgrupp juridiskt utredningsarbete (urval)

Kvinnor	Antal	Medianlön	Medellön
30–49	12	45 250	46 450
50+	5	44 000	45 360
Män	Antal	Medianlön	Medellön
30–49	18	46 000	46 278
50+	16	51 200	51 375

Källa: TNS 303 nivå 3.

2. Personalgrupp allmänt utredningsarbete (urval)

Kvinnor	Antal	Medianlön	Medellön
30–49	21	45 000	45 238
50+	26	47 000	47 256
Män	Antal	Medianlön	Medellön
30–49	37	45 900	44 947
50+	51	47 000	47 075

Källa: TNS 305 nivå 3.

Inom chefsbefattningarna för juridiskt utredningsarbete respektive allmänt utredningsarbete är den övervägande majoriteten av cheferna män – 34 man-

liga chefer inom den första gruppen att jämföra med 17 kvinnliga. Medellönerna skiljer sig också mellan män och kvinnor, i åldersgruppen 30–49 inom personalgrupp juridiskt utredningsarbete har kvinnorna aningen högre medellön än männen, 172 kr mer än männen. I åldersgruppen 50+ överstiger männens löner kvinnornas med 6 015 kr. Enligt Regeringskansliet beror skillnaderna på skillnader i titlar inom TNS-gruppen. Hälften av männen i gruppen är expeditions-, rätts- eller exp./rättschef, de övriga är departementsråd. En av de fem kvinnorna är expeditionschef, de övriga är departementsråd. Expeditions-, rätts- och exp./rättschefer har högre medellöner än departementsråd.

I den andra personalgruppen, allmänt utredningsarbete, finns 88 manliga chefer att jämföra med 47 kvinnliga. Medellönerna för män i åldersgruppen 30–49 är 291 kr lägre än kvinnornas, och i åldersgruppen 50+ är lönerna för män 181 kr lägre än kvinnornas.

Utskottet har även tagit del av lönesituationen på en lägre nivå enligt tabellerna nedan.

3. Personalgrupp juridiskt utredningsarbete (urval)

Kvinnor	Antal	Medianlön	Medellön
30–49	172	33 300	34 090
50+	17	35 700	34 741
Män	Antal	Medianlön	Medellön
30–49	117	35 000	35 135
50+	34	40 350	40 012

Källa: TNS 303 nivå 4.

4. Personalgrupp allmänt utredningsarbete (urval)

Kvinnor	Antal	Medianlön	Medellön
30–49	117	33 300	34 221
50+	108	35 700	35 893
Män	Antal	Medianlön	Medellön
30–49	137	33 800	35 426
50+	200	37 978	38 384

Källa: TNS 305 nivå 4.

Löneskillnaderna mellan kvinnor och män inom denna kvalifikationsnivå är som följer. I åldern 30–49 i den första gruppen, juridiskt utredningsarbete, tjänar männen i genomsnitt 1 045 kr mer än kvinnorna. I åldern 50+ tjänar männen i genomsnitt 5 271 kr mer än sina kvinnliga kolleger.

I den andra personalgruppen, allmänt utredningsarbete, återfinns följande löneskillnader mellan män och kvinnor. I åldern 30–49 överstiger männens löner kvinnornas med 1 205 kr. I åldern 50+ tjänar männen i genomsnitt 2 491 kr mer än kvinnorna. Enligt Regeringskansliet är en förklaring till skillnaderna inom den ovan beskrivna gruppen att en större andel av männen har mer kvalificerade arbetsuppgifter och andra titlar än kvinnorna.

Tillsammans utgör dessa utvalda personalgrupper 1 088 personer, varav männen utgör 55 % och kvinnorna 45 %. Av det totala antalet anställda vid Regeringskansliet (inklusive Utrikesdepartementet) utgör dessa utvalda grupper 27 % av de anställda.

2.3 Regeringskansliet som myndighet

Myndigheten Regeringskansliet skapades genom en sammanslagning av Statsrådsberedningen, departementen och dåvarande Regeringskansliets förvaltningskontor år 1997. Utskottet har vid tidigare granskningar, bl.a. år 1999/2000, noterat att det efter tre års uppföljning efter sammanslagningen inte varit möjligt att få fram en samlad bild av effekterna av sammanslagningen. Vid granskningen år 2000/01 konstaterade utskottet att den förhoppning som utskottet uttryckt om att Regeringskansliet borde kunna tillhandahålla en samlad bild av effekterna av reformen inte hade infriats. Sammanslagningen granskades av Riksdagens revisorer i förslag 2001/02:RR15 och även i utskottets betänkande 2001/02:KU32. Utskottet anförde i betänkandet att det delade revisorernas bedömning att en utvärdering av resultaten av sammanslagningen behövs och att den borde påbörjas snarast. Riksdagen ställde sig bakom revisorernas och utskottets bedömning.

Som ett resultat av detta har Regeringskansliet beslutat tillsätta en arbetsgrupp (protokoll 2002-11-22, FA2002/1569/STAB) som skall beskriva och analysera de konsekvenser som sammanslagningen medfört. I direktiven framgår att gruppen löpande skall rapportera till förvaltningschefen och att uppdraget skall slutredovisas i en rapport senast den 30 juni 2003. Fokus på analyserna skall bl.a. ligga på huruvida effekterna och konsekvenserna av sammanslagningen har påverkat den interna effektiviteten, styrningen, ledningen, personalen, verksamheten, organisationen, arbetsformerna och administrationen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att Regeringskansliets totala antal anställda fortsätter att öka, även om den ökning som har iakttagits i årets granskning är begränsad. Enligt utskottet vore det önskvärt att Regeringskansliet presenterar en prognos för den framtida personalsituationen ställd i jämförelse med de framtida arbetsuppgifterna.

Vad som kommit fram i utskottets granskning lämnar visserligen belägg för att löneskillnader mellan män och kvinnor finns inom Regeringskansliet, i vissa viktiga hänseenden till nackdel för kvinnorna, men utskottet gör inte någon mer ingående bedömning av lönesituationen hos myndigheten. Vad som har framkommit under granskningen ger vid handen att en utveckling mot jämställdhet mellan könen i Regeringskansliet eftersträvas men att det ännu finns utrymme för ytterligare förbättringar i detta hänseende. Utskottet har i vart fall från konstitutionella utgångspunkter inte anledning att göra några vidare uttalanden i frågan.

3. Regeringsprotokollen

Statistik

Antalet registrerade ärenden som avgjorts vid regeringssammanträde har ökat från 8 272 år 2000 till 10 521 år 2001.

Det kraftigt ökade antalet regeringsärenden under år 2001 beror framför allt på en markant ökning av antalet dispensärenden i Socialdepartementet under detta år. Enligt uppgift från Socialdepartementet förklaras den ökade ärendetillströmningen under året av att läkemedel för behandling av fetma och impotens lyftes ut ur läkemedelsförmånerna. Detta skedde genom en ändring av den numera upphävda förordningen (1996:1294) om högkostnads-skydd vid köp av läkemedel m.m.

Från och med den 1 oktober 2002 har en ny ordning för det offentliga subventionssystemet rörande läkemedel införts (prop. 2001/02:63, bet. 2001/02: SoU10, rskr. 2001/02:194). I samband därmed har en ny självständig myndighet – Läkemedelsförmånsnämnden – inrättats med uppgift att ansvara för beslut rörande subventionering och prisreglering i fråga om läkemedel och andra varor som ingår i läkemedelsförmånerna. Nämnden har möjlighet att vid behov avgränsa de användningsområden rörande ett visst läkemedel eller en annan vara, för vilka offentliga subventioner skall betalas ut.

Som framgår av nedanstående uppställning har dock antalet ärenden som avgjorts vid regeringssammanträde näst intill halverats under den senaste tolvårsperioden. En väsentlig orsak till denna nedgång torde vara det sedan lång tid pågående arbetet med att föra över ärenden om överprövning av förvaltningsärenden från regeringen till allmän förvaltningsdomstol (se bet. 1999/2000:KU10). I sammanhanget kan även nämnas att enligt uppgift från Utrikesdepartementet överflyttades 9 269 ärenden till Utlänningsnämnden i samband med att nämnden inrättades år 1992.

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

I bifogade tabeller (*bilaga 3.1–3.2*) redovisas antalet avgjorda regeringsärenden under år 2001 och deras fördelning på ärendegrupper. Av tabellen framgår att den största ärendegruppen (4 382) var dispens- och övriga partsärenden, som ökat med 2 517 sedan föregående år. De ärendegrupper som minskade i antal var författningar, som minskat från 922 till 897, regleringsbrev samt anslags- och bidragsärenden, som minskat från 1 954 till 1 878, överklaganden, som minskat från 934 till 758, B-protokollärenden, som minskat från 164 till 119 och övriga ärenden, som minskat från 389 till 386. De ärendegrupper som ökade i antal var propositionerna, som ökat från 184 till 188, kommitté- och utredningsdirektiv, som ökat från 239 till 242, samt anställningsärenden, som ökat från 1 538 till 1 588. I övrigt kan konstateras att antalet lagrådsremisser var oförändrat jämfört med föregående år (83).

Socialdepartementet hade det största antalet regeringsärenden (3 027), därefter kom Justitiedepartementet (1 831) och Näringsdepartementet (1 433). Det minsta antalet regeringsärenden hade Jordbruksdepartementet (379) och Kulturdepartementet (418).

Det största antalet propositioner kom från Justitiedepartementet (51), Finansdepartementet (28) samt från Närings- respektive Socialdepartementet (varter 26). Det minsta antalet propositioner kom från Kulturdepartementet (4) samt från Försvars- respektive Jordbruksdepartementet (varter 7).

Formell granskning av regeringsprotokollen år 2001

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 år 2001 från Justitiedepartementet och Finansdepartementet har gått igenom översiktligt inom utskottets kansli. För detta år har samma genomgång gjorts också beträffande dels protokoll från konseljer, dels underprotokoll serie B, dvs. hemliga protokoll, från samtliga departement. Genomgången har avsett de protokollerade besluten, inte de handlingar som hör till besluten.

Genomgången av konseljprotokollen och de hemliga protokollen har inte visat några formella brister.

När det gäller Justitiedepartementet har det i enstaka fall förekommit att anteckningar med karaktär av korrekturrättningar gjorts med blyerts på originalbeslut.

Även beträffande Finansdepartementet har framkommit brister i vissa avseenden.

Ett beslut om ändring i en förordning var inte undertecknat av vederbörande statsråd (prot. 21, beslut 17).

Ett beslut om fortsatt anställning som riksgäldsdirektör var inte undertecknat av ordföranden vid regeringssammanträdet (prot. 23, beslut 12).

Nämnas kan vidare att bilagorna till två regeringsbeslut är förväxlade med varandra. Sålunda har en förordning fogats som bilaga till ett beslut om utfär-

dande av en lag (prot. 9, beslut 3). På motsvarande sätt har den aktuella lagen fogats som bilaga till beslutet avseende förordningen (prot. 9, beslut 6).

Slutligen kan nämnas att en brist på enhetlighet har kunnat noteras vad gäller den i protokollen från Finansdepartementet införda dokumentationen av ivägsända expeditioner. Ömsom utgörs dokumentationen av ett dokument som helt saknar namnunderskrifter, ömsom av en kopia av det undertecknade regeringsbeslutet. Ibland saknas vederbörande statsråds namnunderskrift på den kopierade handlingen. I enstaka fall förekommer också att regeringsprotokollet innehåller ett dokument som endast har skrivits under av handläggande tjänsteman.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill återigen starkt understryka vikten av god ordning i regeringsprotokollen. Det finns annars en risk för att beslut kan ifrågasättas som icke giltiga.

Enligt 7 kap. 7 § regeringsformen gäller att författningar, förslag till riksdagen och andra expeditioner av regeringens beslut för att bli gällande skall skrivas under av statsministern eller annat statsråd på regeringens vägnar om inte regeringen genom förordning föreskrivit att tjänsteman i särskilda fall får skriva under expedition. Det är enligt utskottet anmärkningsvärt att ett beslut om ändring i en författning inte undertecknats av statsrådet.

Enligt 12 § förordningen (1975:1) om protokoll och expeditioner i regeringsärenden m.m. gäller att expedition av beslut vid regeringssammanträde skrivs under av ordföranden och kontrasigneras av föredragande statsråd, bl.a. om beslutet avser tillsättning av tjänst som chef för central förvaltningsmyndighet eller därmed jämförlig tjänst. Utskottet finner det anmärkningsvärt att ett beslut om fortsatt anställning som riksgäldsdirektör inte undertecknats av ordföranden vid regeringssammanträdet.

Vidare anser utskottet att det inte bör förekomma att anteckningar i originalbeslut – även om det bara gäller korrekturrättelser – görs med blyerts. Utskottet finner det inte heller godtagbart att bilagor på ett missvisande sätt fogas till regeringsprotokollet, bl.a. eftersom detta kan leda till osäkerhet om huruvida en expedition faktiskt täcks av ett fattat regeringsbeslut.

Genomgången av konseljprotokollen och de hemliga protokollen har inte visat några brister i formellt hänseende. Utskottet anser dock att rutinerna i Finansdepartementet för hanteringen av regeringsärenden bör stramas upp.

4. Beslut i regeringsärenden ”utom listan”

Ärendet

Inledning

I två granskningsärenden från riksmötet 2001/02 förekom beslut av regeringen i ärenden ”utom listan”, dvs. beslut som fattas vid ett regeringssammanträde, trots att ärendet inte har funnits med på ärendeförteckningen inför sammanträdet. I stället kompletteras ärendeförteckningen med ärendet efter sammanträdet. Det ena granskningsärendet rörde näringsminister Björn Rosengrens utfästelser om statlig garanti till flygbolag (bet. 2001/02:KU20 s. 69–79). Det andra ärendet rörde upphandlingen av helikopter NH90 (a. bet. s. 81–87).

Ärendet rörande utfästelser om statlig garanti till flygbolag

I ärendet rörande näringsminister Björn Rosengrens utfästelser om statlig försäkringsgaranti till flygbolag hänvisades i granskningsanmälan till att Riksgäldskontoret fredagen den 19 oktober 2001 beslutade att den statliga garantin skulle upphöra att gälla från kl. 17.00 måndagen den 22 oktober samma år. Enligt anmälan gjordes, några timmar efter det att Riksgäldskontorets beslut hade trätt i kraft, ett uttalande från näringsministerns kansli om att regeringen tänkte lösa frågan retroaktivt under tisdagen den 23 oktober genom att inkalla ett extra regeringssammanträde.

Granskningen kom här efter att ta sikte på bl.a. två regeringsbeslut. I det ena hade regeringen den 18 oktober 2001 beslutat att avlämna en proposition till riksdagen om en förlängning av den statliga flygggarantin fr.o.m. den 25 oktober t.o.m. den 23 november 2001. Det andra regeringsbeslutet fattades den 23 oktober 2001 och innebar att Riksgäldskontoret skulle fortsätta att ställa ut garantier till flygbranschen fr.o.m. den 22 oktober 2001 kl. 17.00 t.o.m. den 24 oktober 2001.

I en promemoria till utskottet från Näringsdepartementet (a. bet. bilaga A2.2.4) behandlades den omständigheten att regeringen hade beslutat en proposition om en förlängning av garantin som var daterad torsdagen den 18 oktober 2001, men propositionen avlämnades inte till riksdagen förrän den 25 oktober. Enligt promemorian var texten inte granskad och avstämd i alla delar vid regeringssammanträdet den 18 oktober. Tryckning av propositionen skulle dessutom ske. I promemorian redovisades vidare att Björn Rosengrens pressekreterare den 22 oktober meddelade bl.a. Tidningarnas telegrambyrå (TT) att regeringen förberedde ett beslut den 23 oktober om att förlänga garantin.

Utskottet höll den 12 april 2002 en utfrågning med finansminister Bosse Ringholm angående granskningsärendet om den statliga garantin till flygbolag (a. bet., bilaga B5). Vid utfrågningen uppgav finansministern att det inte

är vanligt att regeringen fattar preliminära beslut, men att det sker då och då, som den 18 oktober 2001. Vidare uppgav han att beslutet den 18 oktober om att avlämna en proposition till riksdagen var preliminärt i den bemärkelsen att det var först när förslaget slutligen kom upp den 23 oktober, efter en diskussion den 22, som beslutet fattades. Regeringen gjorde den 18 oktober en preliminär bedömning att den skulle ha hög beredskap för att kunna fatta ett "fortsatt beslut". Så skedde också den 23 oktober.

Näringsminister Björn Rosengren uppgav vid en utfrågning inför utskottet den 16 april 2002 (a. bet., bilaga B14) att regeringen redan den 18 oktober hade fattat ett preliminärt beslut om en proposition till riksdagen om en förlängning av garantin till flygbolagen från den 25 oktober. Alla detaljer i det förslaget var dock inte klara och hade på måndagen den 22 oktober ännu inte lagts på riksdagens bord. Enligt näringsministern var regeringens beslut den 18 oktober preliminärt också av det skälet att regeringen ville avvakta att det slutligen skulle stå klart om det fanns försäkringslösningar eller inte. Efter att detta beretts kom han på eftermiddagen den 22 oktober överens med finansministern om att föreslå regeringen att garantin skulle förlängas från måndagen den 22 oktober 17.00 till den 24 oktober kl. 24.00. Överenskommelsen var vidare att Finansdepartementet skulle underrätta Riksgäldskontoret om detta och att Näringsdepartementet skulle informera flygbolagen före kl. 17.00. Även medierna informerades om överenskommelsen.

