



## Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

---

### Inledning

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

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

### Sammanfattning

Utskottet följer *Regeringskansliets* utveckling. Utskottet noterar att Regeringskansliet sedan en längre tid tillbaka ökat sin personalstyrka. En helhetsbild av orsakerna är enligt utskottet svår att nå. Utskottet konstaterar att de förändringar av Regeringskansliets organisation som genomförts sedan 1990-talet i varje fall inte har lett till någon långsiktig minskning av personalstyrkan. Såvitt gäller jämställdhetsarbetet i Regeringskansliet noterar utskottet att fler kvinnor nu tjänstgör som chefer än vid den senaste granskningen och att andelen kvinnor i de högre tjänstekategorierna fortsätter att öka. Utskottets granskningar sedan år 1994 visar att Regeringskansliet har utfört ett grundligt och metodiskt arbete med jämställdheten på ständigt nya och utökade områden.

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

Protokollsgranskningen har gett utskottet anledning att gå närmare in på en fråga om *samarbetet mellan Sverige och Sydafrika*. Utskottet anser att formerna för användningen av statliga biståndsmedel i ett visst fall inom

ramen för samarbetsprojektet Hälsoforum knappast främjar klarhet och överskådlighet. Enligt utskottets mening skulle en mera direkt styrning från regeringen i offentligt rättsligt vedertagna former vara önskvärd.

Protokollsgranskningen har också gett utskottet anledning att ta upp en fråga om medel ur *Allmänna arvsfonden*. Utskottet anför att ändamålet med ett regeringsbeslut den 17 juni 2004 att ställa medel till Arvsfondsdelegationens förfogande framstår som oklart. Utskottet framhåller vidare att det är av stort värde att samtliga målgrupper informeras om regeringens prioriteringar i fråga om fördelningen av medel från Allmänna arvsfonden. Den ordning som tillämpas i dag innebär att de av regeringen prioriterade områdena framgår av en skrivelse från regeringen till riksdagen. Denna ordning kan enligt utskottets mening inte ersätta en författningspublicering.

I fråga om *dokumentation och aktbildning* avseende regeringens styrning av de statliga bolagen noterar utskottet ett arbete inom Regeringskansliet med att ta fram riktlinjer som bl.a. innebär krav på en mer enhetlig dokumentation av underlag för de beslut som fattas i dessa sammanhang. Vid utformningen av riktlinjer på detta område måste det enligt utskottets mening särskilt beaktas att det vid en granskning i efterhand skall vara möjligt att i Regeringskansliets akter följa viktigare händelseförlopp som avser ägarförvaltningen samt vilka kontakter och styrsignaler som därvid har förekommit mellan ägarförvaltning och bolag. Utskottet pekar på vikten av att material som annars inte skulle utgöra allmän handling tillförs akterna och blir kvar där i tillräcklig omfattning för att en meningsfull granskning skall bli möjlig.

Angående arbetet för att få fram *enklare och klarare statliga regler* anför utskottet att skillnaden mellan olika reglers konstitutionella ställning numera är klar, låt vara att det ännu finns utrymme för en bättre redovisning av vilket bemyndigande eller annan grund för att besluta om förordningar som har utnyttjats. Omsorgen om språket i lagar och andra författningar har enligt utskottets mening otvivelaktigt avsatt viktiga resultat. Utskottet konstaterar att strävandena på dessa områden hålls levande. Oavsett hur man närmare bedömer det arbete med regelförenkling för små företag som bedrivs av regeringen är detta arbete enligt utskottet av största vikt för att Sverige skall kunna utvecklas som företagarnation. Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen ankommer det dock inte på konstitutionsutskottet att närmare ta ställning i sak till vad som har åstadkommit på området för regelförenkling för små företag.

Utskottet noterar att det inom den europeiska unionen bedrivs ett betydelsefullt arbete i syfte att förenkla gällande regler och förbättra ny lagstiftning. Den genomgång som utskottet har gjort ger vid handen att samarbetet i den europeiska unionen för svensk del har fört med sig vissa svårigheter att upprätthålla kraven på enkelhet och klarhet i reglerna. Det finns också en risk att genomförandet av EG-rättsliga regler leder till en

mer omfattande reglering i Sverige än som är nödvändig. Utskottet finner det särskilt angeläget att den svenska hållningen i unionssamarbetet innebär att kraven på enkelhet och klarhet hävdas med kraft.

Beträffande regeringens utövande av *utnämningmakten* anför utskottet att politisk bakgrund inte skall diskvalificera någon från att utnämnas till statlig tjänst. I vissa fall kan politisk erfarenhet t.o.m. vara särskilt värdefull för ledningen av en offentlig organisation. Vad som i sådana fall är relevant är inte vilket politiskt parti den person som utnämns har representerat, utan det att han eller hon har haft vissa uppgifter i en politisk och offentlig miljö och utfört dessa på ett sådant sätt att det är meriterande för den tjänst som skall tillsättas. Granskningen ger i denna del inte underlag för någon annan bedömning än att regeringen har utövat utnämningmakten i enlighet med regeringsformens bestämmelser. Vad gäller kön konstaterar utskottet att utvecklingen har gått i riktning mot en större andel kvinnor bland dem som utnämns till myndighetschefer. Uppdelat per departement är bilden alltjämt att andelen kvinnor respektive män bland de utnämnda myndighetscheferna i vissa fall skiljer sig kraftigt åt. Vid flera departement finns en klart större andel män bland dem som utnämns, medan det vid några departement finns en klart större andel kvinnor. Granskningen ger i denna del inte anledning till något uttalande från konstitutionell synpunkt. *Reservation* (m, fp, kd, c, mp)

# Innehållsförteckning

Inledning .....	1
Sammanfattning .....	1
Utskottets anmälan .....	6
1 Regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation .....	7
Regeringens sammansättning .....	7
1.1 Regeringskansliet .....	7
Inledning .....	7
1.2 Utskottets granskningar av Regeringskansliet 1994–2004 .....	8
1.3 Tjänstgörande i Regeringskansliet .....	9
Antalet tjänstgörande .....	9
Politiskt tillsatta tjänstemän .....	11
Information från Regeringskansliets förvaltningschef Jan Landahl .....	12
Kommittéväsendet .....	13
1.4 Kvinnliga chefer i Regeringskansliet och vid utlandsmyndigheterna .....	14
1.5 Handlingsplanen för etnisk och kulturell mångfald .....	15
Försök med avidentifierade ansökningshandlingar vid rekrytering i Regeringskansliet .....	16
Utskottets ställningstagande .....	17
2 Regeringsprotokollen .....	18
2.1 Statistik över regeringsärenden .....	18
2.2 Formell granskning av regeringsprotokollen 2004 .....	18
Utskottets ställningstagande .....	19
3 Vissa förvaltningsärenden .....	20
3.1 Samarbetet mellan Sverige och Sydafrika .....	20
Regeringsbeslut .....	20
Hälsoforum .....	20
Gällande bestämmelser .....	20
Promemoria från Regeringskansliet .....	21
Utskottets ställningstagande .....	22
3.2 Medel ur Allmänna arvsfonden .....	22
Regeringsbeslut .....	22
Arvsfondsdelegationen .....	22
Regleringen av Arvsfondsdelegationens uppgifter .....	23
Beslut om bidrag ur Allmänna arvsfonden före den 1 juli 2004 .....	23
Beslut om bidrag ur Allmänna arvsfonden efter den 1 juli 2004 .....	24
Promemorior från Regeringskansliet .....	24
Tidigare granskning .....	26
Utskottets ställningstagande .....	26
3.3 Dokumentation och aktbildning avseende regeringens styrning av de statliga bolagen .....	26
Bakgrund .....	26
Konstitutionsutskottets granskning .....	30
Promemoria från Regeringskansliet .....	35
Utskottets ställningstagande .....	36
4 Regeringens arbete för enklare och klarare regler .....	37

Ärendet .....	37
Bakgrund .....	37
Allmänt .....	37
Språkvård .....	38
Regelförenklingsarbetet med inriktning på små företag .....	39
Arbetet inom EU .....	41
Andra granskningar .....	44
Promemoria från Regeringskansliet .....	46
Utskottets ställningstagande .....	47
5 Utnämningmakten .....	49
Ärendet .....	49
Bakgrund .....	49
Utredning i ärendet .....	53
Utskottets ställningstagande .....	58
Reservation .....	59
Utnämningmakten (avsnitt 5) .....	59
<i>Bilaga</i>	
Sakregister 2000-2005 .....	60

### *Tabeller*

Tabell 1.1 Tjänstgörande i Regeringskansliet per departement åren 2000–2005 .....	10
Tabell 1.2 Tjänstgörande i Regeringskansliet 1990–2005 .....	11
Tabell 1.3 Politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet per departement 2005 .....	12
Tabell 1.4 Politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet 2000–2005 .....	12
Tabell 1.5 Kvinnliga chefer i Regeringskansliet 2005 .....	14
Tabell 1.6 Chefer vid utlandsmyndigheter (ambassadörer och generalkonsuler) 2001-2004 .....	15
Tabell 2.1 Ärenden som avgjorts vid regeringssammanträden .....	18
Tabell 5.1 Utnämnda myndighetscheferns politiska bakgrund januari 2001–september 2005 .....	55
Tabell 5.2 Partipolitisk bakgrund bland utnämnda myndighetschefer januari 2001–september 2005 .....	56
Tabell 5.3 Kön och utnämnda myndighetschefer 2001–2005 .....	56
Tabell 5.4 Kön och utnämnda myndighetschefer per departement .....	57

## Utskottets anmälan

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

Stockholm den 1 december 2005

På konstitutionsutskottets vägnar

*Göran Lennmarker*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Mats Einarsson (v), Anders Bengtsson (s), Helene Petersson (s), Helena Bargholtz (fp), Kerstin Lundgren (c), Billy Gustafsson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Gustav Fridolin (mp), Carl-Erik Skårman (m), Elisebeht Markström (s), Helena Höij (kd), Christer Erlandsson (s), Yoomi Renström (s) och Inger Gustafsson (fp).

# 1 Regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation

I sina tidigare granskningsbetänkanden, senast 2004/05:KU10, har utskottet behandlat olika förändringar i regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation. Den senaste granskningen avsåg i huvudsak år 2004. I det följande redogör utskottet för vad som ägt rum fr.o.m. december 2004 t.o.m. november 2005.

## Regeringens sammansättning

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

Inga förordnanden och entlediganden av statsråd har skett under den granskade perioden. De under perioden för utskottets granskning förekommande förordnandena enligt 7 kap. 5 § regeringsformen återfinns i *bilaga 1.2*. Under perioden har statsministern utfärdat 25 förordnanden enligt 7 kap. 5 § regeringsformen. Av dessa förordnanden var 10 stycken ändringar av gamla förordnanden.

## 1.1 Regeringskansliet

### Inledning

Den institutionella ram för regeringens arbete som anges i 7 kap. 1 § regeringsformen innebär att det skall finnas ett regeringskansli för beredning av regeringsärenden, att det däri skall ingå departement för skilda verksamhetsgrenar, att fördelningen av ärenden mellan departementen bestäms av regeringen och att statsministern bland statsråden skall utse chefer för departementen.

Regeringen är avsedd att ge statsministern och regeringen en mycket vidsträckt möjlighet att bestämma regeringens sammansättning och formerna för fördelningen av uppgifterna inom regeringskretsen. Flera viktiga skäl har ansetts tala för en sådan ordning, däribland behovet av att kunna anpassa regeringens arbetsformer efter vad som är lämpligt för olika typer av regeringar. Beträffande Regeringskansliets organisation ansågs det vid regeringsformens tillkomst att departementssystemet, med dess i huvudsak vertikala uppdelning av förvaltningsområdena och en motsvarande gruppering av de myndigheter som sorterar under regeringen, borde behållas och

fortfarande vara grundlagsfäst. Men med detta borde man enligt propositionen i det väsentliga göra halt när det gällde grundlagsreglering av regeringsarbetets organisation. Det ansågs inte motiverat att i regeringsformen eller annan lag ange ramar för antalet statsråd eller antalet departement. Föredragande statsrådet ansåg det emellertid självklart att riksdagen skulle vara tillförsäkrad ett inflytande i dessa frågor. Detta uppnåddes enligt hans mening på ett tillfredsställande sätt genom reglerna om riksdagens anslagsmakt (prop. 1973:90 s. 181).

Förutsättningarna för riksdagens inflytande i fråga om Regeringskansliets organisation har inte förblivit oförändrade sedan regeringsformens tillkomst. Regeringskansliet utgör numera en enda myndighet och riksdagen anvisar medel för myndigheten i ett samlat anslag. Som utskottet tidigare anfört utgör de förändringar som ägt rum i fråga om Regeringskansliet en särskild anledning för utskottet att uppmärksamma de organisatoriska förutsättningarnas betydelse för regeringsarbetet (jfr bet. 1996/97:KU1 s. 16, bet. 1996/97:KU10 s. 7). Utskottet har under en följd av år tagit upp frågor om Regeringskansliet i sin allmänna granskning enligt 12 kap. 1 § regeringsformen.

Årets granskning utgår från en återblick på den utveckling av Regeringskansliet som i vissa hänseenden beskrivits i utskottets granskningsbetänkanden sedan år 1994. Mot en sådan bakgrund tar utskottet upp vissa frågor angående personalutveckling, jämställdhet samt etnisk och kulturell mångfald. Utskottet omtalar också vissa frågor angående kommittéväsendet.

Som underlag för granskningen har utskottet begärt material från Regeringskansliet som återfinns i *bilaga 1.1*. Utskottet har också inhämtat muntliga upplysningar från Regeringskansliets förvaltningschef, Jan Landahl.