Ärendet om upphandlingen av helikopter NH90

I granskningsärendet om upphandlingen av helikopter NH90 påtalades i granskningsanmälan att regeringen vid sitt sammanträde torsdagen den 13 september 2001 skall ha beslutat att köpa helikoptrar, men att försvarsministern samma dag vid en presskonferens förnekade att något beslut tagits av regeringen. Försvarsdepartementet uppgav i en promemoria till utskottet att det inför regeringssammanträdet den 13 september 2001 fanns ett färdigberett regeringsbeslut om medgivande till anskaffningen av helikoptrarna (a. bet. bilaga A2.3.2). Avsikten var att den svenska anskaffningen skulle offentliggöras senare samma dag efter ett möte med försvarsministrarna från Sverige, Finland och Norge. Detta gjorde att ärendet anmäldes "utom listan" till regeringssammanträdet för att sedan kunna lyftas in på listan i samband med offentliggörandet av affären. Ärendet togs upp på regeringssammanträdet och behandlades mer ingående på den allmänna beredning som följde på sammanträdet. Enligt departementet bestämdes i det sammanhanget att promemorior rörande finansiering, operativa krav, motköp samt Danmarks val av helikoptrar skulle tas fram och delges Finans- och Näringsdepartementen samt Statsrådsberedningen. Dessa promemorior upprättades och delgavs dagen därpå. Med hänsyn till dessa förhållanden var det enligt departementet inte möjligt att offentliggöra den svenska anskaffningen i samband med ministermötet senare på dagen den 13 september 2001.

I samband med utskottets utfrågning av försvarsminister Björn von Sydow den 16 april 2002 uppgav denne att man hade uppe ärendet om helikoptrarna

på regeringsammansammanträdet den 13 september 2001 och förklarade att det låg utom listan (a. bet. bilaga B13). Därefter gjordes en ordentlig genomdragnings på den efterföljande allmänna beredningen, och det bestämdes då att det skulle utarbetas ett par promemorior som belyste olika delar i situationen. Man hade en ny allmän beredning på måndagen därefter, och då konstaterades att promemoriorna var tillfredsställande. Om ingenting ytterligare hände i frågan var ärendet färdigt och kunde, som man sa, lyftas in på listan. Detta skedde dagen efter. Enligt försvarsministern är det inte lätt att formulera sig kring vilket konstitutionellt skick ett ärende har som befinner sig, som man säger, utom listan. På ett sätt har man inte beslutat om det. Hade det t.ex. varit så att han på måndagen hade konstaterat att hans kolleger inte tyckte att promemoriorna var tillfredsställande eller att expeditions- och rättschefen och juristerna i Försvarsmakten och Materielverket hade funnit någon juridisk komplikation, hade han inte "lyft in" ärendet på listan. Enligt försvarsministern var det öppet i den meningen. Det bästa vore att han hade sagt att regeringen övervägde ett beslut i frågan. Vid en presskonferens hade han dock sagt att regeringen inte hade beslutat. Det var ingen bra formulering. Han borde ha sagt: Regeringen överväger ett beslut.

Den nu aktuella granskningen

Utskottet har i den nu aktuella granskningen undersökt förekomsten av beslut i regeringsärenden "utom listan" under år 2001. Därutöver har granskningen avsett regeringens skäl för att ärendena skulle ligga "utom listan" samt tidpunkten för offentliggörandet av regeringens beslut i dessa fall.

Gällande regler

Regeringsformen

I 7 kap. 3–6 §§ regeringsformen (RF) finns bestämmelser om regeringsammansammanträdena.

Enligt 3 § avgörs regeringsärenden av regeringen vid regeringsammansammanträde. Regeringsärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut kan dock, i den omfattning som anges i lag, under statsministerns överinseende avgöras av chefen för det departement till vilket ärendena hör.

I Holmberg/Stjernquists grundlagskommentar påpekas att beslutsfattandet rörande regeringsärendena är kollektivt. Därmed har regeringsformen tagit avstånd från att i formell mening införa ministerstyre, dvs. att låta departementschefen även statsrättsligt avgöra ärendena (s. 225 f.). I proposition 1973:90 framförde justitieministern några synpunkter på förhållandet mellan formen för beslutsfattande i regeringen och den bakomliggande realiteten (s. 183). Han anförde att avgörandena i alla regeringsärenden enligt ett parlamentariskt synsätt bör präglas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar, gemensamma för hela regeringen. Med tanke på den stora mängden

regeringsärenden var det visserligen ofrånkomligt att ett avsevärt antal ärenden måste avgöras efter reellt ställningstagande från endast en ledamot i regeringen. Men avgörandet borde enligt justitieministern vara ett uttryck inte enbart för det enskilda statsrådets värderingar utan för hela regeringens. Han anförde att med detta betraktelsesätt låg det en realitet i att alla regeringssärenden avgörs av regeringen genom samfällt beslut, fastän flertalet ärenden realbehandlas av endast ett eller ett par statsråd.

Därutöver hänvisade justitieministern till de praktiska svårigheterna att skilja mellan enmansbeslut och samfälliga beslut, vilket skulle kunna leda till kompetensvister, samt till de mellanformer av beslut som förekom.

I 4 § sägs att statsministern kallar övriga statsråd till regeringssammanträde och är ordförande vid sammanträdet. Minst fem statsråd skall delta i ett regeringssammanträde.

I förarbetena anförs att naturligtvis alla statsråd helst bör delta i regeringssammanträde (prop. 1973:90 s. 290 f.). Departementschefen påpekade att detta uppenbarligen inte alltid är möjligt. Man borde enligt honom bl.a. tillgodose behovet av att regeringen kan fungera med reducerat antal ledamöter under semestertider. Han delade därför Grundlagberedningens uppfattning att minimiantalet borde sättas vid fem statsråd.

Vidare föreskrivs i 5 § att departementschef är föredragande vid regeringssammanträde i ärende som hör till hans departement. Statsministern kan dock förordna att ärende eller grupp av ärenden, som hör till visst departement, skall föredragas av annat statsråd än departementschefen.

Enligt 6 § förs protokoll vid regeringssammanträde. Skiljaktig mening skall antecknas i protokollet.

Av 12 kap. 1 § RF framgår att konstitutionsutskottet för sin granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringssärendenas handläggning har rätt att få ut protokollet över beslut i regeringssärenden och de handlingar som hör till dessa ärenden.

I Holmberg/Stjernquists grundlagskommentar påpekas att protokollen från regeringssammanträdena inte har någon annan konstitutionell betydelse än att ligga till grund för konstitutionsutskottets granskning (s. 231).

Statsrådsberedningens handbok om handläggningen av ärenden i Regeringskansliet

Inledning

I Statsrådsberedningens handbok *Handläggningen av ärenden i Regeringskansliet, Gula boken* (Ds 1998:39) finns en redogörelse för regeringsprotokoll och rutiner i samband med regeringssammanträdena. Där sägs att protokoll från ett regeringssammanträde består av huvudprotokoll som förs gemensamt för alla departement och underprotokoll som förs departementsvis (s. 65). Underprotokollen delas upp i serie A för öppna och serie B för hemliga ärenden. Regeringens beslut ingår vanligen i underprotokollen.

Huvudprotokollen

I huvudprotokollet antecknas dagen för regeringssammanträdet, vilka som är närvarande och vem som är ordförande och protokollförare. Dessutom antecknas i huvudprotokollet vanligen endast en hänvisning till att ärenden som förtecknats i bilagor till protokollet (ärendeförteckningar) har behandlats av regeringen och att regeringens beslut i ärendena redovisas i underprotokollen.

Enligt handboken färdigställs huvudprotokollen inte omedelbart efter regeringssammanträdet. De departement som haft ärenden uppe vid sammanträdet skall först färdigställa sina underprotokoll och lämna över dessa tillsammans med ärendeförteckningarna till protokollföraren som bockar av ärendena mot sina egna förteckningar. Protokollföraren skriver därefter på underprotokollen och skickar tillbaka dessa till respektive departement.

Huvudprotokollet från sammanträdet färdigställs först sedan departementen har meddelat protokollföraren att det statsråd som föredragit ärendena justerat underprotokollen. Protokollföraren lägger då departementens ärendeförteckningar som bilagor till huvudprotokollet, skriver under detta, syr ihop och sätter ett papperssigill – "blåklocka" – på det och lämnar det slutligen till den som var ordförande vid regeringssammanträdet, vanligen statsministern, för justering.

När huvudprotokollen är justerade skickas de till konstitutionsutskottet för granskning.

Ärendeförteckningarna och ärenden "utom listan"

I handboken (s. 68 f.) sägs att det i huvudprotokollet ingår förteckningar över de ärenden som handläggs vid regeringssammanträdet. Förteckningarna används också som föredragningslistor vid regeringssammanträdet och som expeditionslistor efter regeringssammanträdet. Dessutom används de som information till nyhetsmedier och allmänhet inför regeringssammanträdet. För detta ändamål publiceras förteckningarna på Regeringskansliets hemsida (www.regeringen.se).

Det föredragande statsrådets ärendeförteckning – föredragningslistan – är kompletterad med uppgifter som anger vilka beslut föredraganden föreslår regeringen.

Enligt handboken inträffar det ibland att ett ärende behandlas vid ett regeringssammanträde utan att ärendet dessförinnan har tagits upp på någon ärendeförteckning (föredragningslista). Om sådana ärenden "utom listan" förekommer, måste den berörda ärendeförteckningen kompletteras i efterhand innan den tas in i huvudprotokollet eller används som expeditionslista.

I handboken påpekas att det i mönstret för Regeringskansliets beslutsformer ingår att man skiljer på det reella avgörandet under beredningen och det formella beslutet vid regeringssammanträdet. Normalt fattas besluten i den ordningen. För ärendena "utom listan" blir däremot beslutsprocessen den omvända. Det leder enligt handboken ofta till oklarheter kring beslutssituationen. I handboken framhålls att det efter ett regeringssammanträde (ibland

efter den följande allmänna beredningen) alltid bör stå klart *om* regeringen har beslutat i ett ärende eller *ej* och *vad* regeringen har beslutat; den slutliga utformningen av själva beslutstexten kan dock dröja något.

Det bästa sättet att undvika sådana oklara beslutssituationer är enligt handboken att endast ta upp färdigberedda ärenden på ärendeförteckningarna till regeringssammanträdena. Om man är osäker på om ett ärende hinner beredas så pass färdigt att ett regeringsbeslut kan fattas vid ett visst regeringssammanträde, bör man – om det inte finns speciella skäl för något annat, t.ex. att ett beslut måste vara fattat före en viss tidpunkt – vänta med att ta upp det på ärendeförteckningen tills man är säker. I handboken påpekas att det i synnerhet gäller förvaltningsärendena, som är ca 75 % av alla regeringsärenden.

När det gäller riksstyrelseärendena, dvs. propositioner, lagrådsremisser, förordningar, kommittédirektiv och regleringsbrev, är det enligt handboken svårare att ha ett strikt krav på slutförd beredning före regeringssammanträdet. Strävan bör dock vara att även riksstyrelseärendena tas upp på ärendeförteckningar först sedan de är färdigberedda. När det blir fråga om att ge avkall på detta och ta upp ärenden "utom listan" bör det vara avgörande om ett ärendes formella beslutstid verkligen har betydelse. I handboken framhålls att man från expeditions- och offentlighetssynpunkt ofta inte förlorar någon tid på att vänta.

Regeringsbeslutens offentliggörande

I handboken påpekas att regeringsbeslut i de allra flesta fall skall expedieras (s. 17). Om besluten inte expedieras, vilket det är fråga om i mycket få fall, finns de endast tillgängliga i protokollen.

Vidare anføres att för sådana beslut som skall expedieras gäller att de blir allmänna handlingar först när de expedieras. Detta innebär att allmänheten och massmedierna inte förrän då har rätt att få ta del av beslutet. Expedieringen av ett regeringsbeslut kan dock ibland ta tid. Enligt handboken brukar Regeringskansliet därför som en serviceåtgärd gentemot massmedierna lämna ut ärendeförteckningarna (utan angivande av förslag till beslut) inför regeringssammanträdena och omedelbart efter sammanträdet ge besked om utgången i ärendena där det är möjligt. Vanligtvis är det expeditionschefen som anger vilka riktlinjer som gäller för hur besked kan lämnas.

I handboken behandlas också särskilt frågan om ärendeförteckningarnas offentlighet (s. 71 f.). Där påpekas att om ärendeförteckningarna till ett visst regeringssammanträde bara hade funktionen att utgöra en del av protokollet över besluten vid sammanträdet, skulle de bli allmänna handlingar först då huvudprotokollet hade justerats. Detta kan i allmänhet dröja ganska länge. Före denna tidpunkt finns inget protokoll. Ärendeförteckningarna publiceras emellertid före regeringssammanträdet via Internet. Förteckningarna måste därför enligt handboken betraktas som allmänna och offentliga i och med att de på detta sätt lämnas ut. Exemplaren med tillfogade uppgifter om de beslut som föreslås anses däremot vara sådana minnesanteckningar som inte blir allmänna handlingar om de inte tas om hand för arkivering, vilket inte sker.

Promemorior från Statsrådsberedningen

Promemorian den 5 november 2002

Utskottet har i en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. I en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen (SB), *bilaga 4.1*, anförs som svar bl.a. följande.

På utskottets fråga om vilka beslut i regeringsärenden "utom listan" som har förekommit under 2001 har SB bifogat en lista på ca 250 ärenden. Uppgifterna i listan omfattar också ärenden som fanns med i en ärendeförteckning som upprättats inför regeringssammanträdet och där regeringen bestämde att inte offentliggöra sitt beslut omedelbart. Någon statistik om hur ärendena fördelar sig på dessa båda kategorier finns enligt SB inte i Regeringskansliet. SB anför att ett allmänt intryck dock är att merparten hör till den förra kategorin. Sammanlagt motsvarar de båda kategorierna mindre än 3 % av den totala mängden regeringsbeslut under året.

I fråga om utskottets begäran om en redogörelse för vilka olika slags förlopp av en beslutsprocess som kan förekomma när det gäller beslut i regeringsärenden "utom listan" och om något kan sägas utgöra normalförloppet i sådana fall anför SB följande. Inför varje regeringssammanträde lämnar departementen till SB förteckningar över de ärenden som avses bli behandlade vid sammanträdet. Syftet med förteckningarna är enligt SB i första hand att de skall användas som föredragningslistor vid regeringssammanträdet. Att ett ärende finns med i förteckningarna behöver inte innebära att det blir slutbehandlat vid regeringssammanträdet. SB påpekar att omvänt står det regeringen fritt att ta upp och avgöra ärenden som inte är med i förteckningarna.

SB anför vidare att för det andra används ärendeförteckningarna för att inför ett ordinarie regeringssammanträde informera press och allmänhet om vilka ärenden som avses bli behandlade vid regeringssammanträdet. Därför publiceras de på regeringens webbplats före regeringssammanträdet.

En tredje funktion är enligt SB att förteckningarna tjänar som expeditivlistor.

Därutöver anför SB att förteckningarna fungerar som utkast till delar av protokollet vid regeringssammanträdet. Protokollet vid ett regeringssammanträde färdigställs sedan besluten vid ett regeringssammanträde har expedierats. SB påpekar att protokollet nämligen skall återge de beslut som har expedierats.

Enligt SB innebär regeringens rutiner för sitt beslutsfattande att ärenden bara i undantagsfall behandlas vid ett regeringssammanträde, om ärendet inte har förnanmälts genom att finnas med i en ärendeförteckning. Ett exempel är att ett brådskande ärende har blivit färdigberett efter det att förteckningen upprättades.

Vidare anför SB att berörda parter, press och allmänhet normalt skall kunna få – och också får – besked om utgången i ärendena omedelbart efter regeringssammanträdet, och detta även om detaljerna i besluten ännu inte är slutligt utformade. Denna service tillhandahålls dock inte undantagslöst. När

regeringen finner skäl till det väntar den med att ge till känna att ett beslut har fattats till dess att beslutet får sin slutliga utformning och blir underskrivet och expedierat. Exempelvis gör regeringen detta när det annars kan uppstå spekulationer och rykten som gör det avsevärt svårare eller dyrare att genomföra beslutet. Ett annat exempel är att någon detalj i beslutsunderlaget ytterligare bör granskas och stämmas av innan avgörandet blir slutgiltigt genom att expedieras.

Utskottet har vidare önskat en kommentar till hur beslutsförlopp, som granskningsärendena om flygförsäkringsgarantier och helikopterupphandling ger exempel på, förhåller sig till regeringsformens bestämmelse om att ett regeringsärende avgörs vid regeringssammanträde samt till vad som anförs i Gula boken om vid vilken tidpunkt det senast bör stå klart huruvida ett regeringsbeslut föreligger. SB anför härvid att regeringen är noga med att vid varje regeringssammanträde göra klart vilka beslut som har fattats vid ett sammanträde. En praxis som tillåter att detta klaras ut först efter sammanträdet skulle enligt SB inte stå i god överrensstämmelse med grundlagsbestämmelsen om att regeringsärendena skall avgöras av regeringen vid regeringssammanträden.

SB påpekar att en annan sak är att regeringen ibland väntar med att tillkännage ett fattat beslut till dess att det expedierats. Också i sådana fall har man i dagligt tal sagt att ärendet är "utom listan". Uttryck som att ärendet är under övervägande och att beslutet är preliminärt har också använts. Inget av dessa uttryck är enligt SB en helt adekvat beskrivning. SB anför att de alla kan ge underlag för missförstånd om hur beslutsfattandet går till. En tydligare beskrivning är att regeringen vid ett regeringssammanträde har fattat ett beslut som ännu inte har blivit slutgiltigt genom att expedieras eller genom att ges till känna på något annat sätt.

På utskottets fråga om vem kontrollerar eller var kontrolleras att ett ärende som "lyfts in" på departementets ärendeförteckning och därmed tillförts underprotokollet formellt har avgjorts på det aktuella regeringssammanträdet, anför SB följande. För att ärendeförteckningarna skall fylla sin funktion som expeditionslistor och utkast till delar av protokollet görs de ändringar och tillägg i förteckningarna som regeringens ställningstaganden vid regeringssammanträdet föranleder. Detta svarar expeditionscheferna för. Protokollföraren kontrollerar att det blir gjort och vakar över att protokollet också i övrigt blir korrekt genom att jämföra med sina anteckningar från regeringssammanträdet.

Promemorian den 26 november 2002

Utskottet har i en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vissa kompletterande frågor. I en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen (SB), *bilaga 4.2*, anför som svar bl.a. följande.

Andelen regeringsärenden som föranmäls för press och allmänhet, genom att ärendeförteckningar inför de ordinarie regeringssammanträdena publiceras

på regeringens webbplats *Information Rosenbad*, överstiger i allmänhet 97 % av den totala mängden regeringsärenden.

I en bilaga till promemorian lämnas uppgifter om vilka ärenden som avgjordes vid ett regeringssammanträde under 2001 utan att ha funnits med på den ärendeförteckning som publicerades på regeringens webbplats inför regeringssammanträdet. Ärendena redovisas departementsvis. I bilagan anges så långt möjligt för varje ärende skälet till att regeringen valde att avgöra ärendet trots att det inte fanns med på ärendeförteckningen. Det redovisas också om regeringens beslut offentliggjordes omedelbart efter regeringssammanträdet eller om regeringen bestämde att inte offentliggöra beslutet omedelbart. Vidare anges, i de fall regeringen bestämde att inte offentliggöra beslutet omedelbart, varför regeringen valde att dröja med offentliggörandet.

SB framhåller att promemorian bygger på minnesbilder som Statsrådsberedningen har samlat in från departementen med anledning av konstitutionsutskottets begäran. Det har inte varit möjligt att fullständigt rekonstruera de ärendeförteckningar som publicerades på regeringens webbplats under 2001. Uppgifterna om vilka ärenden som avgjordes utan att ha funnits med på en sådan förteckning är enligt SB alltså något osäkra.

Därutöver anför SB att det inte heller i efterhand går att med full säkerhet reda ut hur beredningsläget i varje ärende var vid den tidpunkt då ärendeförteckningen lämnades för publicering. Även uppgifterna om varför regeringen valde att avgöra ärendet trots att det inte fanns med på ärendeförteckningen är enligt SB därför inte heltäckande och exakta i alla delar.

Utskottets sammanställning av bilagan till promemorian den 26 november 2002

Inledning

Bilagan till Statsrådsberedningens promemoria den 26 november 2002 innehåller uppgifter om 206 regeringsärenden ”utom listan”. De fördelar sig på respektive departement enligt följande: Statsrådsberedningen 1 ärende, Justitiedepartementet 26, Utrikesdepartementet 2, Försvarsdepartementet 5, Socialdepartementet 23, Finansdepartementet 42, Utbildningsdepartementet 13, Jordbruksdepartementet 7, Kulturdepartementet 9, Miljödepartementet 18 samt Näringsdepartementet 60 ärenden.

De redovisade ärendena kan, utifrån angivna skäl till att de behandlats ”utom listan”, grupperas i fyra typkategorier enligt följande:

- 1) Ärendet har blivit färdigberett efter det att ärendeförteckningen lämnades för publicering.
- 2) Regeringen har av särskilt skäl inte tagit med ärendet i ärendeförteckningen.
- 3) Ärendet har varit beroende av att regeringen fick en riksdagsskrivelse (i de flesta fall gällande antagen lagstiftning) och skrivelsen har kommit in till Regeringskansliet efter det att ärendeförteckningen har lämnats för publicering.

4) Det har inte i efterhand kunnat klarläggas varför ärendet inte fanns med på ärendeförteckningen.

Redovisning i korthet för respektive departement

Statsrådsberedningen

Statsrådsberedningen redovisar ett ärende av typkategori 2. Som skäl att ärendet varit "utom listan" anges att regeringen ville informera vissa berörda personer innan regeringsbeslutet blev allmänt känt. Beslutet offentliggjordes omedelbart efter regeringssammanträdet.

Justitiedepartementet

Justitiedepartementet redovisar sammanlagt 26 ärenden, varav 5 hör till kategori 1. Samtliga har offentliggjorts genom expediering.

Nio ärenden hör till kategori 2. Skälet till att ärendena varit "utom listan" anges vara att regeringen velat informera berörda parter innan beslutet blev allmänt känt eller att regeringen velat informera om beslutet vid ett särskilt tillfälle. I fem fall offentliggjordes regeringens beslut omedelbart efter sammanträdet. I övriga fall skedde detta genom expediering eller sedvanlig publicering samt i ett fall vid en presskonferens.

Nio ärenden kan hänföras till kategori 3. Regeringsbesluten har offentliggjorts genom sedvanligt kungörande eller expediering.

I fråga om två ärenden har inte i efterhand kunnat klarläggas varför ärendet inte fanns med på ärendeförteckningen (kategori 4).

Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet redovisar sammanlagt två ärenden "utom listan". Dessa ärenden blev färdigberedda efter det att ärendeförteckningen lämnades för publicering (kategori 1). Regeringsbesluten offentliggjordes omedelbart.

Försvarsdepartementet

Försvarsdepartementet redovisar fem ärenden "utom listan". Två av dessa hör till kategori 1. Båda regeringsbesluten offentliggjordes omedelbart.

Ett ärende kan hänföras till kategori 2 och rörde anskaffning av medeltunga helikoptrar. Härvid hänvisas till Försvarsdepartementets promemoria den 12 februari 2002 (s. 5) i granskningsärendet 2001/02:12 (se också ovan).

Två ärenden hör till kategori 3. Besluten offentliggjordes omedelbart.

Socialdepartementet

Socialdepartementet redovisar 23 ärenden. 19 av dessa hör till kategori 1. Åtta regeringsbeslut offentliggjordes omedelbart eller dagen efter regerings-

sammanträdet. Tio beslut offentliggjordes genom att de överlämnades/expedierades till berörd mottagare (riksdagen eller Lagrådet i flertalet fall), i vissa fall dessutom genom pressmeddelande. I ett fall har regeringen bestämt att beslutet inte skulle offentliggöras omedelbart, eftersom en detalj i underlaget behövde granskas och stämmas av ytterligare.

Tre fall hör till kategori 2. Regeringen ville i två av dessa fall informera om sitt beslut vid ett särskilt tillfälle samt i ett fall undvika hamstring av läkemedel. Besluten har i två fall offentliggjorts omedelbart eller dagen efter regeringssammanträdet. I det återstående fallet har detta skett vid ett senare tillfälle.

I fråga om ett ärende har inte i efterhand kunnat klarläggas varför ärendet inte fanns med på ärendeförteckningen (kategori 4).

Finansdepartementet

Finansdepartementet redovisar 42 ärenden. 20 av dessa hör till kategori 1. Nio regeringsbeslut offentliggjordes omedelbart eller dagen efter regeringssammanträdet. Sju beslut har publicerats i vanlig ordning eller expedierats. I fyra fall har regeringen bestämt att beslutet inte skulle offentliggöras omedelbart, eftersom en detalj i underlaget behövde stämmas av eller beslutstexten ännu inte kunde tillhandahållas i sin helhet.

Till kategori 2 kan hänföras 13 ärenden. Skälet till att ärendet har varit "utom listan" i flertalet av dessa fall har varit att regeringen har velat informera om sitt beslut vid ett särskilt tillfälle. Åtta beslut har offentliggjorts omedelbart eller dagen efter regeringssammanträdet. Övriga fem har offentliggjorts vid en senare tidpunkt, genom överlämnande eller expediering till berörd part.

Åtta ärenden hör till kategori 3. Regeringens beslut har offentliggjorts genom sedvanligt kungörande.

I fråga om ett ärende har inte i efterhand kunnat klarläggas varför ärendet inte fanns med på ärendeförteckningen (kategori 4).

Utbildningsdepartementet

Utbildningsdepartementet redovisar 13 ärenden. Åtta av dessa hör till kategori 1. Tre beslut har offentliggjorts omedelbart efter regeringssammanträdet. I övriga fall har regeringen bestämt att beslutet inte skulle offentliggöras omedelbart efter sammanträdet, eftersom detaljer i underlaget behövde granskas eller stämmas av ytterligare.

Fyra ärenden hör till kategori 2. Skälet till att ärendena var "utom listan" var att regeringen först ville informera berörda personer eller lämna information om sitt beslut vid ett särskilt tillfälle. I tre fall offentliggjordes beslutet samma dag som regeringssammanträdet, och i ett fall någon eller ett par veckor därefter.

I fråga om ett ärende har inte i efterhand kunnat klarläggas varför ärendet inte fanns med på ärendeförteckningen (kategori 4).

Jordbruksdepartementet

Jordbruksdepartementet redovisar 7 ärenden. Två av dessa hör till kategori 1. Beslutet har i det ena fallet offentliggjorts några dagar efter regeringssammanträdet. Vad gäller det andra saknas uppgift om offentliggörandet.

Ett fall går inte att hänföra till någon kategori, eftersom något skäl till att det varit "utom listan" inte anges. Det redovisas att ärendet behandlades vid ett ordinarie regeringssammanträde utan att regeringen då fattade något beslut. Ärendet avgjordes vid ett extra regeringssammanträde dagen därpå och offentliggjordes omedelbart.

Fyra ärenden kan hänföras till kategori 3. Besluten i dessa fall har offentliggjorts genom sedvanligt kungörande.

Kulturdepartementet

Kulturdepartementet redovisar 9 ärenden. Fem ärenden kan hänföras till kategori 1. Tre beslut har offentliggjorts omedelbart eller dagen efter regeringssammanträdet. Två beslut (propositioner) har offentliggjorts i vanlig ordning.

Fyra fall hör till kategori 2. I dessa har som skäl angetts att regeringen ville informera berörda personer innan regeringens beslut blev allmänt känt. I två ärenden offentliggjordes beslutet omedelbart eller dagen efter regeringssammanträdet. I övriga två fall skedde detta senare.

Miljödepartementet

Miljödepartementet redovisar 18 ärenden. Tio ärenden hör till kategori 1. Nio beslut offentliggjordes omedelbart eller dagen efter regeringssammanträdet. Det återstående offentliggjordes genom att expedieras.

Fyra ärenden kan hänföras till kategori 2. Regeringen har i dessa fall först velat informera berörda personer om sitt beslut. Beslutet har i tre fall offentliggjorts omedelbart efter regeringssammanträdet och i ett fall genom expediering.

Vidare hör fyra ärenden till kategori 3. Regeringens beslut har offentliggjorts genom sedvanligt kungörande.

Näringsdepartementet

Näringsdepartementet redovisar 60 ärenden "utom listan". Av dessa 21 kan ärenden hänföras till kategori 1. Ett beslut offentliggjordes omedelbart efter regeringssammanträdet. Sju beslut har offentliggjorts i vanlig ordning, t.ex. genom expediering. I tio fall har regeringen bestämt att beslutet inte skall offentliggöras omedelbart. Skälet har i flertalet av dessa fall varit att någon

detalj i beslutsunderlaget behövde granskas eller stämmas av ytterligare. I fråga om tre ärenden saknas uppgift om när beslutet offentliggjordes.

Till kategori 2 kan 29 ärenden hänföras. I flertalet av dessa fall har som skäl angetts att regeringen ville att det föredragande statsrådet skulle ge en samlad information om beslutet vid ett framträdande i samband med besök, presskonferens eller liknande. Regeringens beslut anges ha offentliggjorts omedelbart efter regeringssammanträdet vid ett tillfälle, och i övriga 28 fall efter någon tid (från ”i nära anslutning till regeringssammanträdet” till två veckor därefter).

Sex ärenden hör till kategori 3. Regeringens beslut har offentliggjorts genom sedvanligt kungörande eller expediering.

I fråga om fyra ärenden har inte i efterhand kunnat klarläggas varför ärendet inte fanns med på ärendeförteckningen (kategori 4).

Utskottets ställningstagande

I förevarande granskning har utskottet behandlat den företeelse i regeringens beslutsfattande som brukar betecknas beslut i regeringsärenden ”utom listan”. Utskottets granskning har varit inriktad på företeelsen i dess egentliga mening, dvs. har avsett regeringsärenden som har behandlats vid ett regeringssammanträde utan att de har funnits med på den ärendeförteckning som inför sammanträdet görs tillgänglig för allmänheten. Vidare har granskningen tagit sikte på tidpunkten för offentliggörandet av regeringens beslut i dessa ärenden och, i förekommande fall, skälen till att man har dröjt med ett offentliggörande.

Som redovisats ovan föreskrivs i 7 kap. 3 § regeringsformen (RF) att regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde. Regeringsärendena skall således formellt avgöras kollektivt av regeringen vid regeringssammanträde.

Statsrådsberedningen har i sin handbok *Gula boken* påpekat att det i mönstret för Regeringskansliets beslutsformer ingår att man skiljer på det reella avgörandet under beredningen och det formella beslutet vid regeringssammanträdet. Normalt fattas besluten i den ordningen. För ärenden ”utom listan” kan beslutsprocessen däremot bli den omvända. Som påpekas i handboken kan detta ofta leda till oklarheter kring beslutssituationen.

De allra flesta regeringsbeslut skall expedieras. De blir därmed dokumenterade i allmänna handlingar först när de expedieras, dvs. först vid denna tidpunkt har allmänheten rätt att ta del av dem. Expedieringen kan dock ta tid. I de fåtal fall regeringsbeslut inte expedieras finns de endast dokumenterade i protokollen från regeringssammanträdena som blir allmänna handlingar först när protokollen justeras. En sådan justering tar i allmänhet ganska lång tid. Ärendeförteckningarna inför regeringssammanträdena används därför, förutom till att bl.a. utgöra föredragningslistor vid sammanträdet, för att informera allmänheten om vilka ärenden som avses bli behandlade vid regeringssammanträdet. Vidare brukar, enligt Statsrådsberedningens handbok, Regeringskansliet omedelbart efter sammanträdet ge besked om utgången i regeringsä-

rendena där det är möjligt. Enligt utskottets mening är dessa serviceåtgärder av stort värde för allmänhetens möjligheter att inom rimlig tid och på ett lättillgängligt sätt få information om regeringens beslut i enskilda ärenden och att skapa sig en bild av regeringens arbete i ett vidare perspektiv.

Från en konstitutionell utgångspunkt är det betänkligt om regeringens beslutsfattande i ärenden "utom listan" ofta leder till oklara beslutssituationer. Utskottet vill därför, i likhet med Statsrådsberedningen, framhålla att det efter regeringssammanträdet alltid bör stå klart *om* regeringen har beslutat i ett ärende eller ej och *vad* regeringen har beslutat. Någon oklarhet kring beslutet i sig bör alltså inte kvarstå efter sammanträdet, utan detta bör i förekommande fall enbart avse detaljer i beslutsunderlaget eller röra utformningen av beslutstexten. En praxis som tillåter att det efter regeringssammanträdet klaras ut *om* regeringen har beslutat i ett ärende eller *vad* regeringen har beslutat skulle, som Statsrådsberedningen påpekar, inte stå i god överensstämmelse med bestämmelsen i 7 kap. 3 § RF om att regeringsärendena skall avgöras av regeringen vid regeringssammanträde. De konstitutionellt betänkliga situationer som således kan uppstå i samband med regeringsbeslut i ärenden "utom listan" innebär, enligt utskottets mening, att en sådan beslutsordning endast bör användas i undantagsfall. För detta talar också det stora värdet från informationssynpunkt av att de ärenden som avses avgöras vid regeringssammanträdet finns med på förteckningen inför sammanträdet.

I sina skrivelser till utskottet har Statsrådsberedningen anfört att regeringen är noga med att vid varje regeringssammanträde göra klart vilka beslut som har fattats vid sammanträdet. Statsrådsberedningen anför också att regeringens rutiner för sitt beslutsfattande innebär att ärenden bara i undantagsfall behandlas "utom listan". Den redovisning utskottet har erhållit visar att 206 ärenden, såvitt kunnat utrönas, har avgjorts av regeringen "utom listan" under år 2001. Enligt Statsrådsberedningen utgör detta mindre än 3 % av den totala mängden regeringsbeslut under året. Utskottet konstaterar att denna mindre mängd talar för att ordningen med beslut i ärenden "utom listan" endast används i undantagsfall. Mängden i sig kan enligt utskottets mening dock inte vara avgörande för att bedöma att det är fråga om undantagsfall, utan av vikt från konstitutionell synpunkt är att det i det enskilda ärendet faktiskt har funnits skäl att behandla det som ett undantagsfall.

Som framgått ovan utgör en kategori av de ärenden "utom listan" som redovisats för utskottet ärenden som har blivit färdigberedda efter det att ärendeförteckningen inför regeringssammanträdet lämnades för publicering. De uppgifter som redovisats för utskottet kring dessa ärenden ger inte tillräckligt underlag för att bedöma huruvida det har varit fråga om brådskande ärenden eller inte. På föreliggande underlag är det därför svårt att skapa sig en entydig bild av om det i dessa fall har funnits skäl att undanta ärendena från de ordinarie rutinerna kring regeringens beslutsfattande. Vad gäller flertalet departement kan utskottet dock konstatera att de allra flesta regeringsbesluten i dessa ärenden har offentliggjorts omedelbart efter regeringssammanträdet eller i sedvanlig ordning genom t.ex. expediering. Från denna bild avviker dock Utbildnings- och Näringsdepartementen, där regeringen i ungefär hälft-

ten av ärendena i denna kategori har bestämt att regeringens beslut inte skall offentliggöras omedelbart, eftersom detaljer i beslutsunderlaget behövde granskas eller stämmas av ytterligare.

När det gäller den kategori av ärenden där regeringen av särskilt skäl har bestämt att ärendet inte skall finnas med på ärendeförteckningen inför regeringssammanträdet, kan utskottet konstatera att skälet i allmänhet har varit att regeringen ville informera berörda personer innan beslutet blev allmänt känt eller att information skulle ges vid ett särskilt tillfälle. Regeringens beslut har i en majoritet av fallen ändå offentliggjorts omedelbart eller någon dag efter regeringssammanträdet. Från denna bild avviker Näringsdepartementet. I flertalet fall har skälet till att behandla ärendet "utom listan" varit att föredragande statsrådet skulle ge en samlad information om beslutet vid ett framträdande i samband med besök, presskonferens eller liknande. Av samma skäl har regeringens beslut offentliggjorts omedelbart efter sammanträdet endast vid ett tillfälle. I övriga fall har regeringen bestämt att regeringens beslut inte skall offentliggöras omedelbart utan först i samband med det aktuella framträdandet. Med hänsyn till att beslutsordningen med ärenden "utom listan" endast bör användas i undantagsfall och till berörda parter och allmänhetens berättigade intresse av att så snart det är möjligt få del av färdiga regeringsbeslut, vill utskottet framhålla att de skäl som åberopas för att avvika från ordinarie rutiner bör ha en viss tyngd.