## 1.2 Utskottets granskningar av Regeringskansliet 1994–2004

En stor del av utskottets återkommande granskning av Regeringskansliets organisation och arbetsformer har avsett en översiktlig granskning av *personalutvecklingen*, som beskrivs genom angivande av antalet tjänstgörande. Utskottet har också noterat utvecklingen av antalet politiskt tillsatta tjänstemän och arbetet med jämställdhetsfrågor.

Utskottets granskning av Regeringskansliets personalutveckling har under perioden från år 1994 visat en stadig ökning av antalet tjänstgörande.

Utskottet har noterat att antalet politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet ökat under tioårsperioden. De politiskt tillsatta tjänstemännen förekommer till största delen i Statsrådsberedningen, samt på Utrikesdepartementet och Finansdepartementet. Utskottet har i samband med ökningen under tioårsperioden uttalat allmänt hållna synpunkter på personalsituatio-



nen. Utskottet har inte gjort några uttalanden om orsakerna till ökningen. De politiskt tillsatta tjänstemännens roll i den svenska myndighetsstrukturen har inte närmare berörts.

Utskottets granskningar sedan år 1994 visar att Regeringskansliet under tidsperioden har utfört ett grundligt och metodiskt arbete med *jämställdheten* på ständigt nya och utökade områden. Förekomsten av mentorprogram, karriärplanering, föräldrapolicy och olika handlingsplaner bl.a. för jämställda löner, etnisk och kulturell mångfald och mot sexuella trakasserier skapar en bild av en myndighet som arbetar med jämställdhetsarbetet på alla nivåer. Utskottet har under perioden inte kunnat konstatera förekomsten av några allvarliga problem i jämställdhetsarbetet, däremot har utskottet flera gånger påtalat bristen i att kvinnor år efter år förefaller ha en lägre ställning på arbetsplatsen än män i fråga om både löner och tjänstenvåder.

Utskottet har tidigare (bet. 2001/02:KU10) granskat Regeringskansliets policydokument och handlingsplaner rörande *integration och etnisk och kulturell mångfald*. Då behandlades Regeringskansliets *Handlingsplan för att främja etnisk och kulturell mångfald i Regeringskansliet* som innehöll åtgärder som skulle genomföras mellan åren 2000 och 2002. Handlingsplanens mål var att Regeringskansliets verksamhet avseende rekryteringsarbetet skulle utformas så att det bidrar till att öka den etniska och kulturella mångfalden, samt att den kvalitets- och kompetenshöjning som kan uppnås i Regeringskansliet genom en ökad sådan mångfald aktivt utnyttjas. Alla departement var ansvariga för att handlingsplanens mål skulle uppfyllas på respektive enhet. En löpande kvartalsuppföljning av arbetet skulle också äga rum.

## 1.3 Tjänstgörande i Regeringskansliet

### **Antalet tjänstgörande**

Antalet tjänstgörande i Regeringskansliet, exklusive utlandsmyndigheterna och kommittéanställda, var 3 615 i september 2005. Personalutvecklingen under perioden 2000-2005 i tabell 1 visar följande personalfördelning:

**Tabell 1.1 Tjänstgörande i Regeringskansliet per departement åren 2000–2005**

Departement	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
SB	54	59	61	63	61	87	(+26)
Ju	243	282	292	280	288	288	(0)
UD	–	–	–	891	908	849	(–59)
Fö	114	127	116	133	142	137	(–5)
S	168	190	194	208	211	206	(–5)
Fi	388	382	396	442	419	413	(–6)
U*	164	172	161	185	190	–	
Ku*	120	74	70	68	74	–	
U*	–	–	–	–	–	251	(–13)
Jo	127	124	128	134	147	141	(–6)
M	164	160	149	157	163	209	(+46)
N	348	408	399	401	412	394	(–18)
FA	545	572	592	588	627	640	(+13)
Totalt	–	–	–	<b>3 550</b>	<b>3 642</b>	<b>3 615</b>	(–27)
<i>Exkl. UD</i>	<b>2 435</b>	<b>2 550</b>	<b>2 558</b>	<b>2 659</b>	<b>2 734</b>	<b>2 766</b>	(+32)

Kommentar: Antalet tjänstgörande (exklusive kommittéanställda, anställda vid utlandsmyndigheterna och Utrikesdepartementet) åren 2000–2002. Från och med år 2003 redovisas även Utrikesdepartementet i tabellen. *Tjänstgörande* i detta avseende innebär att varje deltidsarbetande redovisas som 1 tjänstgörande.

\* Den 1 januari 2005 bildades Utbildnings- och kulturdepartementet genom en sammanslagning av Utbildningsdepartementet och Kulturdepartementet. Det nya Utbildnings- och kulturdepartementet förkortas som det tidigare Utbildningsdepartementet (U). Förändringen 2004–2005 av antalet tjänstgörande avser förändring i förhållande till de två tidigare departementen.

Statistiken visar att antalet tjänstgörande i Regeringskansliet har minskat något sedan utskottets senaste granskning. De största ökningarna har skett på Statsrådsberedningen och på Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet med 26 respektive 46 tjänstgörande. De största minskningarna har som resultat av omorganiseringarna skett på Utrikesdepartementet och Näringsdepartementet med 59 respektive 18 tjänstgörande.

Regeringskansliet anför i svar till utskottet av den 7 oktober 2005, *bilaga 1.1*, att ett antal omorganisationer har genomförts under år 2005 vilket förklarar vissa förändringar, bl.a. att Utbildnings- och kulturdepartementen har slagits samman till det nya Utbildnings- och kulturdepartementet och att bostads- och energifrågor flyttats till Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet från Finans- respektive Näringsdepartementen. Ökningen av antalet tjänstgörande på Statsrådsberedningen förklaras med att EU-samordningen flyttats dit från Utrikesdepartementet. Samtidigt har samordningskansliet flyttats från Statsrådsberedningen till Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet. I likhet med föregående års granskning redovisas de politiskt tillsatta tjänstemännen från samarbetspartiernas kanslier under förvaltningsavdelningen.

Mot bakgrund av tidigare granskningar kan utskottet i tabell 2 konstatera att antalet tjänstgörande i Regeringskansliet har utvecklats på följande sätt:

**Tabell 1.2 Tjänstgörande i Regeringskansliet 1990–2005**

År	Antal tjänstgörande <i>exklusive UD</i>	Antal tjänstgörande <i>inklusive UD</i>
1990	1 786	–
1991	1 803	–
1992	1 720	–
1993	1 849	–
1994	1 846	–
1995	i.u.	–
1996	2 157	–
1997	2 233	–
1998	i.u.	–
1999	2 307	–
2000	2 435	–
2001	2 550	–
2002	2 558	–
2003	2 659	3 550
2004	2 734	3 642
2005	2 766	3 615

Kommentar: Tabellen utvisar antalet tjänstgörande (exklusive kommittéanställda och anställda vid utlandsmyndigheterna). För åren 1990–2002 redovisas Regeringskansliet exklusive Utrikesdepartementet, och för åren 2003–2005 redovisas Regeringskansliet inklusive Utrikesdepartementet. För en sammanställning över antalet tjänstgörande före år 1990, se betänkande 2003/04:KU10 s. 15.

### Politiskt tillsatta tjänstemän

Med *politiskt tillsatta tjänstemän* avses följande.

- Politiskt sakkunniga i Regeringskansliet såsom planeringschefer, pressekreterare, politiskt sakkunniga, inklusive politiskt sakkunniga assistenter vilka omfattas av avtalet *Anställda enligt avtal om anställningsvillkor för politiskt sakkunniga samt politiskt timanställda brevskrivare eller talskrivare i Regeringskansliet*.
- Statssekreterare som omfattas av *Avtal om regeringsbeslut om avlösningsförmåner för vissa högre anställningar m.fl.*

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

Antalet politiskt tillsatta tjänstemän per departement under år 2005 framgår av tabell 3 nedan.

**Tabell 1.3 Politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet per departement 2005**

Departement	Politiskt tillsatta tjänstemän
SB	38
Ju	12
UD	13
Fö	5
S	19
Fi	17
U*	17
Jo	4
M	14
N	19
FA**	22
Totalt	181

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

\* Siffran avser det numera sammanslagna Utbildnings- och kulturdepartementet.

\*\* Samarbetspartiernas tjänstemän redovisas under Förvaltningsavdelningen.

Mot bakgrund av tidigare granskningar framgår att utvecklingen av antalet politiskt tillsatta tjänstemän ser ut som följer av tabell 4:

**Tabell 1.4 Politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet 2000–2005**

År	Politiskt tillsatta tjänstemän	varav statssekreterare	Antal statsråd och statsministern
2000	136	24	17
2001	146	25	20
2002	145	25	20
2003	172	27	22
2004	167	27	23
2005	181	30	22

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

Av tabellen framgår att antalet anställda tjänstemän som är politiskt tillsatta har ökat, från 167 tjänstemän år 2004 till 181 tjänstemän år 2005.

### **Information från Regeringskansliets förvaltningschef Jan Landahl**

Utskottet tog den 10 november 2005 emot Regeringskansliets förvaltningschef Jan Landahl som informerade om Regeringskansliets tillväxt och arbete med jämställdhetsfrågor. Han anförde följande.

Som svar på utskottets frågor om utvecklingen av antalet tjänstgörande i förhållande till hur verksamheten har utvecklats framhålls tre nyckelord: internationalisering, komplexitet och flexibilitet.

Regeringskansliet har under tidsperioden påverkats av EU-medlemskapet 1995, vilket medfört ett fördjupat samarbete på flera nivåer. Regeringskansliet har behållit ambitionsnivån från Sveriges EU-ordförandeskap 2001. Samtliga departement har nu en betydande internationell verksamhet, och medlemskapet i EU medför ökade krav på samordning av utrikespolitiken. EU:s utvidgning har också inneburit att Regeringskansliet måste anpassas till samarbetet med de nya medlemsländerna. Regeringskansliet har också ett ökat engagemang i internationella organisationer och på internationella konferenser.

De politiskt sakkunniga tjänstemännen i Regeringskansliet är mer beroende av varandra nu, eftersom många frågor som myndigheten arbetar med berör flera departement samtidigt. Det sker mer samverkan inom och utom Sverige, samtidigt som den nationella politiken har allt fler internationella aspekter. Informationsflödet har ökat enormt både nationellt och internationellt.

Flexibiliteten är viktig för en myndighet av Regeringskansliets storlek. Myndigheten måste snabbt kunna anpassas till nya krav och resurser måste snabbt kunna prioriteras om. För att detta skall kunna låta sig göras krävs att ny kompetens snabbt kan tillföras och att personalen har förmågan att möta nya krav. Myndigheten måste ha kompetens att hantera informationsflödet.

Kompetensutveckling är en kärnfråga. Personalen måste ha möjlighet att arbeta internationellt och tjänstgöra under kortare perioder på nya tjänster. Myndighetsstyrningen och budgetprocessen samt den komplexa beredningen av beslut innebär utmaningar för personalen. Stora pensionsavgångar påverkar även kompetensen i stort; rekryteringar genomförs överlappande för att kompetensen inte skall minska när en stor del av personalen beräknas gå i pension. Sveriges EU-ordförandeskap år 2009 beräknas inte medföra ökningsur personalsynpunkt, däremot kommer kringkostnader förmodligen att öka. Omfattningen av kostnadsökningen är svår att bedöma i dagsläget.

Frågan om myndighetsstyrning och vilken kompetens Regeringskansliet respektive myndigheterna skall ha i framtiden påverkar dels Regeringskansliets kompetens, dels arbetsuppgifterna. Fler uppgifter borde efter en behovsanlys kunna flyttas mellan Regeringskansliet och myndigheterna.

### **Kommittéväsendet**

I betänkande 2004/05:KU3 behandlade utskottet våren 2005 en framställning från Riksrevisionens styrelse angående kommittéväsendet jämte motiöner. Utskottet konstaterade att det inom Regeringskansliet pågick ett utvecklingsarbete i fråga om kommittéväsendet. Arbetet bedrevs i en arbetsgrupp. Utskottet förutsatte att regeringen så snart som möjligt utförligt skulle redovisa resultatet av gruppens arbete och de övriga delarna som gjorts med anledning av bl.a. Riksrevisionens rapport. Utskottet räknade

med att i höstens granskning kunna använda en sådan redovisning som ett värdefullt underlag. Utskottet avstyrkte framställningen och motionerna. Riksdagen följde utskottets förslag.

Arbetsgruppens arbete har numera redovisats i rapporten *Utveckling av kommittéväsendet*. I budgetpropositionen för år 2006 har regeringen redogjort för arbetsgruppens förslag och för de åtgärder som planeras med anledning av dem.

## 1.4 Kvinnliga chefer i Regeringskansliet och vid utlandsmyndigheterna

En kontroll av antalet kvinnliga chefer i Regeringskansliet gjordes under riksmötet 2003/04, och då ingick även kvinnliga chefer vid utlandsmyndigheterna i granskningen. Utskottet konstaterade att det var av största vikt att kvinnors kompetens togs till vara även i de högre tjänsterna inom Regeringskansliet. Utskottet konstaterade också att en utveckling som leder till fler kvinnor på höga poster tydligt skulle visa att kvinnors kompetens gavs lika värde som mäns.

En viss utjämning av könsfördelningen har skett sedan den förra granskningen, även om målet med en jämn fördelning (definierat som 40-60 %) inte riktigt har uppnåtts vad gäller kategorin departementsråd, se tabell 6 nedan.

I årets granskning har utskottet inhämtat uppgifter från Regeringskansliet, *bilaga 1.1*, som visar följande.

**Tabell 1.5 Kvinnliga chefer i Regeringskansliet 2005**

	Män	Kvinnor	Andel kvinnor (%)
Ämnesråd	132	94	42
Kansliråd	238	291	55
Departementsråd	180	112	38
Ambassadråd	48	52	52

Kommentar: Statistiken avser september 2005

Utskottets tidigare granskning av könsfördelningen inom vissa högre tjänstekategorier (ämnesråd, kansliråd, departementsråd och ambassadråd) under riksmötet 2003/04 visade att andelen kvinnliga befattningshavare var under 50 % i alla kategorier utom en, kansliråden.

Senast under riksmötet 2004/05 noterade utskottet antalet kvinnliga chefer i utlandsmyndigheterna. I underlaget för granskningen riksmötet 2003/04 anförde Regeringskansliet bl.a. att obalansen ur ett jämställdhets- och kompetensperspektiv till stor del berodde på att det tar relativt lång tid att bli chef inom Utrikesdepartementet och att det tidigare inte har rekryterats lika många kvinnor som män till en karriär inom diplomatin och att

andelen kvinnor i Utrikesdepartementets aspirantprogram de senaste åren har blivit jämnt fördelad, vilket ökar rekryteringsbasen för kvinnliga chefer på sikt.

Som svar på utskottets frågor anfördes också att det sedan flera år tillbaka pågick ett aktivt arbete för att rekrytera fler kvinnliga chefer till utlandsmyndigheterna. Enligt målet i Regeringskansliets jämställdhetsplan 2003–2004 skulle minst 30 % av cheferna på utlandsmyndigheterna vara kvinnor vid utgången av år 2004. Vid rekrytering av chefer föreslås att förslag som överlämnas till ledningen alltid skall innehålla minst en kvinna och en man. Andelen kvinnliga chefer vid utlandsmyndigheterna uppgick i december 2004 till 31 %. Utvecklingen de senaste fyra åren sammanfattas i tabell 6 nedan.

**Tabell 1.6 Chefer vid utlandsmyndigheter (ambassadörer och generalkonsuler) 2001-2004**

	2001	2002	2003	2004
Kvinnor	19	19	26	32
Män	89	83	75	71
<b>Andel kvinnor (%)</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>26</b>	<b>31</b>

Kommentar: Statistiken för varje år avser andelen chefer i december månad.

## 1.5 Handlingsplanen för etnisk och kulturell mångfald

I Regeringskansliet finns nu ett reviderat dokument kallat *Handlingsplan 2005-2006 för att främja lika rättigheter och möjligheter i Regeringskansliet oavsett etnisk eller religiös tillhörighet*.<sup>1</sup> Handlingsplanen är uppdelad på områdena arbetsförhållanden, trakasserier och annan diskriminering, rekrytering och befordran samt organisation och ansvarsfördelning.

Vad gäller arbetsförhållandena kan nämnas att Regeringskansliets introduktionsutbildning ”Ny som chef och ledare i RK” numera särskilt behandlar kränkande särbehandling och hur diskriminering kan förebyggas och förhindras och i förekommande fall hanteras. Vidare planeras seminarier om attityder och värderingar inom mångfaldsområdet, samt om diskriminering och främjande av mångfald. En genomgång av arbetsförhållandena skall under 2005-2006 göras i syfte att ge alla medarbetare lika möjligheter oavsett etnisk eller religiös tillhörighet. Chefer skall särskilt utbildas i principer för rekrytering, lönesättning och befordran utifrån ett mångfaldsperspektiv.

I fråga om trakasserier och annan diskriminering har kartläggningar genomförts inom ramen för Regeringskansliets regelbundet återkommande attitydundersökningar, senast år 2004. Departementen skall enligt handlingsplanen ha full beredskap att ta hand om fall av trakasserier eller diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Frågor om hur sådana trakasserier eller sådan diskriminering

<sup>1</sup> FA 2005/269/AG

ring kan förebyggas skall tas upp på enhetsmöten eller andra särskilt avsatta tillfällen under 2005-2006. Vidare skall Regeringskansliet under 2005 tillsätta en arbetsgrupp som skall arbeta med frågor kring sexuella trakasserier, mobbning och diskriminering. Departementen skall dela med sig av sina erfarenheter i ämnet tillsammans med arbetsgivarföreträdare och personalorganisationerna, chefer och medarbetare skall uppmärksammas på frågorna i de årliga medarbetarsamtalen och kommande attitydundersökningar skall fortsättningsvis behandla frågor om sexuella trakasserier, kränkande särbehandling och mobbning.

Rekrytering och befordran skall uppmärksammas ur ett mångfaldsperspektiv, både vid intern och extern rekrytering, befordran och gruppsammansättningar. Departementen måste i samband med rekryteringar och befordringar under 2005-2006 verka för att öka andelen medarbetare med utländsk bakgrund. Regeringskansliet skall även under perioden delta i försöksverksamheten med ”Prova-På-Praktik” i samarbete med Arbetsförmedlingen Internationella akademiker. Regeringskansliet skall även under perioden tillämpa avidentifierad rekrytering på ett antal lämpliga befattningar. Formuleringarna i Regeringskansliets platsannonser skall ändras i och med införandet av en ny standardformulering som betonar allas lika möjligheter inom Regeringskansliet. Statistik över andelen anställda inom Regeringskansliet med utländsk bakgrund enligt SCB:s definition skall tas fram under perioden.

I fråga om organisation och ansvarsfördelning har Regeringskansliet fastlagt att förvaltningschefen i Statsrådsberedningen har det övergripande ansvaret för handlingsplanen, och personalchefen eller annan utsedd ansvarig på varje departement ansvarar för att åtgärdsprogram, som bidrar till att handlingsplanens mål uppfylls, årligen upprättas, genomförs och revideras. Åtgärdsprogrammen skall innehålla tydliga mål och konkreta ansvarsuppgifter. Uppföljning av tidigare handlingsplan och nulägesanalys görs på departementen samtidigt som en inventering av behovet av åtgärder för att bättre främja mångfalden och mångfaldsarbetet utförs.

### **Försök med avidentifierade ansökningshandlingar vid rekrytering i Regeringskansliet**

Regeringskansliet påbörjade hösten 2004 ett arbete med att undersöka möjligheten att kunna använda avidentifierade ansökningshandlingar i rekryteringsarbetet i syfte att öka den etniska och kulturella mångfalden. I juni 2005 tillsatte regeringen en kommitté (Fi2005:05, dir. 2005:59) med uppdrag att analysera förutsättningarna för att använda ett system med avidentifierade ansökningshandlingar vid rekrytering inom offentlig sektor. Regeringskansliet avvaktar resultatet av kommitténs arbete som skall redovisas senast den 31 december 2005.



## Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att Regeringskansliet sedan en längre tid tillbaka ökat sin personalstyrka. Som en förklaring har anförts att organisationen bättre skall kunna anpassas till de nya förutsättningar som bl.a. det ökande internationella arbetet ger anledning till. Ett mer frekvent deltagande i konferenser och vid arbetet hos internationella organisationer samt behovet av en mer flexibel organisation som snabbt kan ändras för att anpassas till komplicerade ärenden har också anförts som orsaker. Utskottet konstaterar dock att en helhetsbild är svår att nå. Såvitt gäller samarbetet inom Europeiska unionen kan i varje fall iakttas att Sveriges ständiga representation i Bryssel under samma tid som granskningen av Regeringskansliet i Stockholm omfattar har byggts ut i betydande mån.

Utskottet har vidare noterat att nyckeltal för utvecklingen av Regeringskansliet numera sedan år 2004 redovisas i Årsboken för Regeringskansliet (jfr bet. 2004/05:KU10 s. 38). Som förklaring till utvecklingen av personalstyrkan under den period som utskottets granskning nu gäller kan dessa nyckeltal emellertid inte vara tillräckliga. Utskottet konstaterar att de förändringar av Regeringskansliets organisation som genomförts i varje fall inte har lett till någon långsiktig minskning av personalstyrkan.

Utskottet har tagit del av vad regeringen anför i fråga om utvecklingen av kommittéväsendet. Utskottet fortsätter att följa denna utveckling i samband med den återkommande granskningen av Regeringskansliet.

Vad gäller arbetet med jämställdhet, främst andelen kvinnor i högre tjänster, noterar utskottet att fler kvinnor än vid den senaste granskningen tjänstgör som chefer och att andelen kvinnor i de högre tjänstekategorierna fortsätter att öka. Det är önskvärt att denna utveckling fortsätter. Utskottets granskningar sedan år 1994 visar att Regeringskansliet under tidsperioden har utfört ett grundligt och metodiskt arbete med jämställdheten på ständigt nya och utökade områden.

Utskottet noterar med gillande det arbete som har inletts i fråga om avidentifierade ansökningshandlingar.

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

## 2 Regeringsprotokollen

### 2.1. Statistik över regeringsärenden

Antalet registrerade ärenden som avgjorts vid regeringssammanträde har minskat från 7 934 år 2003 till 7 615 år 2004, en minskning med 319 ärenden. Den största minskningen finns liksom tidigare år i gruppen dispensärenden och övriga partsärenden som minskade från 2 198 till 1 967 ärenden. En grupp som tidigare har ökat i antal men som under 2004 har minskat är anställningsärenden. Nedgången är från 1 731 till 1 553 stycken. Den största ökningen har skett i ärendegruppen författningar med 169 ärenden och i gruppen överklaganden med 118 ärenden.

**Tabell 2.1 Ärenden som avgjorts vid regeringssammanträden**

År	Antal
1988	20 279
1989	19 293
1990	20 650
1991	21 394
1992	13 990
1993	13 992
1994	12 981
1995	11 691
1996	10 241
1997	9 373
1998	9 946
1999	9 007
2000	8 272
2001	10 521
2002	9 548
2003	7 934
2004	7 731

### 2.2. Formell granskning av regeringsprotokollen 2004

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

Regeringsprotokollen för år 2004 från Försvarsdepartementet och Socialdepartementet har gått igenom inom utskottets kansli. Några hemliga underprotokoll (serie B) har under år 2004 dock inte förekommit hos Socialdepartementet. Förutom regeringsprotokollen från Försvarsdepartementet och Socialdepartementet har tre konseljprotokoll gått igenom. Genom-

gången har avsett de protokollerade besluten, inte de handlingar som hör till besluten. För två grupper beslut - medelstillelning från Socialdepartementet och tillträde till Sveriges territorium från Försvarsdepartementet - har ett antal beslut slumpmässigt valts ut för kontroll av akterna.

Vid genomgången av protokollen har någon enstaka formell brist konstaterats. Iakttagelserna har under hand påpekats för Regeringskansliet. Nedan behandlas frågor om medel ur Allmänna arvsfonden samt medel för insatser inom ramen för samarbetet mellan Sverige och Sydafrika.

## Utskottets ställningstagande

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

## 3 Vissa förvaltningsärenden

### 3.1 Samarbetet mellan Sverige och Sydafrika

#### **Regeringsbeslut**

Den 21 oktober 2004 beslutade regeringen att bevilja Vägverket 1 499 800 kr för genomförande av samarbete inom området Injury Prevention och hiv/aids fram t.o.m. mars 2005 inom ramen för Hälsoforum och i enlighet med projektbeskrivning. Regeringens beslut är bilagt, *bilaga 3.1.1*.

Enligt regeringsbeslutet har Sida genom avtal med Regeringskansliet, Socialdepartementet, avsatt medel för en treårsperiod om totalt 10 miljoner kronor för arbetet med Hälsoforum, varav 3 168 436 kr har utbetalats till Socialdepartementet för år 2004/05.

Samma dag beviljade regeringen inom ramen för Hälsoforum, efter avtal med Sida, 223 000 kr till Statens beredning för medicinsk utvärdering, 177 918 kr till Smittskyddsinstitutet samt 169 421 kr till Statens folkhälsoinstitut.

#### **Hälsoforum**

Inom ramen för det bilaterala samarbetet mellan Sverige och Sydafrika i Binationella kommissionen (BNC) togs under 2002 initiativ till ett särskilt samarbete i form av Hälsoforum. Hälsoforum syftar till att främja en politisk diskussion samt till att etablera ett samarbete för ömsesidigt utbyte mellan svenska och sydafrikanska myndigheter inom områden som är angelägna för folkhälsan. I mars 2003 hölls det första mötet i Sydafrika. Hälsoforum möts en gång per år, och de sydafrikanska och svenska myndigheterna har fortlöpande kontakt under året (prop. 2003/04:1 utg.omr. 9).

Enligt budgetpropositionen för 2004 har styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) ett ramanslag om 558 189 000 kr (prop. 2003/04:1 utg.omr. 7).

#### **Gällande bestämmelser**

##### *Finansmakten*

I regeringsformens nionde kapitel om finansmakten finns grundläggande bestämmelser om statsbudgeten och om riksdagens och regeringens befogenheter på finansmaktens område. Riksdagen är enligt 1 kap. 4 § regeringsformen (RF) innehavare av finansmakten. Med finansmakten avses rätten att bestämma hur statens inkomster skall beräknas samt att besluta om utgifter och på annat sätt förfoga över statens tillgångar, dvs. besluta om beskattning och budgetreglering. Statsmedlen står till regeringens disposition (9 kap. 8 § RF), men de får inte användas på annat sätt än riksdagen bestämt (9 kap. 2 § RF).

### *Avtal mellan myndigheter*

Statliga myndigheter utgör inte några självständiga juridiska enheter (rättssubjekt). De utgör endast delar av rättssubjektet staten. När myndigheter förfogar över tillgångar och kapital gör de det som företrädare för staten. De skall därvid rätta sig efter vad som rättssubjektet staten bestämmer genom riksdagen och regeringen. En konsekvens av detta är att myndigheterna inte kan ingå bindande avtal med varandra eftersom ett giltigt avtal förutsätter att det sluts av två självständiga parter (Statliga myndigheters avtal, SOU 1994:136 s. 181).

Riksrevisionen har i en rapport, Bistånd via ambassader - En granskning av UD och Sida i utvecklingsarbetet, RiR 2004:10, bl.a. granskat avtal genom vilka UD och Sida har sökt komma överens om konstruktiva samarbetsformer med utgångspunkt i riksdagens beslut om biståndsmål och integration vid utlandsmyndigheterna. Riksrevisionen har ifrågasatt dessa avtal från förvaltningsrättslig synpunkt eftersom förfarandet inte överensstämmer med former för styrning av utlandsmyndigheterna som medges i 40 och 43 §§ förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen.