Utskottet har ovan framhållit det konstitutionellt betänkliga i en praxis som skulle tillåta att det efter regeringssammanträdena klaras ut vilka beslut som har fattats vid respektive sammanträde. Vidare har utskottet pekat på det värdefulla i att sådana servicerutiner tillämpas kring regeringens beslutsfattande att allmänheten har möjlighet att inom rimlig tid och på ett lättillgängligt sätt få information om regeringens beslut i enskilda ärenden samt att skapa sig en bild av regeringens arbete i stort. Mot denna bakgrund vill utskottet framhålla det betydelsefulla i att ordinarie rutiner kring regeringens beslutsfattande strikt upprätthålls, så att ärenden "utom listan" endast förekommer i verkliga undantagsfall.

Granskningen föranleder i övrigt inget uttalande från utskottets sida.

5. Vissa ärendegrupper

5.1 Regeringens handläggning av nådeärenden m.m.

Gällande regler m.m.

Nådeärenden

Enligt 11 kap. 13 § första stycket regeringsformen får regeringen genom nåd efterge eller mildra brottspåföljd eller annan sådan rättsverkan av brott samt efterge eller mildra annat liknande av myndighet beslutat ingrepp avseende enskilds person eller egendom.

Enligt grundlagspropositionen (prop. 1973:90) utgör nådeinstitutet i främsta rummet ett komplement till straffrättskipningen (s. 412). Det möjliggör ett efterskänkande eller mildrande av straff genom särskild statsakt i fall där exempelvis på grund av omständigheter som inträffat efter domen det utdömda straffet framstår som obilligt. Nåd förutsätter inte ansökan från den dömda eller annan. Nåd kan beviljas både i enskilt fall och kollektivt. I det senare fallet talar man om amnesti.

Handläggningen av nådeärenden regleras genom lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden. Lagen innehåller endast två paragrafer, varigenom – utöver en hänvisning till 11 kap. 13 § regeringsformen – föreskrivs att regeringen innan den avgör ett nådeärende, om det föreligger särskild anledning, skall inhämta yttrande från Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

I Justitiedepartementets faktablad Ärenden om nåd m.m. (Ju 01.16) framhålls att det är regeringens sak att i varje enskilt ärende avgöra om nåd skall beviljas eller inte. Nåd är inget som man har rätt till. Vidare anges att ett beslut om nåd kan innebära att den dömda helt befrias från straff, men oftast bestämmer regeringen i stället påföljden till skyddstillsyn, villkorlig dom eller böter. Ett beslut om nåd kan också innebära att ett livstidsstraff tidsbestäms eller att någon som är intagen i kriminalvårdsanstalt omedelbart frigges. En annan typ av beslut är att regeringen efterskänker eller minskar ett s.k. förverkandebelopp. Regeringen kan även av nåd bevilja att tidpunkten då fängelsestraffet skall börja avtjänas skjuts upp eller att ett avbrott görs i verkställigheten av fängelsestraffet. Under det första året efter det att en dom kan verkställas är det dock i första hand kriminalvårdens myndigheter som beslutar om uppskov.

Regeringen får aldrig ompröva en domstols dom eller lägga sig i domstols handläggning av ett mål. Skadestånd eller rättegångskostnader som den dömda skall betala kan inte bli föremål för nåd.

Regeringen kan inte heller besluta i frågor om hur ett fängelsestraff skall avtjänas, t.ex. på vilken anstalt straffet skall avtjänas eller att det skall ske genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, s.k. fotboja. Dessa frågor avgörs av kriminalvårdens myndigheter.

Upphävande av domstols beslut om utvisning

Bestämmelser om domstols beslut om utvisning på grund av brott finns i 4 kap. utlänningslagen (1989:529). Där anges vad som krävs för en utvisning och vilka faktorer som skall ses som begränsningar för utvisning. Enligt bestämmelserna får en utländsk medborgare/statslös utvisas för brott som kan leda till fängelse, förutsatt att utlänningsdomen döms till ett strängare straff än böter, eller om domstolen i brottmålet undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som ådömts tidigare. En ytterligare förutsättning är att det kan antas att utlänningsdomen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet eller att brottet är särskilt allvarligt. Utvisning kan ske för viss tid eller på livstid. Domstolen skall vid bedömningen beakta omständigheter som rör utlänningsdomens anknytning till det svenska samhället, särskilt utlänningsdomens levnadsomständigheter och familjeförhållanden och vistelsetiden i Sverige. Även arbete, bostad, social anpassning och kunskaper i svenska språket inverkar på domstolens bedömning. Hänsyn skall också tas till om utlänningsdomen på grund av bestämmelserna i 8 kap. 1–4 §§ utlänningslagen inte kan sändas till visst land eller om det annars finns särskilda hinder. I fall som rör barn skall domstolen särskilt beakta vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Utvisning kan ske för viss tid eller på livstid.

Regeringens prövning i ärenden om upphävande av en domstols beslut om utvisning har stora likheter med nådeärenden. Enligt 7 kap. 16 § utlänningslagen (1989:529) får regeringen, om den finner att en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre skall gälla, upphäva avgörandet helt eller delvis. Om domen eller beslutet om utvisning inte upphävs kan regeringen i stället bevilja ett tidsbegränsat uppehålls- eller arbetstillstånd. Utvisningsbeslutet får i så fall inte verkställas medan tillståndet gäller.

Utvisningsbeslut kan enligt faktabladet upphävas eller mildras då utvisningsbeslutet inte går att verkställa enligt reglerna om verkställighetshinder i 8 kap. 1, 2 och 4 §§ utlänningslagen eller om det finns särskilda skäl för att beslutet inte längre skall gälla. Regeringen kan vid sin bedömning aldrig ompröva skuldfrågan i brottmålet eller lägga sig i domstolens hantering av skuld- eller utvisningsfrågan. Regeringens uppgift är enligt faktabladet i stället att fungera som en säkerhetsventil, eftersom ett utvisningsbeslut senare kan få konsekvenser för den dömda och/eller andra i hans närhet som inte kunnat förutses.

Handläggningen i Regeringskansliet

Inom Justitiedepartementet handläggs nådeärenden på enheten för brottsmålsärenden och internationellt rättsligt samarbete (BIRS).

När en nådeansökan kommit och registrerats inhämtar enheten den aktuella domen och andra handlingar från domstolens akt, t.ex. belastningsregisterutdrag och yttranden från den lokala frivårdsmyndigheten. Om sökanden är intagen på en kriminalvårdsanstalt, inhämtas vanligtvis behandlingsjournalen från anstalten. Om nådeansökan är gjord för en annan persons räkning, skickas ansökan till den personen för att han eller hon skall få yttra sig över innehållet. Ytterligare utredning som kan komma i fråga är bl.a. yttranden från Kriminalvårdsstyrelsen, frivårdsmyndigheten eller länsstyrelsen. Läkarintyg enligt 7 § lagen om särskild personutredning i brottmål m.m. kan också inhämtas. När en ansökan om nåd görs av en person som är dömd till fängelse och som ännu inte börjat avtjäna sitt straff underrättas alltid frivårdsmyndigheten.

Handläggningstiden för nådeärenden varierar mycket men är i genomsnitt enligt ovannämnda faktablad cirka två månader från det att ansökan kommer till departementet till dess att regeringen fattar sitt beslut.

Nådeskäl m.m.

Oavsett om regeringen avslår eller bifaller en nådeansökan motiveras inte beslutet. Detta hänger samman med det förhållandet att det inte finns någon rätt till nåd. Man kan heller inte tala om någon egentlig praxis i nådeärenden.

Nådeinstitutet är enligt regeringens webbsida om nåd till för rena undantagssituationer och de återopade nådeskälen måste ha tyngd. Dömandet är helt och hållet förbehållet domstolarna, men det kan vid eller under verkställigheten visa sig att den dömdes lidande blir så orimligt stort eller att konsekvenserna i det enskilda fallet för tredje man blir sådana att det är orimligt att verkställa straffet. Enligt det tidigare nämnda faktabladet sker regeringens beslut i nådeärenden efter en bedömning av samtliga omständigheter som finns i ärendet. Framför allt är det omständigheter som inträffat efter domstolens prövning som beaktas. Ett bifallsbeslut kan bli aktuellt vid bl.a. svår fysisk eller psykisk sjukdom eller när en annan person drabbas hårt av att sökanden måste avtjäna sitt straff, s.k. tredjemansskäl. Ett exempel på ett sådant skäl är när ett underårigt barn inte kan tas om hand på ett tillfredsställande sätt om vårdnadshavaren måste avtjäna ett fängelsestraff.

Exempel på nådeskäl som mycket ofta återopas och som aldrig leder till bifall är enligt informationen på webbsidan att den dömda uppger sig vara oskyldig till brottet, att den dömda avvaktar Högsta domstolens beslut om resning eller Europadomstolens beslut, att brottet var en engångsföreteelse, att den dömda upplever allmän otrivsel i anstalt eller att fängelsestraffet inte fyller någon funktion då den dömda är skötsam i övrigt.

På webbsidan framhålls också att nedstämdhet inför fängelsevistelsen och oro för ekonomi och arbetssituation aldrig ensamma är tillräckliga skäl för att

nåd skall beviljas, eftersom ett fängelsestraff ju sällan kan avtjänas utan sociala och ekonomiska konsekvenser för den dömde och hans eller hennes familj.

De nådeskäl som oftast brukar åberopas är medicinska skäl, tredjemansskäl, sociala skäl – rehabiliteringsskäl, arbetsskäl och ekonomiska skäl, teknisk nåd i verkställighetssituationer som leder till stötande resultat samt allmänt humanitära skäl (se SOU 2000:26, s. 46).

Vid prövningen av om ett *livstidsstraff* skall tidsbestämmas tar regeringen bl.a. hänsyn till brottet och omständigheterna kring detta, hur länge sökanden varit frihetsberövad, sökandens allmänna fysiska och psykiska hälsotillstånd, skötsamheten och utvecklingen under anstaltsvistelsen, de sociala förhållandena vid eventuell frigivning, risken för återfall och om sökanden vid kommande frigivning kan bedömas farlig för omgivningen. Verkställighetshinder när det gäller *utvisning på grund av brott* kan vara att den utvisade riskerar dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller förföljelse om utvisningen verkställs. Ett annat skäl att upphäva utvisningen kan vara att sökanden har stark familjeknytning till Sverige eller lider av svår sjukdom. De omständigheter som beaktas är framför allt sådana som tillkommit efter utvisningsbeslutet och alltså inte varit kända för domstolen.

Det är enligt faktabladet ovanligt att ett utvisningsbeslut upphävs helt; det sker endast i några enstaka fall och ett sådant beslut brukar föregås av ett antal beslut om tillfälliga uppehålls- och arbetstillstånd.

Vissa utredningar

Utredningen om frigivningsprövning av livstidsdömda (Ju 2000:10) har i betänkandet *Frigivning från livstidsstraff* (SOU 2002:26) föreslagit att det införs ett nytt system för prövning av frågan om när livstidsdömda skall frigives från sina straff. Möjligheten för livstidsdömda att begära nåd skall dock finnas kvar. Förslaget innebär att frågan om frigivning från ett livstidsstraff skall prövas årligen med början när tio år av straffet har avtjänats. Utredningen ansåg att det finns uppenbara nackdelar med att nådeinstitutet utgör den enda möjligheten för livstidsdömda att bli frigivna. Fördelarna med nådeinstitutet som instrument för frigivningsprövningen av livstidsdömda är framför allt att det är ett enkelt och relativt formlöst förfarande. Det finns få regler som styr handläggningen av nådeärenden, och det finns inga egentliga begränsningar för att ansöka om nåd, vilket möjliggör ett flexibelt förfarande. Nåd kan t.ex. sökas av annan än den dömde själv och det finns inte några krav på att viss tid måste ha avtjänats innan en ansökan om nåd kan göras. Det finns inte heller någon reglering av vilken utredning som behövs i form av exempelvis yttranden från andra, och ett ärende kan därför hanteras efter omständigheterna i det enskilda fallet. På grund av livstidsstraffets karaktär av ett livsvarigt straff framstår också möjligheten att bli frigiven från ett livstidsstraff endast genom nåd som mer logisk än en särskild prövning.

Nackdelarna är emellertid att eftersom det inte anges skäl för besluten är det svårt att förutse vilka krav som ställs eller under vilka förutsättningar en

livstidsdömd kan komma att bli frigiven. Detta medför enligt utredningen en stor osäkerhet inte bara för den dömda utan också för kriminalvården. Att det är regeringen som fattar besluten innebär också att politiska intressen kan komma att vägas in i bedömningen om och i så fall när en livstidsdömd skall frigives. Nådeinstitutet innebär även risk för att en person som väljer att inte ansöka om nåd kan komma att vara frihetsberövad längre tid än vad som är rimligt jämfört med andra livstidsdömda.

En viktig synpunkt i sammanhanget är enligt utredningen att systemet med frigivning för livstidsdömda endast genom nåd kanske inte ligger helt i linje med intentionerna i Europakonventionen. Utredningen noterar också att Förenta nationerna i rekommendationer från 1996 om livstidsstraff i artikel 1 om allmänna principer bl.a. rekommenderat att varje intagen bör ha möjlighet till frigivning under förutsättning att vissa villkor uppställda i lag är uppfyllda.

Utredningen understryker dock att nådeinstitutet självfallet fortfarande skall vara öppet för livstidsdömda och kunna användas framför allt när s.k. egentliga nådeskäl är för handen, t.ex. svår sjukdom eller liknande.

Frågan om utvisning på grund av brott har utretts ur ett barnperspektiv. I en departementspromemoria kallad Barnperspektivet i mål om utvisning på grund av brott (Ds 2002:41) är utredarens slutsats att domstolarna inte alltid förfogar över ett underlag som är tillräckligt för att kunna väga in barnets bästa i beslutsprocessen om en förälder skall utvisas på grund av brott. För att förbättra detta beslutsunderlag föreslås vissa författningsändringar. En annan slutsats är att den lämpligare vägen till en mer enhetlig rättstillämpning är ytterligare vägledande utslag i Högsta domstolen och inte via ändringar i lagtext. Utredaren anser vidare att övervägande skäl talar mot att införa en möjlighet för utvisningsdömda att under utvisningstiden kunna göra kortare besök hos sitt barn i Sverige. Enligt utredaren visar statistiken att det krävs allvarlig brottslighet för att en utlänning över huvud taget skall bli utvisad om han har barn i Sverige.

Statistiska uppgifter

Under år 2001 dömdes enligt Brottsförebyggande rådets statistik 55 354 personer, varav 7 317 kvinnor. Antalet personer som dömdes till fängelse eller skyddstillsyn med fängelse var 12 768, varav 913 kvinnor. Livstidsstraff ådömdes i tio domar enligt BRÅ:s statistik och 7 livstidsdömda intogs i anstalt enligt Kriminalvårdsstyrelsens statistik. Av Kriminalvårdsstyrelsens statistik framgår att medelbeläggningen på kriminalvårdsanstalterna var 3 892 och att antalet nyintagna var 9 317. De senaste fem åren har antalet nyintagna livstidsdömda fluktuerat mellan 7 och 15. Under år 2001 avtjänade 105 personer livstidsstraff, en ökning från år 1997 då antalet som avtjänade livstidsstraff var 77.

Det kan också nämnas att antalet personer som avtjänade livstidsstraff under flera decennier fram till slutet av 1980-talet uppgick till 20–25 personer årligen. Den avsevärda ökningen beror främst på att fler personer numera

döms till livstidsstraff och att strafftiderna blivit längre (se SOU 2002:26 s. 11).

21 % (483) av de under år 2001 nyintagna utländska medborgarna hade enligt Kriminalvårdsstyrelsens statistik utvisningsbeslut i domarna.

År 2001 inkom till regeringen 566 nådeärenden och avgjordes 545 ärenden. Sedan 1991, då det kom in 1 299 ärenden, har antalet ärenden minskat kontinuerligt. År 2001 bifölls 7,5 % av ansökningarna.

23 av besluten detta år gällde tidsbestämning av livstidsstraff. Endast i ett fall bifölls en framställning om tidsbegränsning (18 år). Under perioden 1991–2001 förekom under sex år att endast ett bifallsbeslut meddelades årligen och under ett år (1992) att inte något ansökan om tidsbestämning av livstidsstraff bifölls. År 1998–2000 bifölls 2, 5 respektive 4 ansökningar.

Tidsbestämningarna låg länge med något undantag på mellan 14 och 16 år. Sedan mitten av 1990-talet har livstidsstraffen tidsbestämts till mellan 18–25 år.

Nådeärenden 1991 – 2001

År	Inkomna	Samtliga avgjorda	därav bifall %	Kvinnor	därav bifall %
1989	1 538	1 529	10,3	148	22
1990	1 581	1 474	10,4	136	18,4
1991	1 299	1 266	11,1	101	18,8
1992	1 418	1 285	5,8	121	3,2
1993	1 320	1 245	4,7	155	7,7
1994	1 300	1 160	7,3		
1995	1 131	1 087	9,0		
1996	1 037	1 001	6,9		
1997	661	592	5,4		
1998	623	628	11,6		
1999	675	613	9,5		
2000	677	654	7,9		
2001	566	545	7,5	61	13,1

Avgjorda ärenden om tidsbestämning av livstidsstraff

År	Beslut	Sökande	Bifall	Tidsbestämning antal år
1991	13	9	1 (7,7 %)	16
1992	15	12	0	-
1993	20	13	1 (5 %)	16
1994	11	18	3 (27,3 %)	15, 18, resp. 18 år och 8 månader
1995	18	17	1 (5,5 %)	20
1996	31	22	1 (3,2 %)	23
1997	20	12	1 (5,0 %)	18
1998	27	23	2 (7,4 %)	20 resp. 21 år och 5 mån
1999	30	25	5 (16,7 %)	25, 19, 18, ovf, resp. 19
2000	16	15	4 (25 %)	23, 18, 23 resp. 24
2001	23	21	1 (4,35 %)	18

Utvisningsärenden 1995 – 2001

År	Inkomna	Avgjorda (regeringsbeslut)	Bifall (i procent)*
1995	311	245	11,0
1996	210	199	10,6
1997	251	196	9,7
1998	256	243	11,9
1999	315	261	20,7
2000	276	262	11,1
2001	234	232	14,6

*Upphävda utvisningsbeslut eller tidsbegränsade uppehålls- och arbetstillstånd.

Genomgång av akter

Inom utskottskansliet har gått igenom ett tiotal av de akter i nådeärenden som gäller tidsbestämning av livstidsstraff samt ett tjugotal slumpvis urvalda akter i andra nådeärenden och i ärenden om upphävande av utvisning.

Tidsbestämning av livstidsstraff

En person fick för sjunde gången avslag på sin begäran om tidsbestämning av livstidsstraff. Fängelsestraffet hade börjat verkställas 1993. Av handlingarna framgår att sökanden under mars 2000 rymde från fängelset och att han ansågs farlig.

En person som dömts för två mord och vars straff börjat verkställas 1996 fick avslag på sin ansökan, vari han hänvisat till sin familj med små barn.

En person som dömts för mord och vars fängelsestraff började verkställas 1993 fick i mars 2001 avslag på en andra ansökan. Det skäl som åberopades i ansökan var att personen numera var drogfri.

I flera fall har ansökningar gjorts av annan än den dömd. En person begärde nåd för en av de inblandade i Malexandermorden, vars straff börjat verkställas i juli 2000. Sökanden hänvisade till vad som förekommit i TV och ansåg att den dömd i fråga måste vara oskyldig.

En ansökan (femte gången) gällde en person som hade avtjänat livstidsstraffet sedan 1985; den längsta tiden bland ärendena. Den livstidsdömd hade enligt handlingarna gjort sig skyldig till mord och sexualbrott men inte velat genomgå adekvat behandling. Stor risk för återfall ansågs föreligga enligt inhämtat yttrande. Ansökan avslogs.

Efter att frågan prövats fyra gånger tidigare fick en person som börjat avtjäna fängelsestraffet 1991 åter avslag. I handlingarna nämns särskilt att bortträngning förelåg.

En person som dömts för mord på familjemedlemmar och avtjänat sitt fängelsestraff sedan 1992 fick avslag. I ansökan åberopades kontakten med barn och barnbarn.

En person vars fängelsestraff började verkställas 1993 fick avslag på sin ansökan.

Kriminalvårdsstyrelsen tillstyrkte i ett yttrande nåd för en person vars fängelsestraff börjat verkställas år 1990. Ansökan avslogs – för andra gången.

En ansökan som gällde en person vars fängelsestraff började verkställas 1988 avslogs för fjärde gången. Kriminalvårdsstyrelsen avstyrkte ansökan. Av handlingarna framgår att personen misskött sig och begått brott under permission.

En person vars fängelsestraff för mord började verkställas 1995 fick avslag på sin ansökan för tredje gången. Justitieminister Thomas Bodström som varit biträdande jurist hos personens försvarare deltog inte i regeringsbeslutet.

En ansökan bifölls efter tre tidigare ansökningar och sökandens fängelsestraff för mord tidsbestämdes till 18 år. Fängelsestraffet hade börjat verkställas i december 1990.

Andra nådeärenden

I några fall har sjukdom åberopats som skäl för ansökan. En person med en i hög grad livshotande leversjukdom fick nåd från ett enmånads fängelsestraff efter ett tidigare avslag.

En person som ådömts fängelse i sex månader för framkallande av fara för annan och olovlig körning fick avslag sedan han inte kompletterat sin ansökan. I ansökan hade åberopats att han hade diabetes och hjärtfel.

Avslag fick också en person som avtjänat fyra och ett halvt år av ett sjuårigt fängelsestraff för försök till dråp. Ansökan kom in i november 2000 och tidpunkten för villkorlig frigivning var beräknad till den 9 mars 2001. I ansökan åberopades dels sjukdom, dels tredje mans behov. I yttrande från Kriminalvårdsstyrelsens läkare tillstyrktes inte bifall.

Tredje mans behov har anförts i en rad fall. En person som dömts till ett års fängelse för grov misshandel åberopade i sin ansökan om nåd att hustru och barn skulle fara mycket illa om han inte fanns närvarande. Regeringen bestämde av nåd påföljden till villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst. Det utdömda fängelsestraffet skulle kvarstå som ett s.k. alternativstraff.

En person som dömts till två års fängelse för grov varusmuggling åberopade hustruns sjukdom och att barnen bara hade honom. Ansökan avslogs.

En person ansökte om nåd från ett åtta månaders fängelsestraff för narkotikabrott. I ansökan anfördes att personen nu var drogfri och att hans barn inte för väl av att fadern satt i fängelse. Ansökan avslogs.

En kvinna som dömts till fängelse i ett år ansökte om nåd i form av skyddstillsyn efter att ha avtjänat halva tiden. Som argument anfördes bl.a. att hennes barn led skada och att hon rimligen borde ha fått skyddstillsyn från början. Ansökan avslogs.

En utländsk medborgare som dömts till fängelse i sex år för grov varusmuggling och kunde bli villkorligt frigiven i juli 2003 ansökte om nåd. Modern i hemlandet hade enligt ansökan bara kort tid kvar att leva. Ansökan avslogs.

En kvinna med missbruksproblematik som dömts till fängelse i en månad för bedrägeri och olovlig körning begärde nåd under åberopande av att hennes sambo behövde hennes stöd och att de tillsammans hyrt en lantgård. Ansökan avslogs.

I några av de genomgångna ärendena åberopades en förändrad livssituation. En person som dömts till två månaders fängelse för grovt rattfylleri ansökte om nåd genom att fängelsestraffet omvandlades till skyddstillsyn. Personen hade flera tidigare domar bakom sig men hade nu slutat sitt missbruk. Kriminalvårdsverket hade i yttrande till domstolen föreslagit skyddstillsyn. Regeringen avslög ansökan.

En person som dömts till fängelse i ett år och åtta månader och med missbrukshistoria begärde nåd för att kunna förbättra sin situation. Han avsåg att starta eget och leva med den nya familj som han hade skaffat sig. Ansökan avslogs.

I några fall har sökanden åberopat att han är oskyldig till det brott han dömts för. En person som dömts till ett års fängelse för sexuellt umgänge med barn och anförde att han var oskyldig fick avslag på ansökan.

Också en person som dömts till fängelse i tre år för försök till grov våldtäkt och som ansåg sig oskyldig fick avslag på ansökan.

Vidare fick modern till en person som dömts för grovt narkotikabrott avslag på en ansökan för sonens räkning. I ansökan anfördes att sonen var oskyldigt dömd.

I ett fall återopades en felaktig dom som skäl för nåd. Enligt ansökan hade tingsrätten i sin dom på ett års fängelse för grov misshandel inte inräknat en tid om 14 dagar som personen suttit häktad. Ansökan avslogs.

En person som dömts för grovt bokföringsbrott till tre års fängelse med tidigare frigivning i september 2002 återopade som skäl för sin ansökan om nåd domstolens långa handläggningstid och Europakonventionen. Brotten hade begåtts 1991–1993 och hovrätten avgjorde brottmålet 1998. Vidare återopades att de skattetillägg som ålagts honom utgjorde tillräckligt straff. I likhet med två tidigare tillfällen (1999 resp. 2000), då han återopat barns behov, avslog regeringen ansökan.

En person som dömts till fängelse två år och sex månader för grovt bedrägeri fick avslag på en ansökan om nåd som grundade sig på att han upplevde fängelsemiljön som mycket negativ.

I en ansökan begärdes nåd för en person som för tredje gången dömts till fängelse för egenmäktighet med barn. Sammantaget hade han ådömts sju års fängelse för detta brott som innebär att han tagit sina två barn till Nordafrika och lämnat dem där. Ansökan avslogs.

Upphävande av domstols beslut om utvisning på grund av brott

Bland de genomgångna ärendena fanns en rad ärenden som gällde frågan om upphävande av domstols beslut om utvisning på grund av brott.

En person som dömts till fängelse i fyra år och sex månader och utvisning till 2013 för grov våldtäkt på en tolvårig styvdotter fick avslag på sin ansökan. Som skäl för ansökan återopades att han hade barn i Sverige.

Regeringen avslog också en ansökan om upphävande av utvisning från en person som dömts för stöld till 14 dagars fängelse och utvisning till juni 2005. Verkställigheten hade inte kunnat ske till hemlandet. Sedan september 2000 hade man haft kontakt med personens hemland, varifrån nu i mars 2001 förklarats att man var villig att ta emot personen.

En person som dömts till en månads fängelse och utvisning till 2005 för häleri fick den 26 april 2001 avslag på sin ansökan om upphävande av utvisningen. I mars 2001 hade han dock accepterat att åka hem och den 19 mars verkställdes utvisningen.

En person som dömts till sex månaders fängelse och utvisning till 2004 fick avslag på sin ansökan. I ansökan återopades att sökanden hade flickvän och syster i Sverige.

En person som dömts till åtta månaders fängelse och utvisning till 2005 fick för sjätte gången avslag på sin ansökan om upphävande av utvisningen. Ansökan hade tidigare gjorts av personens svenske partner som också varit föremål för den misshandel domen avsåg.

Regeringen avslog också en ansökan om upphävande av utvisning som ådömts en person för grov våldtäkt samman med tretton års fängelse. Utvis-

ningen hade verkställts tre månader före regeringsbeslutet. Regeringsärendet uppkom när en ansökan om uppehållstillstånd överlämnats från Migrationsverket. Som skäl för ansökan åberopades att sökanden hade sambo i Sverige.

I ett beslut den 7 juni 2001 avslag regeringen för andra gången en ansökan om upphävande av utvisning av en person som 1993 dömts för grov stöld för inbrott och utvisats med hänsyn till risken för fortsatt brottslighet. Personen hade tidigare varit utvisad till 1998 genom en dom 1993. I ett intyg framhölls att hustrun inte klarade sig utan mannens stöd och att barnen mådde dåligt. Utvisningen hade verkställts den 5 juni. Ett inhibitionsyrkande hade avslagits den 1 juni och en tidigare ansökan i mars 2000.

Den 8 augusti 2001 avslag regeringen för tredje gången en ansökan om upphävande av utvisning till 2005 från en person som dömts för mord på hustrun till tio års fängelse och tidigast kunde frigges den 5 augusti. Regeringen hade senast den 29 mars prövat ansökan. Som skäl åberopades att personen träffade sina familjehemsplacerade barn ofta.

Risk för tortyr i hemlandet åberopades av en medborgare i Litauen som dömts till fängelse i åtta månader och utvisning. Utvisningen hade verkställts. Ansökan avslags.

En person som dömts för försök till grov varusmuggling till fängelse i sex år och sex månader och utvisning till 2015 fick för andra gången avslag på en ansökan om upphävande av utvisningen. I ansökan åberopades barn i Sverige. Personen hade bott fem år i Sverige och var dömd ett antal gånger. Hovrätten hade prövat anknytningsfrågan och funnit att det fanns synnerliga skäl för utvisning.

En kvinna ansökte om upphävande av utvisning för en person som dömts för grovt narkotikabrott till fängelse samt utvisning till 2002 för grovt narkotikabrott. I ansökan åberopades att hon var gravid med den utvisade (utvisningen hade verkställts 1998), som hon besökt utomlands under långa perioder under 1999 och 2000. Ansökan avslags.

En kvinna som bott i Sverige ett femtontal år och dömts för grovt narkotikabrott till fängelse i fem år och utvisning ansökte om upphävande av utvisning. Enligt handlingarna hade hon ingen familj i Sverige, men vuxna barn i hemlandet. Regeringen avslag ansökan.

Tidigare granskning

Under de senaste trettio åren har konstitutionsutskottet granskat regeringens tillämpning av nådeinstitutet vid fyra tillfällen.

Konstitutionsutskottet granskade senast regeringens handläggning av nådeärenden våren 1994 (bet. 1993/94:KU30 s. 55 f.). Utskottet framhöll att konstitutionsutskottet formellt sett är det enda organ som kan ta upp regeringens handläggning av nådeärenden till granskning. Viss särskild uppmärksamhet ägnades ärenden som rör livstidsdomar och domar för värnpliktsbrott. Granskningen inriktades inte på innehållet i besluten utan främst på det admi-

nistrativa förfarandet. Från de synpunkter som utskottet hade att beakta gav granskningen inte anledning till något uttalande.

Regeringens tillämpning av nådeinstitutet granskades också våren 1990 (bet. 1989/90:KU30 s. 34 f.). Uppmärksamheten inriktades då främst på ärenden som rörde personer dömda till fängelse för trafiknykterhetsbrott, miss-handel, skattebedrägeri eller narkotikabrott. Utskottets granskning gav vid handen att regeringen utnyttjade sin rätt att bevilja nåd med den restriktivitet och försiktighet som följer av nådeinstitutets karaktär av undantagsföreteelse. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande.

En granskning 1982 (bet. KU 1981/82:35 s. 8 f.) inriktades främst på ansökningar om nåd avseende personer som dömts för vägran att fullgöra värnplikt eller vapenfri tjänst. Granskningen visade att regeringen tillämpade nådeinstitutet restriktivt, vilket stod i överensstämmelse med nådens karaktär av undantagsföreteelse. Någon större förändring i regeringens praxis hade inte kunnat konstateras. I den mån nåd beviljades syntes regeringen följa hörda myndigheters yttranden.

Tio år tidigare, våren 1972, granskades också nådeärendena (bet. KU 1972:26 s.7 f.). Granskningen inriktades främst på ansökningar om nåd avseende personer som dömts för narkotikabrott. Närmare 80 % av de 1 739 besluten år 1971 var avslagsbeslut. Ett hundratal av ärendena gällde personer som dömts för narkotikabrott, och ansökningarna bifölls bara i ett fåtal fall. Utskottets granskning visade att Kungl. Maj:t syntes tillämpa nådeinstitutet restriktivt, vilket stämde överens med nådens karaktär av undantagsföreteelse.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har vid tidigare granskningar funnit att regeringen tillämpat nådeinstitutet restriktivt och att detta står i överensstämmelse med nådens karaktär av undantagsföreteelse. Utskottet kan konstatera att tillämpningen under senare år inte blivit mindre restriktiv. Den nu gjorda granskningen visar att antalet ansökningar om nåd 2001 sjunkit till närmare en tredjedel av antalet ansökningar 1989 och att andelen bifall, som under åren 1989–1991 översteg 10 %, under de senaste tio åren med något undantag understigit 10 %.

När det gäller tidsbestämning av livstidsstraff kan konstateras att livstidsstraffen sedan mitten av 1990-talet inte omvandlats till kortare tid än arton år efter att tidigare vanligtvis ha omvandlats till fängelse mellan fjorton och sexton år.

I detta sammanhang kan noteras att frågan om frigivning från livstidsstraff efter prövning i annan ordning än genom nåd av regeringen för närvarande bereds i Regeringskansliet. Enligt Utredningen om frigivningsprövning av livstidsdömda bör antalet nådeansökningar från livstidsdömda minska med det föreslagna systemet.

När det gäller upphävande av domstols beslut om utvisning enligt 7 kap. 16 § utlänningslagen kan konstateras att bifallsfrekvensen sedan 1995 legat något högre procentuellt sett än i nådeärendena. I sammanhanget skall dock nämnas att det endast är i enstaka fall som utvisningsbeslutet upphävs helt. I

allmänhet gäller regeringens beslut tillfälliga uppehålls- och arbetstillstånd och ett helt upphävande brukar föregås av flera sådana tillfälliga beslut.

Granskningen föranleder inte något uttalande i övrigt från utskottets sida.

5.2 Regeringens handläggning av s.k. kommandomål

Gällande ordning

I 7 kap. 3 § regeringsformen föreskrivs att regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde. Enligt andra meningen i paragrafen kan dock, i den omfattning som anges i lag, regeringsärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut under statsministerns överinseende avgöras av chefen för det departement till vilket ärendena hör.

Enligt lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden får ett regeringsärende handläggas i den angivna ordningen, om ärendet angår något av de ämnen som anges i åtta olika punkter i lagen. Dessa punkter utgörs av

- föreskrifter rörande Försvarsmaktens mobilisering,
- kommendering och placering av militär personal,
- tjänstledighet för militär personal,
- totalförsvarspliktigas, reservofficerares och reservpersonals inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten,
- tillträde till militära skyddsobjekt,
- svenska örlogsbesök i utlandet samt svenska militära transport- och övningsflygningar till utlandet,
- tillträde till svenskt territorium av annan stats örlogsfartyg, militära svävare eller militära luftfartyg samt av fartyg, svävare eller luftfartyg som äges eller brukas av annan stat och nyttjas för annat än enbart affärsdrift,
- Försvarsmaktens deltagande vid officiella ceremonier och i allmännyttig verksamhet.

Bakgrund till den gällande ordningen

En särbestämmelse om beslutsfattandet i kommandomål fanns även i 1809 års regeringsform. Enligt denna skulle kommandomålen – dvs. sådana regeringsärenden som hade samband med konungens ställning som högste befälhavare över krigsmakten¹ – avgöras av konungen efter anmälan av chefen för Försvarsdepartementet. I förarbetena till 1974 års regeringsform diskuterades beslutsformerna i regeringen. Grundlagberedningen behandlade frågan om en uppdelning av regeringsärendena i enmansärenden och kollektivärenden men avstod från att förordna en sådan uppdelning. I stället förordades att beslutanderätten i regeringsärenden skulle tillkomma ministären och utövas vid regeringssammanträden med undantag för ärenden som angår befalet över försvarsmakten.² Dessa föreslogs kunna avgöras under statsministerns överinseende av chefen för det departement till vilket ärendet hör.