### **Promemoria från Regeringskansliet**

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på en fråga avseende anledningen till att konstruktionen med avtal myndigheter emellan använts i stället för regeringens ekonomiska styrning av de medel staten disponerar för t.ex. internationellt bistånd samt de kommentarer i övrigt som granskningsärendet ger anledning till.

I en promemoria från Socialdepartementet, *bilaga 3.1.2*, har som svar sammanfattningsvis anförts att anledningen till överenskommelsen mellan Sida och Regeringskansliet är att Sida har bedömt att det finns ett biståndsintrasse att främja ett samarbete som kan underlätta en utfasning av biståndet till Sydafrika. Sida har önskat en överenskommelse som reglerar användningen av biståndsmedlen för Hälsoforum. Trots att en överenskommelse med en sådan innebörd naturligtvis inte är rättsligt bindande fyller den ändå en viktig funktion genom att uttrycka en för alla berörda gemensam vilja. Socialdepartementet hänvisar vidare till att liknande arrangemang finns på andra områden och nämner möjligheten för Regeringskansliets förvaltningsavdelning att sköta begränsade förvaltningsuppgifter åt andra statliga myndigheter efter avtal om detta mellan Regeringskansliet och den andra myndigheten (46 § andra stycket förordningen [1996:1515] med instruktion för Regeringskansliet).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet konstaterar att principerna för utövandet av finansmakten gäller för tilldelning av medel till Hälsoforum. Den form för användningen av statens biståndsmedel som använts i detta fall främjar knappast klarhet och överskådlighet. En fråga som också uppkommer gäller det närmare ansvaret för medelsanvändningen. Under alla förhållanden gäller dock att regeringen ansvarar inför riksdagen för hur statens medel används. Enligt utskottets mening skulle en mera direkt styrning från regeringen i offentlig-rättsligt vedertagna former vara önskvärd, särskilt om medelstildelningen skall pågå i flera år.

Granskningen föranleder inte något uttalande i övrigt från utskottets sida.

## **3.2 Medel ur Allmänna arvsfonden**

### **Regeringsbeslut**

Den 17 juni 2004 beslutade regeringen att ställa 20 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden till Arvsfondsdelegationens förfogande. Beloppet avser det första året av en treårig projekttid. Medlen skall fördelas till projekt där ideella organisationer med verksamhet som riktar sig till och involverar barn och ungdomar ges möjlighet att själva eller tillsammans med olika kulturinstitutioner – lokala eller centrala – utveckla barns och ungdomars kulturengagemang och eget skapande.

Regeringen har i skrivelse 2004/05:125 till riksdagen redovisat att regeringen ställt 20 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden till förfogande för projektet och att regeringens avsikt varit att under en treårsperiod avsätta sammanlagt 60 miljoner kronor för ändamålet (s. 38).

### **Arvsfondsdelegationen**

I likhet med de flesta andra statliga förvaltningsmyndigheter lyder Arvsfondsdelegationen under regeringen. Detta följer av föreskriften i 11 kap. 6 § regeringsformen. Regeringen är därmed högsta förvaltningsmyndighet på området. Detta innebär bl.a. att den utfärdar föreskrifter för Arvsfondsdelegationen inom ramen för sin kompetens enligt 8 kap. regeringsformen eller enligt riksdagens på bestämmelser i samma kapitel grundade bemyndiganden (se Erik Holmberg och Nils Stjernquist, Grundlagarna med tillhörande författningar, 1980, s. 376). Regeringen kan vidare i kraft av sin ställning som högsta förvaltningsmyndighet meddela vissa förvaltningsbeslut i första instans. Regeringen saknar dock befälsrätt såvitt avser Arvsfondsdelegationens beslut i särskilda fall i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Detta följer av föreskriften i 11 kap. 7 § regeringsformen.

Arvsfondsdelegationen skapades 1994 genom lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden. Skälet för skapandet av myndigheten var att regeringen skulle avlastas arvsfondsärenden som inte krävde något ställningstagande från regeringen. Riksdagen beslutade därför att en ny statlig myndighet, Arvsfondsdelegationen, skulle inrättas direkt under regeringen. Arvsfondsdelegationens uppgift är att fördela stöd ur fonden, följa upp projekt som beviljats stöd samt informera allmänheten om fondens ändamål och användningsområde.

### **Regleringen av Arvsfondsdelegationens uppgifter**

Bestämmelser om Arvsfondsdelegationens arbetsuppgifter finns i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden. Arvsfondsdelegationen beslutar enligt lagen om fördelning av stöd ur Allmänna arvsfonden. Om det finns särskilda skäl får regeringen, efter förslag från Arvsfondsdelegationen, besluta att annan myndighet skall besluta visst stöd. Regeringens beslut skall avse en bestämd tidsperiod. Allmänna arvsfonden har till ändamål att främja verksamhet av ideell karaktär till förmån för barn, ungdomar och personer med funktionshinder. Stöd ur fonden skall i första hand lämnas till verksamhet som är nyskapande och utvecklande. Sådant stöd får också, om det bedöms som särskilt angeläget, lämnas till anläggningar, lokaler och utrustning. Stödet skall lämnas organisationer som bedriver ideell verksamhet. Stöd för verksamhet som är nyskapande och utvecklande får, om det finns särskilda skäl, lämnas även till en offentlig huvudman. Stöd får inte lämnas till enskilda personer.

Enligt förordningen (2004:484) skall Arvsfondsdelegationen utöver de uppgifter som framgår av ovan nämnda lag även informera allmänheten om arvsfondens ändamål och fondmedlens användningsområde. I förordningen regleras även hur ansökan om stöd skall gå till.

### **Beslut om bidrag ur Allmänna arvsfonden före den 1 juli 2004**

Fram till halvårsskiftet 2004 var det formellt sett regeringen som beslutade om allt stöd ur Allmänna arvsfonden. Sedan 1969 har det dock funnits en möjlighet för regeringen att i vissa fall delegera beslutanderätten till en underordnad myndighet. Fram till halvårsskiftet 2004 avgjorde regeringen ärenden av principiell betydelse eller av större vikt. Regeringen avgjorde även ärenden där Arvsfondsdelegationen ansåg att stöd borde lämnas med mer än 300 000 kr. I beslut om stöd till vissa projekt som sträcker sig över flera år kunde regeringen ange att Arvsfondsdelegationen under de kommande åren fick besluta om stöd. Efter ett sådant beslut av regeringen fick Arvsfondsdelegationen besluta om stöd till de angivna projekten om upp till 500 000 kr.

### **Beslut om bidrag ur Allmänna arvsfonden efter den 1 juli 2004**

I proposition 2002/03:136, Allmänna arvsfonden och Arvsfondsdelegationens organisation m.m., föreslog regeringen att lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden skulle ändras så att Arvsfondsdelegationens ställning stärktes bl.a. genom att Arvsfondsdelegationen skulle få besluta om allt stöd oavsett belopp. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget (prop. 2002/03:136, bet. 2003/04:SoU3, rskr. 2003/04:68). Lagen trädde i kraft den 1 juli 2004. Arvsfondsdelegationen beslutar således numera i princip om allt stöd ur Allmänna arvsfonden. Som tidigare nämnts får regeringen dock om det finns särskilda skäl, efter förslag från Arvsfondsdelegationen, besluta att annan myndighet under en bestämd tidsperiod skall fördela visst stöd. Enligt propositionen (s. 29) innebär förslaget till organisation och rollfördelning att regeringen inte skall besluta om medel till särskilda satsningar. Regeringen kan däremot i den årliga redovisningen till riksdagen ange prioriterade områden. Redovisningen blir enligt propositionen i denna del ledande för Arvsfondsdelegationen när den beslutar om särskilda satsningar. Dessutom kan riksdagen ha synpunkter på bl.a. riktlinjer i samband med behandlingen av skrivelsen.

### **Promemorior från Regeringskansliet**

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor med avseende på regeringens beslut att avsätta medel ur Allmänna arvsfonden till Arvsfondsdelegationens disposition.

I en promemoria från Socialdepartementet, *bilaga 3.2.1*, har som svar på frågor från utskottets sida angetts bl.a. att regeringen, helt i enlighet med gällande regelverk, beslutat om att ställa 20 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden till Arvsfondsdelegationens förfogande. Bakgrunden till satsningen var den skrivelse som regeringen presenterade för riksdagen med redovisning av fördelning av medel från Allmänna arvsfonden under budgetåret (skr. 2003/04:125, bet. 2004/05:SoU2). I skrivelsen angav regeringen bl.a. prioriterade områden för stöd ur Allmänna arvsfonden. Ett område som regeringen angav såsom prioriterat var utvecklingen av ungdomars möjligheter att uttrycka sig genom kulturella och konstnärliga medel.

Socialdepartementet har även anfört bl.a. att det är Arvsfondsdelegationen som fattar beslut om satsningens fortsatta verksamhet och stöd. Arvsfondsdelegationen kommer att besluta om de projekt som beviljas stöd inom ramen för den treåriga satsningen. Skulle Arvsfondsdelegationen finna att satsningen bör utökas, avbrytas eller att inriktningen bör ändras har delegationen möjlighet att fatta sådana beslut.

I promemorian anförs vidare att regeringen redan den 1 april 2004 för riksdagen angivit kommande inriktning och prioriterade områden för stöd ur Allmänna arvsfonden. Regeringen ansåg det angeläget att satsningen snarast påbörjades i enlighet med redovisningen av skrivelsen. Det skulle inte



ha gagnat fondens målgrupper att avvakta beslut om Arvsfondsdelegationen och dess nya ställning samt etablering av delegationen och verksamheten, eftersom det hade fördröjt satsningens igångsättande avsevärt.

I en kompletterande skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ytterligare frågor med avseende på den tidsutdräkt som Socialdepartementet hänvisade till i sitt svar. Utskottet har vidare begärt en redogörelse för Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning samt formerna för styrning av delegationens beslutsfattande.

I en promemoria från Socialdepartementet, *bilaga 3.2.1*, har som svar på utskottets frågor anförts bl.a. att hur lång tids fördröjning som skulle ha skett inte går att närmare precisera. Det gjordes inga exakta beräkningar vid tiden för regeringens beslut, men bedömningen var att satsningens igångsättande avsevärt hade fördröjts. Den nya Arvsfondsdelegationen förväntades inte ha sitt första sammanträde förrän efter sommaren 2004. Det bedömdes också att delegationen inledningsvis skulle ha ett stort behov av en allmän introduktion i regler och praxis, ett stort antal ärenden i balans att besluta om samt dessutom flera organisatoriska frågor att ta ställning till. Socialdepartementet har också svarat att det inte varit någon skillnad i Arvsfondsdelegationens beslutsfattande beträffande dessa projekt enligt den ordning som gällde före den 1 juli 2004 och då regeringen fattade beslut om de 20 miljonerna respektive efter den 2 juli 2004 då Arvsfondsdelegationen hade att fatta beslut i enlighet med den nya ordningen, givet att Arvsfondsdelegationen kände till regeringens prioriteringar.

Som svar på utskottets begäran om en redogörelse för Arvsfondsdelegationens offentligrättsliga ställning samt formerna för styrning av delegationens beslutsfattande, har Socialdepartementet bl.a. svarat att Arvsfondsdelegationen är en förvaltningsmyndighet som lyder direkt under regeringen. Den beslutar om fördelning av stöd ur Allmänna arvsfonden. Om det finns särskilda skäl får regeringen, efter förslag från Arvsfondsdelegationen, besluta att någon annan myndighet skall fördela visst stöd. Av lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden och förordningen (2004:484) framgår att regeringen utser ledamöter i delegationen. Där ingår såväl ledamöter som är anställda i Regeringskansliet, varav en är ordförande, som andra ledamöter. En majoritet av ledamöterna utgörs av personer som inte arbetar i Regeringskansliet. Personal i ett särskilt kansli inom Regeringskansliet handlägger stödärenden åt och föredrar ärenden i Arvsfondsdelegationen.

Socialdepartementet har vidare i sitt svar anfört att regeringen i den skrivelse som regeringen presenterar för riksdagen varje år med redovisning av medel från Allmänna arvsfonden anger prioriterade områden för stöd ur fonden. Arvsfondsdelegationen styrs inte genom något regleringsbrev.

## Tidigare granskning

Utskottet redovisade i betänkande 2003/04:KU10 en granskning av en del av regeringens regleringsbrev för år 2002. Granskningen hade genomförts främst i syfte att undersöka om det förekommer villkor och bemyndiganden som hellre borde ges i förordningsform. Utskottet framhöll då, liksom vid en granskning som redovisats i betänkande 1998/99:KU10, att föreskrifter som har betydelse för allmänheten i princip bör meddelas i författningsform.

## Utskottets ställningstagande

Om regeringen med sin proposition 2002/03:136 Allmänna arvsfonden och Arvsfondsdelegationens organisation m.m. avsett att från den 1 juli 2004 stärka Arvsfondsdelegationens ställning framstår enligt utskottets mening ändamålet med regeringens beslut den 17 juni som oklart.

Utskottet noterar vidare att de av regeringen prioriterade områdena framgår av regeringens skrivelse till riksdagen med redovisning av fördelningen av medel från Allmänna arvsfonden. Utskottet vill framhålla att det är av stort värde att samtliga fondens målgrupper informeras om regeringens prioriteringar. Även om Arvsfondsdelegationen har till uppgift att informera allmänheten om fondens ändamål och användningsområde kan den nu tillämpade ordningen inte ersätta en författningspublicering.