¹ Se prop. 1973:90 s. 118.

² A. prop. s. 122.

Förslaget mötte inte någon gensaga under remissbehandlingen. Föredragande statsrådet kom efter samråd med chefen för Försvarsdepartementet till samma uppfattning som beredningen. Han påpekade att flertalet av de ärenden som handlades som kommandomål i och för sig var av den karaktären att de borde vara regeringsärenden och att det främst var kravet på snabbhet som påkallar att kommandomålen borde kunna avgöras i enklare former än andra regeringsärenden. Betydelsen av en snabb handläggning skulle accentueras om riket skulle komma i en krissituation.³ I specialmotiveringen framhölls att bestämmelsen avfattats så att också statsministern inför riksdagen får bära ett ansvar för ärendenas handläggning.⁴

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har granskat handläggningen av de s.k. kommandomålen vid tidigare tillfällen. Vid en granskning år 1992 anmärkte utskottet att tre regeringsärenden om tillträde till svenskt territorium av utländska militära fordon hade handlagts i den ordning som anges i 7 kap. 3 § andra meningen regeringsformen trots att lagen om handläggning av vissa regeringsärenden inte medgav en sådan handläggningsordning (bet. 1991/92:KU30 s. 25). Vid granskning år 1994 uppmärksammade utskottet ett beslut varigenom regeringen beviljat en framställning från Norge att få sända norsk uniformerad trupp och norska militära fordon samt ammunition i 17 järnvägsvagnar genom Sverige. Ärendet avgjordes i den ordning som anges i 7 kap. 3 § andra meningen regeringsformen. Utskottet konstaterade att lagen om handläggningen av vissa regeringsärenden inte medger att en sådan fråga handläggs i denna ordning. Utskottet utgick från att Försvarsdepartementet skulle ge akt på lagens tillämpningsområde. (Se bet. 1993/94:KU30 s. 7.)

Granskning av handläggningen av kommandomål under år 2001

Inom konstitutionsutskottets kansli har granskats 2001 års protokoll över regeringsärenden som anges i 7 kap. 3 § andra meningen regeringsformen samt beslutskoncepten i dessa ärenden.

Besluten har avsett tillträde till svenskt territorium och luftrum. En uppställning över besluten finns i bilaga till denna promemoria.

Antalet beslut under året har varit totalt 19. De är fördelade över året enligt följande: januari 1, februari 1, mars 2, april 2, maj 1, juni 5, juli 1, augusti 1, september 4 och oktober 1. Några beslut under månaderna november och december har inte redovisats.

Samtliga de aktuella besluten har fattats av statsrådet Björn von Sydow utom beslut nr 6, som fattats den 23 april av statsrådet Anna Lindh, och beslut nr 13, som fattats den 26 juli av statsrådet Lars Engqvist.

Protokoll har i enlighet med förordningen (1975:1) om protokoll och expeditioner i regeringsärenden m.m. upprättats månadsvis och undertecknats i

³ Se a. prop. s. 184.

⁴ A. prop. s. 289.

början av månaden efter den då besluten fattats. Undertecknare är i samtliga fall statsrådet Björn von Sydow. Protokollen har vidare noteringen ”Uppvisat” undertecknad av statsminister Göran Persson och daterad någon eller några dagar senare än Björn von Sydows namnteckning.

Av granskningen aktualiserade föreskrifter m.m.

Regeringsarbetet

Föreskrifter om regeringsarbetet finns i 7 kap. regeringsformen. Bland annat föreskrivs att regeringen fördelar ärendena mellan departementen och att statsministern bland statsråden utser chefer för departementen (1 §). En departementschef är enligt huvudregeln föredragande vid regeringssammanträden i ärenden som rör hans eller hennes departement, men statsministern kan förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden som hör till ett visst departement skall föredras av något annat statsråd (5 §).

Regeringsformens bestämmelse om vem som är chef för ett departement återspeglas i 6 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, där det anges att chef för ett departement är det statsråd som statsministern utser enligt 7 kap. 1 § regeringsformen.

Förordnanden om ersättare för statsråd

Enligt statsministerprotokoll för april 2001 beslutade statsministern den 19 april 2001 att förordna statsrådet Lindh som ersättare för statsrådet von Sydow ”kv 22–23 och 25–28/4 2001”. Enligt statsministerprotokoll för juni och juli 2001 fattade statsministern den 5 juni beslut om dels ”regeringssammanträden och departementsfördelning i sommarregeringarna 2001”, dels ”ansvariga statsråd i sommarregeringarna 2001”, och dels ”statsrådets ansvarsområden i sommarregeringarna 2001”. Av dessa beslut framgår att statsrådet Engqvist under vecka 30 vid regeringssammanträde den 26 juli skulle ha ansvar för Försvarsdepartementets ärenden, att han denna vecka skulle vara ansvarigt statsråd för Försvarsdepartementet och att hans ansvarsområde denna vecka skulle omfatta Försvarsdepartementet. I övrigt framgår av de senast nämnda besluten att ordförande i regeringen under vecka 30 skulle vara statsrådet Ulvskog.

Uppgifter från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt kommentarer över vad som bör läggas in i uttrycket chef för departement i förhållande till bestämmelsen i 7 kap. 3 § andra meningen regeringsformen och i uttrycket överinseende.

I svaret, *bilaga 5.2.1*, anförs att det i regeringsformens bestämmelser om att statsministern utser statsråd och departementschefer ligger att statsministern också kan utse ersättare för statsråden. Statsministerns beslut att utse en ersättare brukar utformas som ett generellt uppdrag att vid regeringssammanträden föredra de ärenden som normalt skulle ha föredragits av den kol-

lega som har förhinder. Denna s.k. ersättarlista anses i praxis sedan länge ge ersättaren för en departementschef inte bara ett berednings- och föredragandeansvar för ärenden som skall avgöras av regeringen vid regeringssammanträden utan också en beslutanderätt i ärenden som skall avgöras av departementschefen enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet eller enligt andra författningar eller regeringsbeslut. På samma sätt, anförs vidare i svaret, de särskilda ersättarlistor som gäller för s.k. sommarregeringar innebär att ersättaren för en departementschef skall vikariera inte bara som föredragande i regeringen utan också som departementschef.

I fråga om vad som bör läggas in i uttrycket överinseende redogörs för gällande regler och rutiner.

Utskottets ställningstagande

De ärenden som omfattas av granskningen gäller sådana ämnen som enligt lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden kan handläggas i den särskilda ordning som anges i lagen. Granskningen föranleder inte något uttalande av utskottet.

6. Ersättningar ex gratia

Enligt regeringsformen, 9 kap. 8 § RF, står statens medel och dess övriga tillgångar till regeringens disposition. Statens medel får emellertid enligt 9 kap. 2 § RF inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Riksdagen kan, enligt 9 kap. 9 § RF, begränsa dispositionsrätten genom att fastställa grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den.

För att möjliggöra bl.a. utbetalning av vissa typer av skadeersättningar har riksdagen under en följd av år bemyndigat regeringen att täcka oförutsedda utgifter med hjälp av ett särskilt anslag Oförutsedda utgifter.

Utskottet har gjort en genomgång av regeringens beslut avseende ersättningar ex gratia sedan år 1998. Utskottet har tidigare granskat enskilda ärenden om ersättning ex gratia, senast i betänkande 1991/92:KU30.

Promemoria från Regeringskansliet

Inför genomgången har utskottet i en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor.

I en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen, *bilaga 6.1*, anförs följande som svar på frågorna.

Förekomsten av beslut om ersättning ex gratia sedan år 1998 samt i förekommande fall även avslagsbeslut.

Sedan den 1 januari 1998 har det vid ett betydande antal tillfällen förekommit ärenden om ersättning ex gratia.

I en bilaga till detta svar anges 49 ärenden om ersättning. I 21 av ärendena har regeringen beslutat eller godkänt att ersättning skall utges. I 3 fall har regeringen uppdragit åt en myndighet (Justitiekanslern respektive Kammarkollegiet) att närmare utreda ersättningsfrågorna. I 25 av ärendena har regeringen avslagit en begäran om ersättning. Därtill kommer ett stort antal regeringsbeslut om avslag på framställningar om ersättning ex gratia i ärenden som handlagts i Justitiedepartementet.

Hur handläggs ärendena i Regeringskansliet? Hur väcks ärendena?

Handläggningen av ärenden om ersättning ex gratia sker normalt i det departement till vilket det enskilda ärendet sakligt sett har störst anknytning. T.ex. handläggs ett ärende som rör en myndighet som sorterar under ett visst departement av departementet i fråga. Om det inte finns någon saklig anknytning till ett visst departement handläggs ärendet av enheten för familjerätt och allmän förmögenhetsrätt (L2) i Justitiedepartementet. De ärenden som inte handläggs av enheten bereds gemensamt med Justitiedepartementet.

Initiativ till ärenden om ersättning ex gratia tas nästan uteslutande av enskilda eller organisationer genom ersättningsanspråk som framställs mot staten. Det förekommer att Justitiekanslern på eget initiativ vänder sig till regeringen och föreslår att ersättning skall utgå eller att en fordran skall

efterges (jfr SOU 1993:55, s. 100 och 109–110). I något fall har initiativ till ett ärende om ersättning tagits av en myndighet (Patientnämnden).

Ett specialfall utgör ersättning ex gratia som utges av staten till följd av ett förlikningsavtal med klaganden inom ramen för processen vid Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna. Initiativ till en förlikning tas antingen av parterna eller av Europadomstolen. Förlikningsavtalet ingås med förbehåll för regeringens godkännande. När regeringen beslutat att godkänna överenskommelsen skickas en underrättelse till Europadomstolen. Förlikningsbeloppet betalas ut så snart regeringen har underrättats om att domstolen har godtagit överenskommelsen och avskrivit målet i en dom.

Regeringen kan ge Justitiekanslern i uppdrag att utreda frågan om ersättning ex gratia (jfr SOU 1993:55, s. 100 och regeringens beslut den 2 maj 2002 i Ju2001/5294/L2 och Ju2001/6056/L2).

Gör regeringen och i så fall hur gör regeringen avvägningen mellan ersättning ex gratia och skadeståndersättning

Skadeståndersättning får anses innebära en ersättning som enligt lag skall utges för åsamkad skada. Ett sådant anspråk som riktar sig mot staten skall med vissa angivna undantag handläggas av den myndighet som utpekats i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. I förordningen anges att vissa framställningar skall handläggas av Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren och Kammarkollegiet. Andra anspråk skall handläggas av den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat. Om det inte finns någon central förvaltningsmyndighet för en viss verksamhet handläggs anspråket på ersättning av Justitiekanslern. De beslut som fattas av Justitiekanslern eller annan myndighet med stöd av förordningen får inte överklagas. Frågor om skadeståndersättning blir därför normalt inte föremål för regeringens prövning. Av det skälet blir det heller inte aktuellt för regeringen att göra någon avvägning mellan ersättning ex gratia och skadeståndersättning.

Utskottets ställningstagande

Statens skadeståndsansvar är reglerat i skadeståndslagen. Möjligheten att utbetala ersättning ex gratia utgör ett extraordinärt sätt för regeringen att utan reglering i lag betala ersättning till någon enskild då den anser det påkallat. Det ligger i sakens natur att denna möjlighet måste begagnas återhållsamt.

Utskottet har gått igenom regeringsbesluten i 49 ärenden som regeringen fattat sedan år 1998. Beslutens innehåll har inte givit anledning till någon vidare granskning. Granskningen föranleder inget ytterligare uttalande från utskottets sida.

7. Hanteringen av vissa beslut på tredje pelarens område inom EU-samarbetet

Ärendet

Genom Amsterdamfördraget tillfördes samarbetet i EU:s tredje pelare (polis-samarbete och straffrättsligt samarbete) de nya beslutsformerna rambeslut och beslut (artikel 34.2 b respektive 34.2 c i Unionsfördraget).

Konstitutionsutskottet uttalade redan i samband med riksdagens behandling av propositionen om Amsterdamfördraget att utskottet avsåg att följa utvecklingen beträffande rambesluten och bevaka att riksdagens inflytande över besluten tillgodosågs (yttr. 1997/98:KU9y). I samband med riksdagens behandling av proposition 2001/02:72 Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m. under våren 2002 hänvisade utskottet till dessa uttalanden och uttalade att det inom ramen för sin allmänna granskning av regeringsändringens handläggning enligt 12 kap. 1 § regeringsformen (RF) avsåg att granska regeringens hantering när det gäller inhämtandet av riksdagens godkännande enligt 10 kap. 2 § RF inför regeringens deltagande i rambeslut och andra beslut på andra och tredje pelarens område (bet. 2001/02:KU18 s. 29).

Bakgrund

Syftet med rambeslut är att samordna nationell lagstiftning. Rambesluten är enligt Unionsfördraget 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.

Besluten, som t.ex. kan syfta till att åstadkomma viss samordning av nationella myndigheters arbete mot gränsöverskridande brottslighet, skall överensstämma med målen för polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet inom tredje pelaren. Även besluten är enligt fördraget bindande för medlemsstaterna.

I proposition 1997/98:58 angående Amsterdamfördraget (s. 16) gjorde regeringen bedömningen att medlemsstaterna i samarbetet är bundna av de gemensamma besluten i tredje pelaren på samma sätt som normalt följer av ett internationellt samarbete enligt folkrättsliga regler.

Unionsfördraget föreskriver inte några speciella sanktioner mot den medlemsstat som inte uppfyller sina skyldigheter enligt ett sådant beslut att t.ex. inom föreskriven tid vidta ändringar i den nationella lagstiftningen. Rent allmänt gäller dock att folkrätten i en del situationer tillåter att andra stater tillgriper vissa vedergällningsakter och påtryckningsmedel för att förmå en annan stat att upphöra med ett folkrättskränkande beteende. Det kan vara fråga om vedergällnings- eller påtryckningsåtgärder i form av exempelvis diskriminerande tullar eller importrestriktioner eller diskriminerande behand-

ling av den andra statens medborgare (se t.ex. Håkan Strömberg och Göran Melander, *Folkrätt*, 1989, s. 88).

Till skillnad från gemenskapsregler i första pelaren kan rambeslut och beslut däremot inte ha direkt effekt. Detta framgår av artikel 34.2 i fördraget. Dessa beslutsinstrument kan således inte skapa rättigheter och skyldigheter för enskilda i medlemsstaterna. Sådana rättigheter och skyldigheter kan uppkomma först när t.ex. ett rambeslut genom nationella rättsakter eller beslut har införlivats med medlemsstatens interna rättsordning.

Till skillnad från de folkrättsligt bindande konventioner som fanns i tredje pelaren även före Amsterdamfördraget blir rambeslut och beslut bindande för medlemsstaterna så snart de har antagits av regeringarnas företrädare i ministerrådet (se SOU 2001:19 s. 214 och prop. 2001/02:72 s. 25 f.). Antagandet av ett rambeslut eller ett beslut föregås dock regelmässigt av en s.k. politisk överenskommelse i rådet varigenom enighet uppnås om innehållet i ett kommande rambeslut eller beslut.

Hanteringen i Sverige av rambeslut och beslut

Beslutsfattande på den tredje pelarens område faller under de allmänna bestämmelserna i 10 kap. RF om Sveriges överenskommelser med främmande stater och mellanfolkliga organisationer (se SOU 2001:19 s. 170). Enligt 1 § ingås överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer av regeringen. Ett svenskt statsråd kan därför samtycka till ett för Sverige bindande rambeslut eller beslut i tredje pelaren först sedan regeringen har fattat formligt beslut om sådant samtycke. För beredningen av ett regeringsärende och beslutsfattandet i övrigt gäller därvid bestämmelserna i 7 kap. RF om regeringsarbetet. Vidare finns i riksdagsordningen (RO) bestämmelser som behandlar regeringens skyldighet att samråda med och informera riksdagen beträffande EU-frågor.

Dessutom måste regeringen enligt 10 kap. 2 § RF inför ett beslut i ministerrådet som rör tredje pelaren inhämta riksdagens godkännande i de fall då beslutet förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om beslutet i ministerrådet i övrigt gäller ett ämne i vilket riksdagen äger besluta. Vidare skall regeringen även i annat fall inhämta riksdagens godkännande om beslutet är av större vikt.

Riksdagen har hittills i sju fall godkänt att rambeslut antas (prop. 1999/2000:85, bet. 1999/2000:JuU20, rskr. 1999/2000:217; prop. 2000/01:58, bet. 2000/01:JuU17, rskr. 2000/01:156; prop. 2001/02:37, bet. 2001/02:SfU6, rskr. 2001/02:71; prop. 2001/02:71, bet. 2001/02:JuU15, rskr. 2001/02:151; prop. 2001/02:99, bet. 2001/02:JuU28, rskr. 2001/02:219; prop. 2001/02:118, bet. 2001/02:JuU29, rskr. 2001/02:256; prop. 2001/02:135, bet. 2001/02:JuU22, rskr. 2001/02:267). För riksdagens godkännande har därvid tillämpats en ordning som innebär att riksdagen godkänner ett utkast till rambeslut. Ingen av de sju propositionerna med förslag om att riksdagen skall godkänna

ett utkast till rambeslut har innehållit förslag till lagändringar utan regeringen har avsett att senare återkomma till riksdagen med förslag om detta.

Första gången riksdagen hade att behandla ett rambeslut (prop. 1999/2000:85, bet. 1999/2000:JuU20, rskr. 1999/2000:217) konstaterade justitieutskottet i sina överväganden att regeringens förslag innebar att riksdagen skulle godkänna ett inom EU framförhandlat utkast till rambeslut som sedan skulle antas av RIF-rådet (a. bet. s. 6). Av hänsyn till tidschemat inom EU lade regeringen inte fram de förslag till lagstiftning som kan förledas av rambeslutet, utan avsåg att återkomma med sådana förslag. Utskottet konstaterade att rambeslutet torde medföra att svensk lagstiftning måste ändras i vissa avseenden. Vidare uttalade utskottet följande.