## 3.3 Dokumentation och aktbildning avseende regeringens styrning av de statliga bolagen

### Bakgrund

#### *Statligt företagsägande*

Genom Regeringskansliet förvaltas närmare ett 60-tal företag med statligt ägande. Staten äger företag inom verksamheter som spänner från gruvindustri och fastigheter till opera och spel.

I regeringens skrivelse 2004/05:120 med 2005 års redogörelse för företag med statligt ägande delas företagen med statligt ägande in i två grupper, nämligen företag som verkar under marknadsmässiga villkor och krav samt företag som främst har särskilda samhällsintressen att uppfylla. Företag med *marknadsmässiga krav* kännetecknas av att de verkar på en marknad med full konkurrens och/eller att ägaren, staten, ställer marknadsmässiga krav på resultat och avkastning baserat på riskprofil. Företag med *särskilda samhällsintressen* kännetecknas av att staten styr verksamheten på ett påtagligt och direkt sätt och/eller att företagen verkar på en marknad med särskilda förbehåll och/eller att en del av företagen verkar helt eller delvis utan konkurrens medan andra är fullt konkurrensutsatta. För denna

grupp av företag gäller att speciella mål sätts, varvid bl.a. kraven på avkastning avviker från vad som är gängse i verksamheter som bedrivs helt på marknadsmässiga villkor.

### *Regler för styrningen av statligt ägda bolag*

Statligt ägda aktiebolag är liksom aktiebolag som ägs av andra underkastade regelsystemet i aktiebolagslagen (1975:1385). Detta betyder att även ett statligt bolag är en självständig juridisk person, där det högsta beslutande organet är bolagsstämman. Vid denna utövar aktieägarna sin rätt att besluta i bolagets angelägenheter. I första hand är bolagsstämman en sammankomst för aktieägarna, men det finns inga hinder, om bolagsstämman medger det, att stämman öppnas för allmänheten. Vid bolagsstämman utses en styrelse. Enligt aktiebolagslagen svarar styrelsen för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Den skall se till att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt, och den skall i skriftliga instruktioner ange arbetsfördelningen mellan å ena sidan styrelsen och å andra sidan den verkställande direktören och de andra organ som den inrättar. Styrelsens ansvar och tillsynsskyldighet kan inte överlåtas på någon annan. Detta gäller för styrelser i alla aktiebolag oavsett ägare. Således har ledamöter i statligt ägda företag samma oinskränkta ansvar som ledamöter i företag som ägs av andra.

### *Den rättsliga regleringen av regeringens förvaltningsmandat*

Den rättsliga grunden för regeringens förvaltningsmandat finns i regeringsformen. Enligt 9 kap. 8 § gäller att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Med disposition avses både förvaltningsåtgärder – rättsliga och faktiska – och förfogandeåtgärder, såsom avhändelse och pantsättning. Enligt 9 § samma kapitel gäller att riksdagen i den omfattning som behövs fastställer grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Riksdagen kan därvid föreskriva att åtgärd av visst slag ej får vidtas utan riksdagens tillstånd. Det är riksdagens sak att avgöra hur omfattande grunderna skall vara. Statliga bolags särskilda uppdrag beslutas av riksdagen och regleras i lag eller i avtal mellan bolaget och staten.

### *Organiseringen av ägarförvaltningen i regeringen och Regeringskansliet*

Regeringen har fr.o.m. årsskiftet 2002/03 samlat resurser och kompetens för förvaltningen av det statliga ägandet inom en särskild enhet på Näringsdepartementet.

Näringsdepartementets enhet för statligt ägande ansvarar för merparten av de statligt ägda företag som förvaltas av Regeringskansliet. Andra departement som ansvarar för förvaltning av ett eller flera företag med statligt

ägande är Finansdepartementet, Jordbruksdepartementet, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, Socialdepartementet, Utbildnings- och kulturdepartementet samt Utrikesdepartementet (skr. 2004/05:120 s. 25).

Näringsministern är ansvarig för samtliga av Regeringskansliet förvaltade bolag i sådana frågor som ställer krav på enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar. Tjänstemän från Regeringskansliet är ofta ledamöter i bolagens styrelser. Under år 2004 var ca 38 tjänstemän i Regeringskansliet ledamöter i de statligt ägda företagens styrelser (skr. 2004/05:120 s. 25).

### *Regler rörande Riksrevisionens tillgång till handlingar i Regeringskansliet rörande ägarförvaltningen*

Riksrevisionen får enligt 2 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. granska bl.a. den verksamhet som bedrivs av regeringen och Regeringskansliet samt den verksamhet som bedrivs av staten i form av aktiebolag, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten har bestämmande inflytande över verksamheten.

Enligt 6 § skall statliga myndigheter på begäran lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen.

Bestämmelsen ersatte en tidigare bestämmelse om skyldighet att tillhandahålla Riksdagens revisorer vissa handlingar och en motsvarande bestämmelse i den tidigare gällande förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket. I förarbetena (SOU 2001:97) sägs att bestämmelsen motiveras av att det är grundläggande för en effektiv granskning att den som granskar ges så goda praktiska förutsättningar som möjligt för att genomföra sin granskning.

Om minnesanteckningar eller dylikt överlämnas från Regeringskansliet till Riksrevisionen blir handlingen allmän handling både hos Regeringskansliet och Riksrevisionen även om den dessförinnan inte varit att anse som en allmän handling.

En handling är enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En handling är enligt 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen upprättad hos en myndighet när den har expedierats och föreligger i sitt definitiva skick. En handling som varken expedierats eller hänför sig till ärende skall anses som upprättad när den justerats av myndighet eller på annat sätt färdigställts. Vad som innefattas i begreppet på annat sätt färdigställts är inte helt klart. Då det emellertid inte krävs något särskilt förfarande från myndighetens sida för att handlingen skall anses som färdigställd och därmed upprättad, torde det vara tillräckligt att den t.ex. godkänts/sanktionerats av därtill behörig befattningshavare eller omhändertagits för förvaring.

Om handlingen hänför sig till ett ärende kan den bli allmän handling om den är t.ex. en minnesanteckning som tas om hand för arkivering (2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen). Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift. Det är myndigheten som avgör om minnesanteckningen blir allmän handling genom arkivering. En handling som tillför sakuppgifter i ett ärende kan dock således aldrig betecknas som en minnesanteckning utan betraktas alltid som allmän handling i ärendet.

Sekretesslagen (1980:100) ger ett skydd för vissa uppgifter som kommit in till Riksrevisionen. Enligt 13 kap. 1 § gäller att om myndighet i verksamhet, som avser tillsyn eller revision, från annan myndighet erhåller uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

En handling som arkiverats med ett ärende blir alltså allmän handling. Enligt 3 § arkivlagen (1990:782) bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen (bl.a. minnesanteckningar) och som myndigheten beslutar skall tas om hand för arkivering.

Myndigheternas arkiv skall enligt samma lagrum bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov.

Regeringskansliet har meddelat föreskrifter (RKF 1998:07) om arkivbildning, arkivvård och utlåning av arkivhandlingar.

Enligt allmänna råd till 4 § under rubriken Aktbildning i dessa föreskrifter skall särskilt kontrolleras att följande handlingar ingår i akten:

- alla handlingar som diarieförts i Regeringskansliet,
- eventuella dagboksblad, anteckningar och promemorior m.m. varigenom ärendet har tillförts sakuppgifter eller i övrigt innehåller uppgifter av betydelse för ärendet,
- konceptkopior som använts för gemensam beredning, såvida inte anteckning om sådan beredning gjorts på originalkoncept.

Enligt 5 § skall akten rensas från alla handlingar som inte har någon betydelse för regeringens eller Regeringskansliets verksamhet, allmänhetens insyn, rättskipning, förvaltning eller forskning. Handlingar som rensats ut skall förstöras.

Enligt allmänna råd till 5 § bör akten rensas från

- övertaliga kopior,
- anteckningar och meddelanden av tillfällig eller ringa betydelse,
- arbetsmaterial, såsom utkast, kladdar, föredragningspromemorior och korrektur till propositioner och utredningsdirektiv m.m.

Regeringskansliet har också gett ut föreskrifter (RKF 1999:03) om gallring av allmänna handlingar. I 2 § föreskrivs att vissa handlingar skall gallras när de inte behövs för regeringens och Regeringskansliets verksamhet. Det gäller bl.a. handlingar som är meningslösa eller obegripliga och andra handlingar som genom sitt innehåll eller sin funktion inte har mer än tillfällig eller ringa betydelse om det är uppenbart att gallring kan ske utan att allmänhetens insyn i verksamheten försvåras i något väsentligt avseende och utan att andra myndigheters eller forskningens behov sätts åt sidan.

### *Tidigare granskningar*

#### **Konstitutionsutskottets granskning**

Frågor kring dokumentation av regeringens styrning av de statliga bolagen har tidigare vid flera tillfällen varit föremål för konstitutionsutskottets granskning.

I granskningsbetänkande 1994/95:KU30 uttalade utskottet med anledning av en granskning av statens ägande i Nordbanken att det är angeläget att en tydlig policy utvecklas för hur ägandet skall utövas i statligt ägda företag (s. 96). Från de utgångspunkter som utskottet i det sammanhanget hade att beakta var det av betydelse att skriftliga riktlinjer utformades för hur ägandet skall utövas av statsråden och övriga företrädare för Regeringskansliet. Rutiner borde utvecklas som gör det möjligt att följa viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontakter som förevarit mellan bolagsledning och berörda departement i frågor av större betydelse. Utskottet ville understryka vikten av att ställningstaganden i ärenden som behandlas på bolagsstämmor och i andra viktigare frågor dokumenterades. Utskottet hänvisade till ett tidigare uttalande (bet. 1991/92:KU30 s. 70) om att det är önskvärt med mer uttryckliga direktiv och dokumentation i frågor som avser statens företrädare på bolagsstämmor eller i andra sammanhang. Våren 1996 granskade utskottet utövandet av statens ägande i Apoteksbolaget AB (bet. 1995/96:KU30) och hänvisade därvid (s. 51) till uttalandena i samband med granskningen av statens ägande i Nordbanken.

Hösten 2003 granskade utskottet regeringens styrning av de statliga bolagen (bet. 2003/04:KU10 s. 66-77). Utskottet uttalade att från de utgångspunkter som utskottet har att beakta ”är det av betydelse att styrningen sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande”. Utskottet hänvisade även till ett tidigare uttalande om att rutiner bör utvecklas som gör det möjligt att följa upp viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontakter som förevarit mellan bolagsledning och berörda departement i frågor av större betydelse. Utskottet förutsatte att det fortsatta utvecklingsarbetet avseende ägarstyrningen gjordes i medvetande om detta.

Våren 2005 granskade utskottet näringsminister Leif Pagrotskys tjänsteutövning i samband med begäran från Riksrevisionen att få ta del av material i Regeringskansliet i samband med en granskning av Vattenfall (bet. 2004/05:KU20 s. 244–248). I granskningsärendet hade f.d. chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh på utskottets begäran lämnat ett utlåtande om de rättsliga förhållandena (bilaga A 7.1.3, a. bet. del 2 s. 366–377).

Som allmänna utgångspunkter anges i utlåtandet att det får anses vara en självklarhet att ett konstitutionellt kontrollorgan med uppdrag att på riksdagens - och därmed medborgarnas - vägnar granska den offentliga verksamheten ges så goda praktiska förutsättningar som möjligt för att genomföra sitt uppdrag. Sammanfattningsvis anges att starka skäl av principiell natur talar för att Riksrevisionen skall ha rätt att efter eget bestämmande ta del även av de icke allmänna handlingar hos de statliga myndigheterna, däribland Regeringskansliet, som den anser sig behöva för sin granskning. Den nu gällande regeln om myndigheternas skyldighet att lämna information till Riksrevisionen är också så utformad att det framstår som naturligt att läsa in en sådan rätt. Enligt Claes Eklundhs mening begränsar bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen inte lagstiftarens möjlighet att i vanlig lag lägga fast en skyldighet för statliga myndigheter att lämna ut också icke allmänna handlingar till en annan myndighet. Claes Eklundhs slutsats blir att de statliga myndigheterna, däribland Regeringskansliet, enligt gällande rätt är skyldiga att på begäran överlämna också de icke allmänna handlingar som Riksrevisionen behöver för sin granskning.

I utlåtandet framhålls att Riksrevisionens rätt att ta del av icke allmänna handlingar bör användas med omdöme. Man kan t.ex. i ett visst fall välja att ta del av en sådan handling på plats för att undvika att den blir allmän och offentlig i samband med granskningen.

Även om man skulle anse att bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen innebär att de statliga myndigheterna inte i vanlig lag kan åläggas någon skyldighet att överlämna icke allmänna handlingar till Riksrevisionen, får, enligt utlåtandet, anses gälla att Riksrevisionen har rätt att begära att en myndighet, t.ex. i ett yttrande eller en promemoria, lämnar en skriftlig redogörelse för det för Riksrevisionens verksamhet relevanta innehållet i en icke allmän handling.

Det ligger vidare enligt utlåtandet i sakens natur att de statliga myndigheterna är skyldiga att informera Riksrevisionen om existensen av allt material som denna anser sig behöva, oavsett om detta material utgörs av allmänna eller icke allmänna handlingar. Hur man än ser på frågan om Riksrevisionens rätt att få del av icke allmänna handlingar, fordras därför att myndigheterna håller allt material som kan vara av betydelse för Riksrevisionens arbete ordnat på sådant sätt att denna kan bilda sig en korrekt uppfattning om vilken information som finns att tillgå.

Utskottet underströk vikten av att handlingarna i Regeringskansliet hålls ordnade på ett sådant sätt att Riksrevisionen kan bilda sig en korrekt uppfattning om vilken information som finns att tillgå och på sådant sätt att Riksrevisionens granskning inte onödigtvis försvåras. Vidare uttalade utskottet att det utlåtande som Claes Eklundh lämnat till utskottet kan tjäna som en värdefull vägledning för de bedömningar i fråga om Riksrevisionens rätt att få tillgång till handlingar som framdeles kan behöva göras.