Frågan blir då mot bakgrund av Lagrådets uttalande under riksdagsbehandlingen av Amsterdamfördraget att regeringen inte kunde delta i ett rambeslut som avsåg en riksdagsbunden fråga om det inte redan fanns en svensk lag som täckte beslutet om det är möjligt för riksdagen att godkänna ett utkast till rambeslut och först därefter fatta beslut om den lagstiftning som nödvändiggörs av beslutet. Utskottet kan för sin del inte se några avgörande skäl häremot. Överensstämmer det av riksdagen godkända utkastet till rambeslut med det beslut som sedan fattas av rådet, måste det anses att regeringen ingår denna för riket bindande internationella överenskommelse med riksdagens godkännande. Att avvakta med lagstiftningen på det sätt som skett i förevarande ärende bör emellertid enligt utskottets mening inte ske annat än när det är påkallat av de tidsramar som gäller för EU:s antagande av rambeslutet.

I förevarande ärende har regeringen valt att avvakta med förslag till lagstiftning under hänvisning till tidsplanen för rambeslutets antagande. Mot denna bakgrund har utskottet ingen erinran mot att riksdagen nu endast föreläggs ett utkast till rambeslut för godkännande.

Riksdagen godkände utkastet till rambeslut den 18 maj 2000. Rambeslutet antogs av EU:s ministerråd för rättsliga och inrikes frågor den 29 maj 2000 (2000/383/RIF).

Vidare har riksdagen i ett fall godkänt att ett beslut antas på tredje pelarens område (prop. 2001/02:86, bet. 2001/02:JuU19, rskr. 2001/02:159). Därvid har riksdagen, liksom i fallen med rambeslut, godkänt utkastet till ett beslut. Propositionen om godkännande av det aktuella beslutet innehöll dock även förslag till en lagändring som ansågs vara påkallad i sammanhanget.

Riksdagen har under hösten 2002 slutligt antagit förslag till vissa ändringar i RF (prop. 2001/02:72, bet. 2001/02:KU18 och 2002/03:KU6, rskr. 2002/03:15 och 2002/03:16). Ändringarna, som träder i kraft den 1 januari 2003, innebär bl.a. att bestämmelsen i 10 kap. 2 § RF tillfogas ett nytt stycke som tar sikte på samarbetet i EU. Av den nya bestämmelsen framgår det uttryckligen att riksdagen kan godkänna en internationell överenskommelse som ingås inom ramen för samarbetet i EU även om överenskommelsen inte föreligger i slutligt skick. Regeringen avgör under konstitutionellt ansvar om en ändring av överenskommelsen, som tillkommit efter riksdagens godkännande men innan ministerrådet har beslutat att anta överenskommelsen, kräver riksdagens godkännande.

Vid riksdagsbehandlingen av förslaget gjorde konstitutionsutskottet vissa uttalanden beträffande tidpunkten vid vilken regeringen bör inhämta riksdagens godkännande. Därvid yttrade utskottet bl.a. följande (bet. 2001/02:KU18 s. 28).

... en lämplig tidpunkt för riksdagens godkännande förefaller vara då förhandlingsläget inom EU-samarbetet är sådant att den aktuella överenskommelsen i princip är färdig. Utskottet delar således regeringens bedömning att regeringen normalt inte bör inhämta riksdagens godkännande förrän förhandlingarna i ministerrådet har nått så långt att regeringen bedömer att inga ändringar av betydelse därefter kommer att ske, dvs. efter att politisk enighet om överenskommelsens innehåll har nåtts. Avsikten med ett förfarande med förhandsgodkännande enligt 10 kap. 2 § RF, som ju innebär att regeringen lämnar en proposition till riksdagen med efterföljande motionsrätt, bör enligt utskottets mening inte vara att ge riksdagen och regeringen tillfälle att mer allmänt samråda kring förhandlingsarbetet rörande en blivande överenskommelse inom ramen för EU-samarbetet. Utskottet utgår från att sådant samråd i stället äger rum i de former som är avsedda för detta.

Därefter övergick utskottet till att behandla frågan om vilka ändringar i utkastet till en överenskommelse som riksdagens godkännande kan anses omfatta. Utskottet anförde följande.

Utskottet delar regeringens bedömning att riksdagens godkännande enligt den föreslagna bestämmelsen måste anses omfatta ändringar i utkastet till överenskommelse som såväl ligger utanför det enligt 10 kap. 2 § RF riksdagsbundna området – eftersom inget hindrar att regeringen med stöd av 10 kap. 1 § RF träffar en separat överenskommelse om sådana frågor – som vissa ändringar som faller inom det riksdagsbundna området. En annan ordning skulle, såsom regeringen påpekar, bli otymplig och mindre väl anpassad till samarbetet i EU. Innebörden av den föreslagna bestämmelsen blir därmed att regeringen, när det gäller ändringar inom det riksdagsbundna området, under konstitutionellt ansvar får avgöra om en ändring i ett utkast till överenskommelse är av ett sådant slag att riksdagens godkännande måste inhämtas. Enligt utskottets mening måste utgångspunkten vid en sådan bedömning vara det ovan nämnda syftet med bestämmelserna i 10 kap. 2 § RF, nämligen att riksdagens ställningstagande inte skall föregripas genom åtaganden som regeringen gör.

Promemorior från Justitiedepartementet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. I en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria, *bilaga 7.1*, som överlämnats som svar på utskottets begäran, anförts att regeringen löpande under förhandlingsarbetet och slutligen i anslutning till att ett rambeslut är färdigförhandlat gör en bedömning av om det finns behov av lagstiftningsåtgärder eller om det i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta eller om det är av större vikt.

Utgångspunkten för förhandlingsarbetet inom ramen för det mellanstatliga samarbetet i EU:s tredje pelare är densamma som gäller vid andra internat-

ionella förhandlingar av mellanstatlig karaktär. I första hand bedöms förslaget i förhållande till gällande svensk lagstiftning. För det fall förslaget förutsätter ändring av svensk lag analyseras det i förhållande till pågående nationellt lagstiftningsarbete. I den mån sådant förekommer kan ofta befintligt beredningsunderlag utnyttjas.

Under förhandlingsarbetet samråder regeringen med berörda myndigheter. Det sker bl.a. genom att företrädare för myndigheter deltar dels i möten och referensgrupper i Justitiedepartementet, dels i förhandlingsarbetet i arbetsgrupper under ministerrådet. I detta ligger att myndigheterna fortlöpande ges möjlighet att ta ställning till de sakfrågor som kommer upp i förhandlingarna.

Tidpunkten för inhämtandet av riksdagens formella godkännande avgörs av tolkningen av uttrycket "överenskommelse" i 10 kap. 2 § RF. Såvitt avser rambeslut beslutar regeringen om godkännandeproposition när utkastet till rambeslut kan anses vara färdigförhandlat. Detta är normalt fallet när s.k. politisk överenskommelse har träffats i ministerrådet och Europaparlamentets yttrande har behandlats. Politisk överenskommelse är inte ett formellt antagande men markerar att förhandlingarna avslutats och utgör en tydlig viljeyttring från ministerrådet i avvaktan på erforderlig förankring i nationella parlament samt redaktionell och språklig granskning.

Beredningen med berörda myndigheter och andra intressenter av en s.k. godkännandeproposition är beroende av ett flertal olika faktorer och kan ske på olika sätt. Den kan utformas som en formell remiss till myndigheter och organisationer eller genom att synpunkter inhämtas under hand.

Viktiga omständigheter vid bedömningen av hur beredningen skall utformas är bl.a. omfattningen av den lagstiftning som föranleds av överenskommelsen, huruvida inledda nationella lagstiftningsprojekt innehåller förslag till de nödvändiga lagändringarna, den tid inom vilken rambeslutet eller beslutet förväntas bli antaget och frågans vikt i övrigt. Bedömningen får ske genom en sammanvägning av samtliga dessa omständigheter.

Vid den sedvanliga juristlingvistgranskning som sker efter en politisk överenskommelse kontrolleras den redaktionella kvaliteten i samtliga elva språkversioner av instrumentet. Exempelvis säkerställs att det föreligger språklig överensstämmelse mellan likalydande bestämmelser i olika instrument. Denna granskning medför inga ändringar av sakinnehållet.

I promemorian redogörs för två fall där juristlingvistgranskningen efter riksdagens godkännande har resulterat i vissa språkliga och redaktionella ändringar i dels ett slutligt antaget rambeslut (rambeslutet om förstärkning av det straffrättsliga skyddet och övriga skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron, bet. 1999/2000:JuU20, rskr. 1999/2000:217), dels ett slutligt antaget beslut (beslutet om inrättande av Eurojust, bet. 2001/02:JuU19, rskr. 2001/02:159). I promemorian anfördes att juristlingvistgranskningen i dessa fall inte medförde några förändringar i det sakliga innehållet. Det förelåg därför inte skäl att på nytt inhämta riksdagens godkännande.

I en kompletterande promemoria, som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga 7.2*, och som inkommit på utskottets begäran, anfördes att både ram-

beslut och beslut på den tredje pelarens område har karaktär av mellanstatliga överenskommelser och är bindande för Sverige på precis samma sätt som andra folkrättsliga instrument. Förfarandet under förhandlingsarbetet och under beredningen av propositioner skiljer sig därför inte från de rutiner som används i samband med att internationella överenskommelser ingås i annat internationellt samarbete.

Muntliga synpunkter från myndighetsföreträdare som inhämtas under förhandlingsarbetet upptecknas normalt inte och bevaras inte heller på annat sätt.

Det förekommer att dokument med förslag, t.ex. rådsdokument som har kommit in till departementet, delas med myndigheter och andra intressenter för synpunkter under hand. Skriftliga synpunkter som inkommer efter en sådan underhandsdelning dokumenteras genom att de sparas i den akt som upprättas för det aktuella instrumentet.

I promemorian noteras att rambeslutet om bekämpning av terrorism i förhandlingarnas inledningsskede skickats till Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet för skriftliga synpunkter, men att något svar inte inkommit.

När det gäller beredningen av en proposition om godkännande av ett rambeslut eller beslut har i ett fall en promemoria med förslag till godkännande av ett rambeslut remitterats formellt (Sveriges tillträde till vissa internationella överenskommelser för bekämpande av penningförfalskning m.m., JU1999/5783/L5). Remissvaren har i egenskap av allmänna handlingar lagts till akten och därefter redovisats i proposition 1999/2000:85 Sveriges tillträde till vissa internationella överenskommelser för bekämpande av penningförfalskning m.m.

I övriga fall har myndigheter och andra intressenter beretts tillfälle att lämna synpunkter under hand på ett utkast till proposition. Detta har skett som ett sista led i det löpande samrådet med de berörda instanserna. Lämnade synpunkter har därefter beaktats vid utformningen av propositionen. I propositionen har angetts med vilka myndigheter och andra intressenter som beredning har skett. I promemorian nämns som exempel att Riksåklagaren, Justitiekanslern, Försvarsmakten och Statens räddningsverk har beretts tillfälle att lämna synpunkter på ett utkast till regeringens proposition 2001/02:135 Sveriges antagande av rambeslut om bekämpande av terrorism.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis peka på att riksdagen för godkännande av rambeslut och beslut har tillämpat en ordning som innebär att 10 kap. 2 § RF i gällande lydelse medger att riksdagen, genom att godkänna en ännu inte färdigförhandlad överenskommelse, ger regeringen statsrättslig befogenhet att ingå en för Sverige folkrättsligt bindande överenskommelse.

Den nyss nämnda ordningen har alltså redan godtagits av riksdagen inom ramen för 10 kap. 2 § RF i dess gällande lydelse. Från och med den 1 januari 2003 kommer den också till klart uttryck i grundlagstexten. Vid behandlingen av grundlagsärendet underströk utskottet att den sagda ordningen, tillsam-

mans med bestämmelserna i 10 kap. RO om regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot riksdagen i EU-frågor, enligt utskottets mening lett till att riksdagen i dessa frågor har uppnått ett större inflytande än vid internationellt samarbete i allmänhet.

Vid beredningen av en proposition om godkännande av ett rambeslut eller beslut skall regeringen inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig. Detta följer av 7 kap. 2 § RF.

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.

Orsaken till att riksdagen behöver godkänna ett rambeslut eller ett beslut är normalt sett att riksdagen också kommer att behöva vidta lagstiftningsåtgärder för att uppfylla de folkrättsligt bindande förpliktelser som uppkommer när ministerrådet slutligt har antagit en sådan överenskommelse. Det är utskottets uppfattning att synpunkter från myndigheter och andra berörda instanser kan utgöra ett värdefullt underlag för riksdagen, t.ex. när det gäller att bedöma behovet av följdlagstiftning. Vid beredningen av en proposition om godkännande av ett rambeslut eller beslut skall därför enligt utskottets mening traditionellt remissförfarande tillämpas i samma utsträckning som vid lagstiftningsärenden.

Utskottet inser att de tidsramar som gäller för antagandet av en överenskommelse i ministerrådet kan medföra svårigheter för regeringen att tillämpa ett traditionellt remissförfarande vid beredningen av den proposition som skall ligga till grund för riksdagens godkännande enligt 10 kap. 2 § RF. Mot den tidigare anförda bakgrunden vill utskottet emellertid understryka att underhandskontakter med myndigheter kan ersätta remissbehandling av traditionellt slag endast då detta är oundgängligen påkallat av de tidsramar som gäller för EU:s antagande av en överenskommelse eller i andra undantagssituationer.

Granskningen föranleder i övrigt inte något uttalande av utskottet.

8. Den ekonomiska vårpropositionen

Anmälan

I en anmälan har anförts att konstitutionsutskottet bör genomföra en granskning av hur regeringen har levt upp till riksdagens beslut om krav på belysning av den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt i den första ekonomiska vårpropositionen efter reformeringen av budgetprocessen (*bilaga 8.1*).

Anmälan anför att konstitutionsutskottet i samband med fastställande av en förändrad budgetprocess där riksdagen ställde sig bakom KU:s betänkande 2000/01:KU23 gjorde följande bedömning.

Konstitutionsutskottet delar riksdagsstyrelsens och finansutskottets uppfattning att dubbelarbetet vår och höst bör undvikas. Utrymme bör skapas så att våren kan ägnas åt de övergripande och långsiktiga frågorna.

Förändringar av budgetprocessen

Riksdagsutredningen

I början av 1990-talet tillsatte talmanskonferensen en utredning som antog namnet Riksdagsutredningen och hade i uppdrag att se över formerna för riksdagsarbetet med tyngdpunkt på budgetberedningen. Riksdagsutredningens slutsatser presenterades i tre betänkanden, "Reformera riksdagsarbetet!" (1993/94:TK1, 2 och 3). Riksdagsutredningen lämnade bl.a. förslag till att förnya riksdagens budgetberedning genom införandet av den s.k. rambeslutsmodellen och att det statliga budgetåret skulle läggas om till kalenderår. Vidare att en ny struktur för budgetarbetet skulle skapas med halvårsvis ekonomisk-politisk information till riksdagen. Budgetpropositionen skulle enligt förslaget lämnas på hösten, och förslag om tilläggsbudget och ekonomiska riktlinjer m.m. skulle lämnas i en ekonomisk vårproposition. Enligt förslaget borde vårpropositionen innehålla en finansplan och en nationalbudget. I finansplanen borde regeringen redovisa sin syn på det ekonomiska läget och lägga fram förslag om riktlinjer för budgetpolitiken för såväl det närmast efterföljande budgetåret som den närmast efterföljande femårsperioden. Riksdagsutredningens förslag till förändringar av riksdagsarbetet antogs av riksdagen, och den nya budgetprocessen tillämpades första gången i budgetarbetet 1996 avseende budgetåret 1997 (bet. 1993/94:KU18, rskr. 1993/94:424 och bet. 1994/95:KU2, rskr. 1994/95:4–6).

Den ekonomiska vårpropositionen regleras i riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 3.2.1 enligt följande.

Om regeringen anser att proposition med förslag till riktlinjer för den framtida ekonomiska politiken och anslag för löpande budgetår (ekonomisk vårproposition) bör behandlas under pågående riksmöte skall propositionen, om hinder inte möter, avlämnas senast den 15 april.

Införande av utgiftstak

I kompletteringspropositionen våren 1995 (prop. 1994/95:150, bil. 1) föreslog regeringen att ett tak för de offentliga utgifterna skulle införas. I propositionen anfördes bl.a. att de främsta fördelarna med ett utgiftstak är att budgetpolitiken ges en långsiktig inriktning med högre förutsägbarhet. Den närmare utformningen av utgiftstaket preciserades i den ekonomiska vårpropositionen våren 1996 (prop. 1995/96:150). Utgiftstaket föreslogs bl.a. bli treårigt där besluten avsågs att årligen rulla ett år framåt.

Utgiftstaket är treårigt och nominellt. Det utgiftstak som föreslås i denna proposition omfattar följaktligen åren 1997, 1998 och 1999. Besluten rullas sedan årligen. Våren 1997 förlängs utgiftstaksbeslutet sålunda med ytterligare ett år till år 2000. Taket sätts i respektive års prisnivå. Detta gör att taken blir relativt lätta att följa upp och jämföra med utfallet. Den nominella principen innebär att det inte ges utrymme för att låta oväntad inflation öka utgifterna. Detta bidrar till att hålla nere inflationen och inflationsförväntningarna på dagens låga nivåer (s. 50).

Riksdagskommittén

I december 1998 beslutade talmanskonferensen att tillkalla en parlamentarisk kommitté för att se över och utvärdera vissa frågor rörande riksdagens arbetsformer. Utredningen, som antog namnet Riksdagskommittén, inledde sitt arbete i januari 1999. I sitt huvudbetänkande (2000/01:RS1 Riksdagen inför 2000-talet) behandlade kommittén tre av sina huvuduppgifter, varav en var att utvärdera den nya budgetprocessen och överväga behovet av förändringar.