#### *Riksrevisionens rapport Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning (RiR 2004:18)*

I juni 2004 redovisade Riksrevisionen en granskning av Vattenfall AB och statens ägarförvaltning av bolaget. Rapporten överlämnades till regeringen och till Riksrevisionens styrelse.

I rapporten konstaterades bl.a. att den s.k. formlösa styrningen av Vattenfall, dvs. utbytet av information mellan bolaget och ägarförvaltningen som inte dokumenteras i alla delar, hade begränsat Riksrevisionens möjligheter att bedöma hur den interna kontrollen av beredningsprocessen mellan bolag och ägarförvaltning varit utformad. Riksrevisionen rekommenderade bl.a. att regeringen utvecklar den formlösa styrningen så att det i efterhand går att följa hur ägarförvaltningens styrning av statliga bolag varit utformad.

#### **Framställning från Riksrevisionens styrelse**

Riksrevisionens styrelse har i form av en framställning till riksdagen (framst. 2004/05:RRS5) överlämnat slutsatserna av Riksrevisionens granskning. Styrelsen föreslog bl.a. att riksdagen skall begära att regeringen skall återkomma till riksdagen med förslag till en ytterligare utveckling av ägarstyrningen av de statliga bolagen.

#### **Riksdagsbehandlingen av framställningen från Riksrevisionens styrelse m.m.**

Näringsutskottet lämnade i april 2005 betänkande 2004/05:NU12 med anledning av Riksrevisionens styrelses framställning om Vattenfall. Beträffande formerna för ägarstyrning framhöll näringsutskottet betydelsen av att styrningen av de statliga bolagen sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Vidare hänvisades till att detta var något som även framhållits av konstitutionsutskottet hösten 2003. I likhet med vad konstitutionsutskottet gett uttryck för förutsatte näringsutskottet att detta skulle tas i beaktande i fråga om det fortsatta utvecklingsarbetet avseende ägarstyrningen. Samtidigt ville näringsutskottet erinra om att regeringen, enligt budgetlagen, årligen skall redovisa för riksdagen vilka åtgärder den vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Utskottet konstaterade att någon sådan redogörelse ännu inte hade lämnats. Enligt näringsutskottets uppfattning var Riksrevisionens styrelses framställning på denna punkt inte av sådan karaktär att riksdagen inte borde kunna invänta



regeringens redovisning. Näringsutskottet utgick således från att regeringen skulle återkomma till riksdagen i denna fråga. Något särskilt uttalande därom ansåg näringsutskottet inte att det förelåg behov av. Näringsutskottet avstyrkte därför Riksrevisionens styrelses förslag.

I en reservation i denna del (m, fp, kd, c) begärdes ett tillkännagivande till regeringen om att den skulle återkomma till riksdagen med förslag till utveckling av ägarstyrningen av de statliga bolagen i enlighet med vad som anförts.

Betänkandet debatterades den 27 april 2005, och riksdagen ställde sig bakom utskottsmajoritetens förslag (prot. 2004/05:113).

Under våren 2005 gjorde konstitutionsutskottet vid sin granskning av regeringens styrning av Vattenfall (bet. 2004/05:KU20 s. 216–243) inte några andra bedömningar än vad näringsutskottet gjort i det då av riksdagen nyligen godkända betänkandet med anledning av framställningen från Riksrevisionens styrelse.

I en reservation i denna del (m, fp, kd, c, mp) anfördes bl.a. att de ansvariga statsråden Leif Pagrotsky och Thomas Östros inte kunde undgå kritik för bristen på dokumentation av kontakterna mellan Näringsdepartementet och Vattenfall.

Det aktuella granskningsbetänkandet debatterades den 1 juni 2005 (prot. 2004/05:131) och riksdagen ställde sig den 3 juni 2005 bakom den nyss nämnda reservationen (prot. 2004/05:133).

### *Riksrevisionens rapport om regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag (RiR 2004:28)*

I december 2004 presenterade Riksrevisionen en granskning (RiR 2004:28) av regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag. De bolag som ingick i denna granskning är Posten AB, Samhall AB, V&S Vin & Sprit AB, AB Svenska Spel, Apoteket AB och Systembolaget AB. I rapporten rekommenderas bl.a. att det fastställs för departementen gemensamma föreskrifter för dokumentation av ägarförvaltningen som möjliggör att i efterhand följa viktigare händelseförlopp samt kontakter och styrsignaler som förekommit mellan ägarförvaltning och bolag.

### **Framställning från Riksrevisionens styrelse**

I början av mars 2005 lämnade Riksrevisionens styrelse en framställning (2004/05:RRS18) till riksdagen med anledning av den granskning som Riksrevisionen genomfört. Styrelsen föreslår i sin framställning bl.a. att riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med en ingående beskrivning av de åtgärder som vidtagits i syfte att utveckla formerna för ägarstyrning av de statliga bolagen. Den begärda återrapporteringen bör ingå i den skrivelse om de statliga bolagen som regeringen skall redovisa för riksdagen under år 2006. I framställningen finns en avvikande mening från företrädarna i styrelsen för Socialdemokraterna.

### **Information i budgetpropositionen för år 2006**

I budgetpropositionen (prop. 2005/06:1 utg.omr. 24) har redovisats de åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Beträffande riktlinjer för ägarförvaltningen uppges i propositionen (s. 56) att inom Regeringskansliet utarbetas för närvarande riktlinjer som bl.a. innebär krav på en mer enhetlig dokumentation som underlag för de beslut som fattas. Regeringen bedömer att dessa riktlinjer kommer att bidra till ökad tydlighet samt stärka den interna kontrollen och möjligheten till extern granskning.

### **Riksdagsbehandlingen av framställningen från Riksrevisionens styrelse**

Näringsutskottet har i november 2005 lämnat betänkande 2005/06:NU4 med anledning av bl.a. Riksrevisionens styrelses framställning om styrning av statliga bolag. När det gäller frågan om för departementen gemensamma föreskrifter för dokumentation av ägarförvaltningen hänvisar utskottet (s. 42) till att det inom Regeringskansliet bedrivs ett kontinuerligt arbete med att utveckla rutiner för en mer enhetlig ägarförvaltning, såväl vad gäller krav på dokumentation vid ägarstyrningen som enhetlig beredning, bl.a. inför bolagsstämmor. Utskottet anser att ett sådant utvecklingsarbete ständigt bör bedrivas, med inriktning att skapa ökad tydlighet och för att stärka den interna kontrollen och möjligheten till extern granskning. Något särskilt behov för riksdagen av att göra uttalanden om riktlinjer för ägarförvaltningen har utskottet inte ansett föreligga. Näringsutskottet avstyrkte därför Riksrevisionens styrelses förslag.

### *Riksrevisionens rapport Bolagiseringen av Statens järnvägar (RiR 2005:11)*

I juni 2005 redovisade Riksrevisionen en granskning av bolagiseringen av Statens järnvägar. Rapporten överlämnades till regeringen och till Riksrevisionens styrelse.

I rapporten konstaterades bl.a. att den formlösa styrning som tillämpas av Näringsdepartementet, dvs. den styrning som faktiskt ägt rum men som inte dokumenterats i form av fattade beslut, inklusive frånvaron av dokumentation av överväganden, analyser och beslut innebär att det inte varit möjligt att i granskningen klarlägga alla delar av den berednings- och beslutsprocess som legat till grund för de olika åtgärder som vidtagits inom ramen för bolagiseringen. Riksrevisionen rekommenderade bl.a. att regeringen överväger att säkerställa att transparenta och grundliga berednings- och beslutsprocesser finns på plats redan initialt vid ombildningar.

### **Framställning från Riksrevisionens styrelse**

I november 2005 lämnade Riksrevisionens styrelse en framställning (2005/06:RRS6) till riksdagen med anledning av den granskning som Riksrevisionen genomfört. Styrelsen föreslår i sin framställning bl.a. att riksdagen

gen begär att regeringen, i samband med eventuella framtida ombildningar av statlig verksamhet till bolag, säkerställer att bildandet av statliga bolag styrs av transparenta och grundliga berednings- och beslutsprocesser.

Från Näringsutskottets kansli har inhämtats att framställningen kan förväntas komma att tas upp till behandling i det utskottet under våren 2006.

### **Promemoria från Regeringskansliet**

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

- Hur dokumenteras ägarförvaltningens styrning av statliga bolag? I vilka fall sker ingen dokumentation av sådan styrning?
- Hur hålls handlingar rörande ägarförvaltningens styrning av statliga bolag ordnade? Redovisningen bör omfatta såväl allmänna som icke allmänna handlingar.
- Vilka handlingar avseende ägarförvaltningens styrning av statliga bolag tas om hand för arkivering? Vilka handlingar av det aktuella slaget tas *inte* om hand för arkivering?

Som svar har den 7 oktober 2005 översänts en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga 3.3.1*). Av promemorian framgår bl.a. följande. Regeringen har i budgetpropositionen (prop. 2005/06:1 utg.omr. 24 s. 52–61) redogjort för beslutsformer angående de statliga bolagen. Härav framgår bl.a. att inom Regeringskansliet bereds för närvarande riktlinjer vad gäller bl.a. krav på dokumentation vid ägarstyrningen. – För varje bolag upprättas per år ett ärende, en årsakt, till vilken handlingar angående förvaltningen av bolaget löpande förs. Om ägarförvaltningen driver ett särskilt projekt avseende ett bolag, t.ex. försäljning av del av ett aktieinnehav i ett bolag, handläggs detta som ett särskilt ärende. Med stöd av dels bemyndiganden från regeringen till det för bolaget ansvariga statsrådet att företräda ägaren på bolagsstämma, dels det löpande beredningsansvaret som statsrådet har för bolaget, förmedlar statsrådet regeringens inställning i väsentliga frågor rörande bolagen. Styrning av bolagen sker såväl genom formella som informella beslut. De senare dokumenteras regelmässigt. Formella beslut kan t.ex. fattas inför bolagsstämma då ett befullmäktigat ombud för aktieägaren staten genom beslutet får en instruktion att rösta för aktieägaren på visst sätt. Det kan röra frågor om utdelning, ansvarsfrihet samt övriga frågor enligt aktiebolagslagen (1975:1385). Så kallad informell styrning dokumenteras genom att kontakter mellan ägarförvaltningen och bolaget redovisas i promemorior eller genom anteckning i bolagets årsakt. Även formella beslut kan förekomma när det gäller styrning av detta slag. – Handlingar rörande ägarförvaltningens styrning av de statliga bolagen förvaras i respektive bolags årsakt. Sådana handlingar kan även hållas ordnade i ett elektroniskt bibliotek eller på annat lämpligt sätt. Detta gäller såväl allmänna som icke allmänna handlingar. – I samband med att ärendet avslutas rensas handlingarna i ärendet. Ägarförvaltningen

tar då ställning till vilka handlingar, förutom de allmänna, som skall omhändertas för arkivering. Detta innebär att sådana interna handlingar som innehåller uppgifter av betydelse för ärendet tillförs akten. Det kan gälla interna promemorior, analyser och anteckningar av olika slag som antingen förvaras i akten eller på annat håll. I samband med att ärendet avslutas förs även handlingar från t.ex. elektroniska bibliotek till akten. Övrigt internt material rensas.

Utskottets tjänstemän har vid besök på Näringsdepartementet gjort en översiktlig genomgång av akter för åren 2003–2004 avseende tre statligt ägda bolag, nämligen SJ AB, Vattenfall AB och Posten AB. Inför utskottet har tjänstemännen muntligt redovisat sina iakttagelser från denna genomgång.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet erinrar inledningsvis om att utskottet sedan lång tid tillbaka och vid upprepade tillfällen har pekat på vikten av att styrningen av statligt ägda bolag sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Utskottet noterar att några rutiner som tillgodoser ett sådant ändamål ännu inte har kommit i bruk på detta område.

Utskottet noterar Regeringskansliets arbete med riktlinjer som bl.a. innebär krav på en mer enhetlig dokumentation av underlag för de beslut som fattas i dessa sammanhang. Vid utformningen av dessa riktlinjer måste, enligt utskottets mening, särskilt beaktas att det vid en granskning i efterhand skall vara möjligt att i Regeringskansliets akter följa viktigare händelseförlopp som avser ägarförvaltningen samt vilka kontakter och styrsignaler som därvid har förekommit mellan ägarförvaltning och bolag. I det sammanhanget vill utskottet peka på vikten av att innehållet i sådant material som annars inte skulle utgöra allmän handling – exempelvis arbetsanteckningar och liknande material – tillförs akterna snarast möjligt. När ärendena arkiveras bör sådant material också bli kvar i akterna i den omfattning som behövs för att en meningsfull granskning skall bli möjlig. Utskottet vill stryka under vikten av att riktlinjerna får den inriktning som utskottet nu har beskrivit.

## 4 Regeringens arbete för enklare och klarare regler

### Ärendet

År 1984 inleddes ett arbete för att få fram enklare och klarare regler inom den offentliga sektorn och att få en bättre överblick över det statliga regelbeståndet (prop. 1983/84:119, bet. 1983/84:KU25, rskr. 245). Riksdagen antog ett förslag till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar och godkände vissa andra förslag av regeringen. Arbetet, som tidigare vanligtvis omtalats som regelförenkling, bedrivs fortfarande, nu ofta under namn av regelförbättring. Regeringen lämnar varje år en redovisning för arbetet till riksdagen, senast i skrivelsen 2004/05:75 med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen. I fråga om arbetet med regelförenkling med särskild inriktning på små företag har regeringen återkommande lämnat separata skrivelser till riksdagen (senast skr. 2003/04:8).