Riksdagskommitténs bedömning vad gäller den övergripande utvärderingen av budgetprocessen var att intentionerna bakom reformen av riksdagens budgetberedning i huvudsak har uppfyllts och att den reformerade budgetprocessen är bättre än den tidigare i viktiga avseenden. I sin bedömning anförde kommittén att Riksdagsutredningens ambition att riksdagens arbete på våren med anledning av den ekonomiska vårpropositionen skulle vara övergripande och långsiktigt emellertid inte har uppfyllts. Arbetet i riksdagen med den nya vårpropositionen har tenderat bli detaljinriktat och effekten av den nya budgetprocessen har därför i praktiken blivit att budgetarbete bedrivits två gånger per år.

Angående problemet med dubbelarbetet vår och höst anförde Riksdagskommittén i sin bedömning att den reformerade budgetprocessen i riksdagen tar mer tid än vad som var intentionerna vid reformen 1996 samt att den innehåller arbetsmoment som återkommer flera gånger under året, vilket gör att budgetprocessen behöver modifieras för att minska dubbelarbetet och koncentrera budgetberedningen till hösten. Enligt kommittén bör syftet vara att renodla själva budgetregleringen till hösten. Riksdagsbehandlingen av vårpropositionen bör ägnas åt en kombinerad makroekonomisk och ideologisk diskussion som tar sin utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. I sitt förslag anförde kommittén att riksdagen för att undvika dubbelarbetet inte skall ta ställning

till en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområdena på våren. Dessutom bör regeringen inte lägga fram förslag om utgiftstak för staten i vårpropositionen, utan utgiftstak för år tre bör behandlas i budgetpropositionen. Förslaget till riksdagsbeslut i vårpropositionen bör innehålla förslag om att godkänna allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetpolitiken.

Behandlingen i konstitutionsutskottet

I juni 2001 fattade riksdagen beslut om Riksdagskommitténs förslag (bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273–276). I samband med behandlingen i konstitutionsutskottet bereddes övriga utskott som är berörda av regeringens förslag i vårpropositionen tillfälle att yttra sig.

Finansutskottet anförde i sitt yttrande att utskottet delar uppfattningen att dubbelarbetet vår och höst bör undvikas och att vårens arbete bör ägnas åt de övergripande och långsiktiga frågorna. Uppföljning och utvärdering bör bli en integrerad del av budgetprocessen. Enligt finansutskottet är det därför följdriktigt att riksdagen inte bör ägna sig åt att behandla den preliminära fördelningen av utgifterna på utgiftsområden. Därigenom undviks att fackutskotten redan på våren behöver engageras i beredningen av ramarna för utgiftsområdena. Finansutskottet anförde i sitt yttrande i likhet med Riksdagskommittén att vårens arbete bör inriktas på de övergripande och långsiktiga frågorna. Enligt finansutskottet är det angeläget att uppifrån-och-ned-perspektivet behålls i budgetarbetet och att man inte redan på våren fördjupar sig i budgetens olika detaljer. Riksdagsbehandlingen på våren bör ägnas åt makroekonomiska bedömningar av den ekonomiska utvecklingen samt åt en övergripande ideologisk diskussion som tar sin utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. Förslaget till riksdagsbeslut i propositionen på våren bör innehålla förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetpolitiken. Själva budgetarbetet bör koncentreras till hösten. För att undvika dubbelarbete bör regeringen förelägga riksdagen förslag om utgiftstak för år tre först i samband med budgetpropositionen. Därigenom undviks enligt finansutskottet att partierna i riksdagen redan på våren tvingas utforma detaljerade budgetalternativ utan kan koncentrera detta arbete till hösten i samband med att regeringen presenterar sitt budgetförslag.

Konstitutionsutskottet anförde följande i sitt ställningstagande.

Konstitutionsutskottet delar riksdagsstyrelsens och finansutskottets uppfattning att dubbelarbetet vår och höst bör undvikas. Utrymme bör skapas så att våren kan ägnas åt de övergripande och långsiktiga frågorna. Om preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområden inte sker på våren behöver de olika fackutskottens tid inte även då tas i anspråk för beredningen av frågan om ramarna för de olika utgiftsområdena.

Konstitutionsutskottet delar vidare finansutskottets mening att den stramhet som behövs för att skapa stadga och långsiktighet i det interna budgetarbetet i Regeringskansliet bör kunna åstadkommas på annat sätt än genom att preliminära ramar beslutas på våren. Regeringen bör kunna

styra budgetarbetet med samma fasthet genom internt beslutade utgiftsramar.

Riksdagsbehandlingen på våren bör som riksdagsstyrelsen och finansutskottet framhållit ägnas åt makroekonomiska bedömningar av den ekonomiska utvecklingen samt åt en övergripande ideologisk diskussion med utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. Förslaget till riksdagsbeslut i propositionen på våren bör innehålla förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetpolitiken medan själva budgetarbetet bör koncentreras till hösten. För att undvika dubbelarbete bör regeringen förelägga riksdagen förslag om utgiftstak för år tre först i samband med budgetpropositionen. Lagen (1996:1059) om statsbudgeten bör ändras i enlighet med vad riksdagsstyrelsen föreslagit (yrkande 3). Utskottet tillstyrker vidare riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i regeringsformen samt förslag till lag om ändring i riksdagsordningen i denna del (yrkandena 1 samt 2 i denna del).

Konstitutionsutskottet anser vidare i likhet med finansutskottet och mot bakgrund av vad remissinstanserna anfört att det är angeläget att redan nu besluta om att en utvärdering bör göras efter några år om vilka effekter som omläggningen har inneburit såväl vad gäller budgetprocessens innehåll och budgetmässiga resultat som vad gäller de arbetsmässiga konsekvenserna för riksdagen. Enligt konstitutionsutskottets mening bör en sådan utvärdering innefatta de erfarenheter som då vunnits inom riksdagen. Detta bör ges regeringen till känna.

2002 års ekonomiska vårproposition

Våren 2002 överlämnade regeringen den första ekonomiska vårpropositionen (prop. 2001/02:100) utformad enligt riksdagens beslut om en förändrad budgetprocess (bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273–276), vilken beskrevs i det föregående avsnittet. Med anledning av den förändrade budgetprocessen anfördes följande i propositionen vad gäller propositionens innehåll.

I och med riksdagens beslut om en ny ordning för hur de ekonomiska vårpropositionerna skall utformas innehåller denna proposition riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Finansplanen är regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken. (s. 15)

I det kapitel som behandlar budgetpolitiska mål och statsbudgeten anfördes följande vad gäller de budgetpolitiska målen.

Riksdagen fastställer tre år i förväg ett utgiftstak som sätter en övre gräns för statens utgifter. Regeringen har tidigare lämnat förslag om utgiftstak och saldomål i den ekonomiska vårpropositionen. Med anledning av riksdagens beslut (förslag 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:274 och 275) kommer utgiftstak och saldomål för det tredje året från och med i år i stället att föreslås i budgetpropositionen. (s. 55)

Förslagen i vårpropositionen har fr.o.m. 1996 sträckt sig över de kommande tre åren. Förra årets vårproposition sträckte sig sålunda fram till år 2004. 2002 års ekonomiska vårproposition, som är den första efter riksdagens beslut om en förändrad budgetprocess, innehåller även den ett perspektiv som sträcker sig till år 2004. Det kan noteras att redovisningarna (t.ex. statistik i tabeller) huvudsakligen sträcker sig till år 2004.

Förslag till riksdagsbeslut i vårpropositionerna

Konstitutionsutskottet anförde i sitt ställningstagande (bet. 2000/01:KU23) att förslaget till riksdagsbeslut i vårpropositionen bör innehålla förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetpolitiken medan själva budgetarbetet bör koncentreras till hösten. Det kan noteras att årets ekonomiska vårproposition innehåller en förslagspunkt om *godkännande av det förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken som regeringen förordar*, i stället för som tidigare en förslagspunkt om *godkännande av de allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken som regeringen förordar*. Som en följd av riksdagens beslut om en förändrad budgetprocess kan det också noteras att förslagspunkter om *fastställande av utgiftstak för staten för det tredje året* respektive *fastställande av saldomål för det tredje året* som tidigare upptagits som förslag till riksdagsbeslut inte förekommer i årets proposition. I stället föreslås att riksdagen *godkänner det förslag till riktlinjer för budgetpolitiken som regeringen förordar*.

Förslagspunkten om beräkningen av de offentliga utgifterna för de närmaste tre åren förekommer heller inte i årets proposition eftersom detta utgiftstak utgörs av utgiftstaket för staten samt beräknade utgifter i kommunsektorn.

Riksdagens beslut om en förändrad budgetprocess har också lett till att förslagspunkt om den preliminära fördelningen av utgifterna på utgiftsområdena inte heller upptas i årets vårproposition. Inte heller redovisas utgiftsramarna för den kommande treårsperioden.

Promemoria från Finansdepartementet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har konstitutionsutskottet begärt kommentarer till vad som anförts i granskningsanmälan. Som svar har överlämnats en promemoria av den 8 november 2002 från Finansdepartementet (*bilaga 8.2*). Enligt promemorian har regeringen utformat 2002 års ekonomiska vårproposition i enlighet med riksdagens beslut. I promemorian anförts att det i vårpropositionen således inte finns något förslag om utgiftstak för år 2005 och inte heller något förslag om preliminär fördelning av utgifter för 2003 på utgiftsområden.

Finansdepartementet anför att den avsedda ekonomiska politiken och budgetpolitiken på medellång sikt beskrivs tämligen detaljerat och därmed får anses vara väl belyst i propositionen och kunna tjäna som underlag för en ideologisk diskussion med utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång sikt.

I promemorian betonar Finansdepartementet att den inriktning av den ekonomiska politiken som beskrivs inte är begränsad till tidsrymden 2002–2004 utan även avser politikens inriktning under överskådlig del av vad som kan sägas vara lång sikt.

Vidare anför departementet att samtliga oppositionspartier med anledning av vårpropositionen lämnade motioner som innehöll yrkanden om bl.a. inriktningen av såväl den ekonomiska politiken som budgetpolitiken. Detta avspeg-

lades sedan i finansutskottets betänkande (bet. 2001/02:FiU20) som innehöll två huvudavdelningar; en om den ekonomiska politiken och en om budgetpolitiken.

Enligt Finansdepartementet förefaller det som om regeringens förslag i vårpropositionen och de borgliga partiernas partimotioner ledde till en övergripande ideologisk diskussion med utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt av det slag som konstitutionsutskottet eftersträvat.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att varken riksdagsordningen eller budgetlagen uttrycker krav på vårpropositionens innehåll annat än att den skall innehålla riktlinjer för den framtida ekonomiska politiken. Utskottet vill understryka vikten av att vårpropositionen ger ett allsidigt underlag för en övergripande ideologisk diskussion om den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. En förutsättning för att riksdagsbehandlingen på våren skall kunna ägnas åt makroekonomiska bedömningar av den ekonomiska utvecklingen är att vårpropositionen innehåller information som möjliggör detta.

Utskottet vill erinra om att 2002 års ekonomiska vårproposition är den första efter riksdagens beslut om en förändrad budgetprocess och att en utveckling av dess innehåll kan förväntas.

Granskningen föranleder i övrigt inte något uttalande från utskottets sida.

Särskilda yttranden

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

1. Hanteringen av vissa beslut på tredje pelarens område inom EU-samarbetet (avsnitt 7)

av Per Unckel (m), Henrik S Järrel (m) och Nils Fredrik Aurelius (m).

Vi önskar framhålla att Moderata samlingspartiet inte ställer sig bakom den tillämpade ordningen för riksdagens godkännande av rambeslut och beslut. Vid riksdagsbehandlingen av den ändring i 10 kap. 2 § RF som träder i kraft den 1 januari 2003 har Moderata samlingspartiet i enlighet härmed klart deklarerat att partiet inte stöder denna grundlagsändring.

2. Hanteringen av vissa beslut på tredje pelarens område inom EU-samarbetet (avsnitt 7)

av Gustav Fridolin (mp).

Jag önskar framhålla att Miljöpartiet de gröna inte ställer sig bakom den tillämpade ordningen för riksdagens godkännande av rambeslut och beslut. I enlighet härmed har Miljöpartiet de gröna vid riksdagsbehandlingen förkastat det förslag till ändring i 10 kap. 2 § RF som enligt riksdagens beslut träder i kraft den 1 januari 2003.

BILAGA 1

Förordnanden enligt 7 kap. 5 §
regeringsformen

BILAGA 3.1

Regeringsärenden år 2001 per ärendegrupp

BILAGA 3.2

Avgjorda regeringsärenden vid
regeringssammanträden 2000-2001

BILAGA 4.1

Promemoria från Regeringskansliet

BILAGA 4.2

Promemoria från Regeringskansliet

BILAGA 5.2.1

Promemoria från Regeringskansliet

BILAGA 6.1

Promemoria från Regeringskansliet

BILAGA 7.1

Promemoria från Regeringskansliet

BILAGA 7.2

Promemoria från Regeringskansliet

BILAGA 8.1

Granskningsanmälan 18 april 2002

BILAGA 8.2

Promemoria från Regeringskansliet

Sakregister 2000–2002

Konstitutionsutskottets granskningsbetänkanden 2000 – 2002

A-lotteriet.....	2001/02:20 s. 92
Assi Domän.....	2001/02:20 s. 104
Avvisning till Egypten	2001/02:20 s. 128
Beredning av ärende, 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
Besvarandet av interpellationer.....	2001/02:10 s. 30
Bisysslor, anställas.....	2001/02:10 s. 18
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
Ersättning ex gratia	2002/03:10 s. 56
Estonias, M/S, förlisning.....	2001/02:20 s. 147
EU-nämnden, samråd med	2001/02:20 s. 58
EU-toppmötet i Göteborg.....	2001/02:20 s. 152
Ex gratia, ersättning	2002/03:10 s. 56
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
Försvarsmakten, lokalisering av samlade flygutbildningar inom	2001/02:20 s. 18
Förvaltningslagen.....	2001/02:10 s. 35
Förvaltningsärenden	
brevsvar.....	2001/02:10 s. 33
dispens från arvs- och gåvoskatt	2000/01:10 s. 30
dispens från stämpelskatt	2000/01:10 s. 30
i Näringsdepartementet (överklaganden).....	2001/02:10 s. 35
undantag enligt 6 kap. 17 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling	2000/01:10 s. 30
vissa ärenden.....	2001/02:10 s. 33
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
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
Kommandomål, 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
Konsultavtal, Regeringskansliets.....	2001/02:10 s. 14
Konsulter i Regeringskansliet.....	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
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
Nåd, regeringens handläggning av ärenden om	2002/03:10 s. 39
Näringsdepartementet, förvaltningsärenden (överklaganden).....	2001/02:10 s. 35
Näringsdepartementet som beredningsorgan.....	2000/01:20 s. 112
Offentliggörande av aktieförsäljning.....	2001/02:20 s. 261
Personalsituationen i Regeringskansliet	2001/02:10 s. 10
Politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet	2000/01:10 s. 6
.....	2001/02:10 s. 7
.....	2002/03:10 s. 14
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 investeringspro- gram	2000/01:20 s. 24
Regeringens förhållande till riksdagen	2000/01:20 s. 16
Regeringens sammansättning och regeringsarbetets organi- sation	2000/01:10 s. 3
.....	2001/02:10 s. 6
.....	2002/03:10 s. 8
Regeringsbeslut, beslut att befria Anhörigkommittén från dess uppdrag om skärpt transportörsansvar	2001/02:20 s. 197
Regeringskansliet	2000/01:10 s. 4
integrationsfrågor m.m.	2001/02:10 s. 13
konsultavtal	2001/02:10 s. 14
politiskt tillsatta tjänstemän	2001/02:10 s. 7
som myndighet	2000/01:10 s. 8
.....	2001/02:10 s. 21
.....	2002/03:10 s. 19
organisering för särskilda projekt	2000/01:10 s. 16
Regeringsprotokollen	2000/01:10 s. 28
.....	2001/02:10 s. 24
.....	2002/03:10 s. 21
Regeringsärenden, handläggning av	2000/01:20 s. 24
Regleringsbrev för Vägverket	2000/01:20 s. 20
Riksdagen, propositionsavlämnandet	2001/02:10 s. 26
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
Statligt stöd till lokala investeringsprogram	2000/01:10 s. 19
Statsminister Göran Perssons uppmaning till kommunerna om socialbidraget	2000/01:20 s. 140

Statsminister Göran Perssons 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
Telias aktie, prissättning av	2000/01:20 s. 104
Telia–Telenor-affären	2000/01:20 s. 79
Teracom AB	2001/02:20 s. 171
TETRA, radiokommunikationssystem baserat på	2001/02:20 s. 34
Tillkännagivanden	2001/02:20 s. 52
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
Torslanda, kommunindelning avseende stadsdelen	2001/02:20 s. 49
Tredje pelaren inom EU-samarbetet, beslut på området	2002/03:10 s. 58
Ubåtskränkningar i svenska vatten	2001/02:20 s. 219
Upphandling	
av helikopter NH90	2001/02:20 s. 80
av konsulter i Regeringskansliet	2001/02:10 s. 14
av konsulttjänster i samband med Telia–Telenor	2000/01:20 s. 79
av trafiken på Västkustbanan	2000/01:20 s. 52
Utnämningar, regeringens utnämningsspolitik	2001/02:20 s. 167
Uttalanden av statsråd	2000/01:20 s. 135
offentliggörande av aktieförsäljning	2001/02:20 s. 261
statsminister Göran Perssons uttalande om en ny flyg- plats 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
Vapenembargo, hävande av	2001/02:20 s. 88
Vapenexport, tillstånd till	2001/02:20 s. 142
Vissa frågor i samband med Telia–Telenor-affären	2000/01:20 s. 79
Ändringar i den kommunala indelningen	2001/02:10 s. 39
Östersjömiljarden	2000/01:10 s. 23
.....	2000/01:20 s. 45