Utskottet har granskat det sätt på vilket arbetet för enklare och klarare regler numera bedrivs. Till grund för granskningen har legat material som tagits fram av riksdagens utredningstjänst, *bilaga 4.1*, och en promemoria upprättad inom Regeringskansliet (Näringsdepartementet, Justitiedepartementet) *bilaga 4.2*. Utskottet har också inhämtat upplysningar vid en utfrågning med statssekreteraren i Näringsdepartementet, Sven-Eric Söder.

## Bakgrund

### Allmänt

År 1984 lade regeringen fram en proposition om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd (prop. 1983/84:119). I och med propositionen inleddes arbetet för att få fram enklare och klarare regler inom den offentliga sektorn samt att få en överblick över det statliga regelbeståndet. Arbetet innebar bl.a. att föråldrade regler skulle rensas ut, att krångliga regler skulle saneras och att nya regler skulle utformas på ett lättförståeligt sätt.

Bakgrunden till propositionen var enligt regeringen en ökad kritik mot den omfattande regelgivningen i samhället. Utvecklingen mot ramlagstiftning hade medfört att detaljregleringen hamnade utanför lagstiftarens direkta kontroll, och kritik riktades särskilt mot de regler som beslutades av myndigheter under regeringen. Mängden regler medförde vidare att regelbeståndet blev svåröverskådligt. Dessutom fanns oklarheter i den terminologi som användes, något som resulterade i svårigheter att veta om en lag var bindande eller att betrakta som ett råd.

Strävan efter förenklingar skulle omfatta alla nivåer i regelgivningen. Framför allt åsyftade åtgärdsförslagen regler av extern karaktär som riktar sig till allmänheten, till andra myndigheter, kommuner eller landsting.

De åtgärdsförslag som presenterades var bl.a. återhållsamhet med nya bemyndiganden, en översyn av befintliga bemyndiganden, en klarare gräns mellan bindande och icke bindande regler, klarare regelrubriker samt att en handbok för myndigheternas regelskrivning skulle utarbetas av statsrådsberedningen. Effekterna av regelförenklingsarbetet skulle bli färre regler, större rättssäkerhet, effektivare administration och ett mera medborgarvänligt samhälle.

Under beredningen av ärendet uttalade riksdagen att regeringen i någon form skulle redovisa resultatet av arbetet med regelförenklingen. Så har också skett en gång om året med början år 1985.

Huvudsakligen sker Regeringskansliets arbete med regelförbättring genom Justitiedepartementets granskning av regeringsbeslut. Innan granskning av ett textutkast har skett får varken tryckning, överlämnande till Lagrådet eller andra offentliggöranden ske. Granskningen inriktas på konstitutionella frågor, andra centrala rättsliga frågor, författningstekniska frågor samt språklig utformning. Granskningsarbetet beskrivs i en rad pm framställda av Statsrådsberedningen.

### *Språkvård*

I regeringens skrivelse 2004/05:75 slås fast att ”ett klart och enkelt språk är avgörande för regelkvaliteten och för en väl fungerande kommunikation mellan myndigheter och medborgare såväl nationellt som inom EU”.

De språkexperter som är knutna till granskningsverksamheten i Justitiedepartementet arbetar med språklig granskning av lag- och förordningstexter men även med rådgivning och vägledning.

Klarspråksgruppen (Fi 1994:A) har fått i uppdrag av regeringen att främja språkvården hos myndigheter. Klarspråksgruppen arbetar med informationsspridning och rådgivning i språkfrågor.

Sedan år 2002 finns även en särskild EU-språkvård som en av språkexperterna på Justitiedepartementet ägnar sig åt. Ett kontaktnät av personer finns utsedda på alla departement och på ett 40-tal myndigheter. Genom dem kan översättarna i EU:s institutioner snabbt få råd i t.ex. termfrågor. I EU-språkvårdens uppgift ingår även att granska den svenska översättningen av förslag till viktiga EU-rättsakter och att erbjuda utbildning till svenska EU-tjänstemän.

EU-språkvården inrättades som ett resultat av slutbetänkandet från Utredningen om svenskan, Svenskan i EU (SOU 1998:114). Betänkandet överlämnades till regeringen i juni 1997. Utredningen föreslog att en central samordningsfunktion skulle inrättas i Regeringskansliet med uppgift att svara för rådgivning i EU-språkfrågor till myndigheter och departement,

svara för granskning av EU:s rättsakter samt tillsammans med Utrikesdepartementets EU-sekretariat ta initiativ för att öka tillgängligheten av EU-texter.

I september 2000 fick Statskontoret i uppdrag av Justitiedepartementet att utvärdera begripligheten i myndighetstexter och att analysera vilket stöd myndigheter kunde behöva i sitt framtida språkvårdsarbete. I uppdraget ingick att utforma ett diagnosinstrument för att bedöma kvaliteten hos några myndighetstexter samt att testa detta instrument. Vidare skulle Statskontoret bedöma myndigheternas förmåga att skriva klart och mottagarpassat. Resultatet presenterades i rapporten På väg mot ett bättre myndighetsspråk (Statskontoret 2001:18). Resultaten av analyserna visar att myndighetstexterna inte entydigt är begripliga. Statskontoret föreslog att diagnosinstrumentet skulle göras tillgängligt och att myndigheterna skulle uppmanas att använda det.

Dessutom menade Statskontoret att ett centralt stöd för myndighetsspråkvården behövdes. Statskontoret föreslog därför en utvidgning av den verksamhet som bedrivits av Klarspråksgruppen under Regeringskansliet.

Under år 2002 lämnade Kommittén för svenska språket sitt betänkande Mål i mun – förslag till handlingsprogram för det svenska språket (SOU 2002:27). Bland annat uppmärksammas att texter tillkomna inom EU inte sällan uppfattas som krångliga och svårbegripliga. Betänkandet ger en rad förslag som rör svenska språkets ställning i EU och stödet till myndighetsvården. Ärendet är sedan dess under beredning men i budgetpropositionen för år 2005 anger regeringen att den skall återkomma till riksdagen i ärendet under år 2005.

### *Regelförenklingsarbetet med inriktning på små företag*

Regeringen har sedan flera år tillbaka särskilt uppmärksammat regelförenklingsarbetet med inriktning på små företag. Sedan år 2000 redovisas regeringens arbete på detta område årligen i en särskild skivelse. I den första skrivelsen från år 2000 beskrivs regeringens målsättning med regelförenklingsarbetet med inriktning på små företag:

Det övergripande målet för regeringens regelförenklingsarbete gentemot småföretagen är att förbättra små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt för att åstadkomma en ökad selsättning och högre tillväxt. Ett konkret delmål är att inom en treårsperiod tydligt minska regelverkens administrativa börda för småföretag. (...) Den administrativa bördan bör främst mätas som nedlagda timmar och kronor i småföretagen (skr. 1999/2000:148 s. 12).

Ett viktigt verktyg i regeringens arbete med regelförenklning gentemot små företag är konsekvensanalyser av reglers effekter för små företag. Vid årsskiftet 1998/99 introducerade regeringen ett system för effektivare konsekvensanalyser. Syftet var att förstärka insatserna i regelförenklingsarbetet för att stödja de små företagen. Två nya förordningar infördes. Genom den nya kommittéförordningen (1998:1474) ställdes krav på utredningsväsendet att genomföra konsekvensanalyser av reglers effekter för små företags vill-

kor. Myndigheterna under regeringen fick motsvarande krav genom förordning (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor, även kallad Simplexförordningen. Enligt förordningen skall myndigheterna årligen rapportera till regeringen om det gångna verksamhetsårets arbete med särskilda konsekvensanalyser (skr. 1998/99:75, skr. 1999/2000:148).

En statssekreterargrupp med ansvar för regelförenklingsarbetet inom Regeringskansliet tillsattes i samband med att förordningarna utfärdades. Åt gruppen uppdrogs att utarbeta riktlinjer för Regeringskansliet om motsvarande konsekvensanalyser. Regeringen beslöt dessutom att Näringsdepartementet skulle samordna, understödja och följa upp regelförenklingen med stöd av en permanent regelförenklingsgrupp, den s.k. Simplexgruppen. Gruppen skulle bl.a. arbeta med att understödja utredningars, myndigheters och departements konsekvensanalyser samt följa upp att regeringens beslut får ett effektivt genomslag. Gruppen ombildades efter en kort period till en egen enhet, Simplexenheten. En företagspanel, Nybyggarna, inrättades som referensgrupp under år 1998 (skr. 1998/99:75, skr. 1999/2000:148).

I oktober 1999 framställdes även av Regeringskansliet en ny upplaga av kommittéhandboken (Ds 2000:1) som behandlar bl.a. konsekvensanalyser i författningsarbetet (skr. 1999/2000:75).

I sin skrivelse om regelförenklingsarbetet med särskild inriktning på små företag från september 2003, rapporterar regeringen hur arbetet med konsekvensanalyser har fortskridit. Från och med april 2001 t.o.m. april 2003 hade totalt 105 konsekvensanalyser genomförts inom Regeringskansliet (skr. 2003/04:8 s. 7). I skrivelsen framhålls:

Kravet på konsekvensanalyser har lett till att de enskilda departementen i ökad utsträckning uppmärksammar förslagets effekter på små företag. Utöver detta bidrar Simplex till att ytterligare lyfta fram och konkretisera dessa effekter. Regeringens bedömning är att detta sammantaget haft en avgörande betydelse för den slutgiltiga utformningen av ett stort antal lagar och förordningar.

Under hösten 2003 uppdrog regeringen åt samtliga departement och 45 myndigheter att göra en genomgång av lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter som berör företagande. Syftet var att ta fram åtgärder som minskar den administrativa bördan för företagen (skr. 2002/03:75).

I regeringens årliga skrivelse år 2004 presenterades en handlingsplan för att förenkla de befintliga reglerna och därmed minska den administrativa bördan för företagen. I handlingsplanen presenterades 291 konkreta åtgärdsförslag som tagits fram på myndighets- och departementsnivå. Samtliga åtgärder är tänkta att genomföras under mandatperioden. Näringsdepartementet kommer i framtiden att följa upp och uppdatera handlingsplanen tillsammans med Verket för näringslivsutveckling (Nutek) (skr. 2004/05:48).

Regeringen framhåller även i skrivelsen från år 2004 att konsekvensanalyserna måste förbättras. Som ett led i detta arbete har Nutek fr.o.m. januari 2005 fått rollen som regelförbättringsmyndighet och därmed skall Nutek ta ansvar för de konsekvensanalyser som andra myndigheter gör



samt ge råd och stöd. Nutek har särskilt ansvar för det arbete med regelförbättring som bedrivs utanför Regeringskansliet. Arbetet sker förebyggande samt genom att myndigheterna kontinuerligt ser över sina författningar (skr. 2004/05:48, skr. 2004/05:75).

I anslutning till handlingsplanen presenterades även en metod för att mäta den administrativa bördan för små företag. Mätmetoden hade tagits fram på uppdrag av regeringen för att mäta företagens administrativa börda med kvantitativa mått, dvs. i kostnader. På så vis skulle jämförelser över tid kunna göras. Nutek fick i uppdrag att genomföra mätningar av årsredovisningslagen (1995:1554), inkomstskattelagen (1999:1229) och därtill angränsande lagar, skattebetalningslagen (1997:483) samt lagen om sociala avgifter (2000:980) och därtill angränsande lagar. Mätningarna av skattelagarna skulle vara klara den 28 februari 2005 och resultaten av årsredovisningslagen skulle redovisas den 15 maj 2005. Ytterligare områden är planerade att mätas längre fram. Allteftersom mätningarna blir klara kommer mål för att minska företagens administrativa kostnader att sättas upp. Ett mål för skattelagarna beräknades kunna utarbetas till maj 2005 och för årsredovisningslagen till augusti 2005.

Vidare anförde regeringen i skrivelsen att det i framtiden skulle kunna bli aktuellt att utveckla mätmetoden för andra kostnader än de rent administrativa.

### *Arbetet inom EU*

EU-medlemskapet medför en risk för s.k. överreglering på vissa områden. Med överregleringar menas att den nationella lagstiftningen är mer långtgående än de krav som ställs i bakomliggande EG-rättsakter. Ett viktigt arbete med regelförenklingen är enligt regeringen att så långt det går undvika överreglering (skr. 1995/96:15). I proposition 1997/98:136 som behandlar regeringens fortsatta arbete för att utveckla den statliga förvaltningen, ses EU-medlemskapets betydelse för regelarbetet över. Där slås fast:

Medlemskapet i Europeiska unionen och anslutningen till EG:s regelverk innebär ändrade förutsättningar för det nationella arbetet med att reformera och förenkla regler. En strategi behöver utvecklas för hur Sverige bör verka inom EU för att förbättra EG-reglernas utformning. Statskontoret bör få i uppdrag att göra en analys av hur EG:s regler införs och tillämpas i Sverige och hur EG:s regelverk inverkar på arbetet med att reformera och förenkla regler inom statsförvaltningen.

Statskontoret genomförde den analys som regeringen beställde i två utredningsetapper. Den första etappen utmynnade i en lägesrapport, EG-regler och svensk regelkvalitet (1998:27). Rapporten innehåller förslag till åtgärder för att förstärka organisationen för det svenska arbetet med att reformera regler samt förslag för att effektivisera enskilda delar av arbetet, t.ex. konsekvensutredningarna. I slutet av år 1998 genomförde regeringen en rad åtgärder i linje med Statskontorets rapport. En statssekreterargrupp med särskilt ansvar för regelförenklingsarbetet inrättades, Näringsdepartementet gavs ansvar för att samordna och följa upp arbetet med regelförenk-

ling och Simplexgruppen inrättades. Vidare utfärdades i december 1998 förordningen om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor (1998:1820).

Statskontorets andra rapport, *Regelförenkling i EU och Sverige* (1999:7), blev klar under år 1999. Statskontoret gör i den andra rapporten en fördjupad analys av vissa områden som särskilt berörs av EG:s regelverk. I rapporten föreslås att svenska riktlinjer för att utveckla arbetsmetoder och målsättningar i EU:s arbete med regelförbättring bör utarbetas av statssekreterargruppen i samarbete med berörda delar av Regeringskansliet.

Vidare framhåller Statskontoret att Sverige borde utnyttja det svenska ordförandeskapet i EU till att följa upp och vidareutveckla de initiativ som har tagits inom EU för att förbättra EG:s regelverk. Ytterligare en punkt som Statskontoret uppmärksammar är överregleringen av nationella regler som är mer långtgående än de krav som ställs i bakomliggande EU-rättsakter. Enligt Statskontoret borde nyttan av dessa överregleringar ställas mot de ekonomiska konsekvenserna och andra effekter som regleringarna har. Ett annat problem som pekas ut är att myndigheternas EG-relaterade föreskriftsarbete inte på ett effektivt sätt omfattades av regeringens regelförenklingsinsatser. Främst nämns brister i hur myndigheterna motiverar och utreder förslag till nya regler samt registrerar EG-relaterade föreskrifter. Statskontoret framhåller att det bör ställas krav på myndigheterna att genomföra konsekvensanalyser av överregleringar i EG-relaterade föreskrifter (Statskontoret 1999:7).

Den kommittéhandbok som blev färdig under hösten 1999 behandlar förutom konsekvensanalyser i författningsarbetet även frågor om genomförandet av EG-direktiv (Ds 2000:1).

Under Sveriges EU-ordförandeskapsår togs flera initiativ från svensk sida till att utveckla regelförenklingsarbetet. Våren 2001 antog Europeiska rådet vid sina möten i Stockholm och Göteborg förnyade slutsatser om vikten av en samlad strategi för regelförenklingsarbetet. Dessutom genomfördes under året en EG-rättskonferens som riksdagen och regeringen ordnade (European Law Conference). Ett tema som behandlades på konferensen var just behovet av klara och enkla EU-texter (skr. 2001/02:75).

Under de senaste åren har Europeiska rådet, kommissionen och Europaparlamentet vidtagit åtgärder för att förbättra reglerna inom Europeiska unionen. Arbetet har handlat om att förbättra lagstiftningen på EU-nivå men även om att uppmana medlemsstaterna att förbättra den nationella lagstiftningen.

I juni 2002 antog kommissionen en handlingsplan för regelförbättring inom Europeiska unionen (KOM [2002] 278). I samband med handlingsplanen beslutade kommissionen om konsekvensanalyser av lagförslag på gemenskapsnivå. Nya lagförslags sociala, ekonomiska och ekologiska effekter skall analyseras (skr. 2004/05:48, skr. 2004/05:75).

När det gäller förenkling av gällande lagstiftning på EU-nivå finns sedan år 1996 ett program för förenkling, *Simpler Legislation in the Internal Market, Slim*. *Slim* kompletterades i februari 2003 av ett nytt flerårigt program som är tänkt att öka takten i förändringsarbetet genom ett s.k. snabbspår i lagstiftningsprocessen. Snabbspåret gäller endast förändringsförslag vars kärna lämnas orörd. Programmets syfte är att minska antalet sidor av gällande regelverk med 25 % (de uppgår i dag till ca 97 000 sidor). Sverige har framhållit att det nya programmet bör innehålla en språklig och redaktionell översyn av reglerna (skr. 2004/05:48, skr. 2004/05:75).

Med avseende på förbättringar av den nationella lagstiftningen har rådet i juli 2005 presenterat ett antal riktlinjer för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik (2005/601/EG). Där slås fast att medlemsstaterna bör fastställa system för förenkling av den befintliga lagstiftningen. Riktlinje nr 14 syftar till att skapa ett mer konkurrenskraftigt företagsklimat och att stimulera privata initiativ genom bättre lagstiftning. Medlemsstaterna bör göra följande:

1. Minska den administrativa börda som åläggs företagen, särskilt för små och medelstora företag och nystartade företag.
2. Förbättra kvaliteten på befintlig och ny lagstiftning, samtidigt som målen bevaras, genom en systematisk och rigorös bedömning av de ekonomiska, sociala (inklusive hälsomässiga) och miljömässiga konsekvenserna, samtidigt som medlemsstaterna beaktar och bättre mäter den administrativa börda som är förbunden med lagstiftningen, samt effekterna på konkurrenskraften, även i samband med verkställigheten.
3. Uppmuntra företag att utveckla sitt kollektiva sociala ansvar (2005/601/EG).

I ett meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet från år 2005 uppmanar kommissionen alla medlemsstater att införa nationella strategier för regelförbättring samt konsekvensanalyser av de ekonomiska, sociala och ekologiska effekterna av nya lagförslag (KOM [2005] 97 final).

Under maj 2004 uppmanades medlemsstaterna av de holländska och irländska ordförandeskapen att ge in förslag på regler som kan förenklas med fokus på företagen. Sverige lämnade en lista på 32 förslag. Totalt lämnades 330 förslag (skr. 2004/05:75).

Regelförenkling bedrivs även inom OECD. Sverige deltar enligt regeringen aktivt i OECD:s arbete om regelförenkling, t.ex. genom deltagande i möten inom Public Management committee (Puma). I sitt arbete med regelförenkling granskar OECD medlemsländernas regelförbättringsarbete på ländernas egen begäran. Hittills har ett 20-tal länder granskats och Sverige har anmält sig för en granskning som är planerad att påbörjas under hösten 2005 (skr. 2004/05:75, skr. 2004/05:48).

## Andra granskningar

Frågorna om regelförbättring för små företag har de senaste åren varit föremål för utredningar och granskning.

Småföretagsdelegationen började sitt arbete vid årsskiftet 1996/97 på regeringens initiativ. Syftet med delegationen var att förstärka arbetet med att reformera regler genom att identifiera och undanröja onödiga hinder för etablering och tillväxt av små företag. Delegationen lämnade sin första rapport under år 1998, Bättre och enklare regler (SOU 1997:186). Betänkandet innehöll förslag på regelreformer inom en rad sektorsområden, t.ex. enklare skydd för uppfinningar och att proceduren vid registrering av företag skulle förenklas (SOU 1997:186).

I en promemoria från Näringsdepartementet till näringsutskottet under våren 2000 gjordes en avstämning mot delegationens förslag. Regeringens bedömning var att åtgärder vidtagits för att undanröja de flesta av de hinder för tillväxt som Småföretagsdelegationen uppmärksammat. Näringsdepartementet menade vidare att endast en tredjedel av Småföretagsdelegationens förslag kunde anses vara rena regelförenklingsförslag (bet. 2004/05: NU10).

Under år 1999 genomfördes av Näringsdepartementet en enkätundersökning riktad till företag. Undersökningen omfattade bl.a. frågan om belastning av regelverken. 58 % av de tillfrågade företagen svarade att regelverken var betungande (skr. 2000/01:143). År 2001 då undersökningen upprepades var siffran i stort sett oförändrad, varför regeringen i sin skrivelse från år 2002 konstaterar att "(o)m företagarna i kundundersökningen är representativa för samtliga småföretagare har det med andra ord varken skett någon förbättring eller försämring under de två aktuella åren". (skr. 2002/2003:8).

En annan enkätundersökning från år 2001, som genomfördes av Nutek i samarbete med SCB, visar inte heller på några förbättringar. Undersökningen gick ut till 20 000 småföretag. På frågan huruvida omfattningen av uppgiftslämnandet och kontakterna med myndigheterna hade förändrats under de senaste tre åren svarade 41 % att situationen var oförändrad, 27 % att omfattningen hade ökat och endast 3 % att den hade minskat (skr. 2002/03:8).

I en rapport från OECD (Businesses' Views on Red Tape) som publicerades år 2001 framkommer att Sverige ligger strax under genomsnittet vad gäller företagens regelkostnader per sysselsatt (skr. 2002/03:8).

Riksdagen har i två uttalanden till regeringen, våren 1999 och hösten 2002, betonat vikten av ytterligare åtgärder för att öka takten i regelförenklingsarbetet. I riksdagens uttalande från år 2002 om en intensifiering av regelförenklingsarbetet uppmanas regeringen bl.a. att genomföra:

(...) en genomgång under innevarande mandatperiod av det regelverk som berör företagandet, uppsättande av ett kvantitativt mål för regelförenklingsarbetet, åtgärder för en påtaglig minskning av företagens

kostnader för regelverket under innevarande mandatperiod, framtagandet av ett mått som visar hur regelbördan utvecklas, ökning av takten i regelförenklingsarbetet redan under år 2003 (...) (bet. 2004/05:NU10).

Riksrevisionen har granskat regeringens arbete med regelförenklingar för företag. I oktober 2004 redovisades arbetet i rapporten Regelförenklingar för företag (RR 2004:23). Skälet till granskningen var bl.a. att riksdagen två gånger under tre år hade uppmanat regeringen att öka takten i regelförenklingsarbetet. Riksrevisionen framför i rapporten kritik mot regeringen samt rekommendationer för det fortsatta arbetet. Fem punkter uppmärksammas:

För det första menar Riksrevisionen att för lite kraft läggs på att förenkla befintliga regler. ”... i påfallande liten utsträckning sker ett arbete med att förändra lagar och förordningar med det primära syftet att förenkla för företag” (RR 2004:23 s. 8). Riksrevisionen påpekar att trots att en ambitionshöjning vad gäller det befintliga regelverket har skett är arbetet inom Regeringskansliet i alltför liten grad inriktat på att ta fram förslag till ändringar av det befintliga regelverket. Arbetet med handlingsplanen var enligt Riksrevisionen en direkt konsekvens av riksdagens uttalanden och har i huvudsak haft en tillfällig karaktär (RR 2004:23 s. 8).

För det andra uppmärksammar Riksrevisionen att det finns en bristande kunskap om på vilken regelnivå regelbördan uppstår. För det tredje framhålls att rollfördelningen i kontrollen av konsekvensutredningar är oklar och för det fjärde att mer än den administrativa delen av regelbördan kan mätas. En femte brist som Riksrevisionen tar fasta på är att det i regeringens årliga skrivelse om regelförenklingsarbetet inte finns något försök till att ge en samlad bild av huruvida det årliga flödet av lagändringar ökar eller minskar regelbördan för företag. Inte heller finns information om vilka regler som under året förändrats med regelförenkling som huvudsyfte.

Till följd av Riksrevisionens rapport beslutade Riksrevisionens styrelse att överlämna en redogörelse till riksdagen angående regelförenklingar för företag (2004/05:RRS13). Styrelsen ansåg det angeläget att Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer prövades av riksdagen (bet. 2004/05:NU10).

Näringsutskottet behandlade regeringens skrivelse 2004/05:48 och redogörelsen från Riksrevisionens styrelse i betänkande 2004/05:NU10. Sammantaget anser utskottet att regeringen bedriver ett ambitiöst arbete när det gäller regelförenkling för företagen. Intrycket är också enligt näringsutskottet att det verkar finnas goda utsikter för positiva resultat och att de mål och ambitioner som kom till uttryck i riksdagens tillkännagivande hösten 2002 skall uppnås (bet. 2004/05:NU10).

En rad motioner har berört frågan, två med anledning av regeringens skrivelse och tjugo från allmänna motionstiden. Utskottet avstyrkte emellertid samtliga motioner och uppmanade riksdagen att lägga regeringens skrivelse med redogörelse för regelförenklingar för företag samt redogörelsen från Riksrevisionens styrelse till handlingarna. I en reservation (m, fp,

kd, c) kritiserades regeringen för passivitet och bristande engagemang i regelförenklingsarbetet. Reservanterna lade fram olika förslag i syfte att intensifiera detta arbete. Riksdagen följde utskottet.

### **Promemoria från Regeringskansliet**

Utskottet har genom en skrivelse som tillsammans med promemorian från riksdagens utredningstjänst sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

1. Regelverkets administrativa börda för småföretag skulle ha minskat mellan år 2000 och år 2003. Skedde detta?
2. Hur fortskrider arbetet med regeringens handlingsplan från år 2004?
3. Har de problem som uppmärksammats av Statskontoret angående myndigheternas överreglering av EU-lagstiftning lett till några konkreta åtgärder?
4. Hur ställer sig Sverige till rådets riktlinjer och kommissionens meddelande från år 2005?
5. Vilka kommentarer i övrigt ger innehållet i denna pm anledning till?

Som svar har den 7 oktober 2005 översänts en inom Justitiedepartementet och Näringsdepartementet upprättad promemoria (*bilaga 4.2*).

I promemorian hänvisas beträffande regelverkets administrativa börda för småföretag (fråga 1) till att de mätningar som för närvarande sker enligt den s.k. standardkostnadsmetoden mäter tillståndet den 1 juli 2004, vilket efter uppdateringar av resultaten efter hand kommer att kunna jämföras med tillståndet den sista juni 2010. Vid den senare tidpunkten skall de mål som nu fortlöpande sätts, område för område, vara uppfyllda. Det arbete som bedrivs är framåtsyftande och måste i dag självklart prioriteras före ett arbete med att mäta tillstånden år 2000 och 2003.

I fråga om arbetet enligt regeringens handlingsplan från år 2004 (fråga 2) anförs i promemorian att det kommer att redovisas i den årliga skrivelsen till riksdagen om regelförbättringsarbetet. Beslut om överlämnande av skrivelsen kommer att fattats av regeringen i december 2005. Skrivelsen kommer att omfatta en uppföljning av handlingsplanen och förslag till nya regelförbättringar på departements- respektive myndighetsnivå. Vidare anförs att regeringen som en del i handlingsplanen har fastställt mål för minskningen av den administrativa bördan dels på skatteområdet, dels i fråga om årsredovisningslagen (1995:1554). Målet på skatteområdet är att den administrativa bördan skall minska med 20 % fram till år 2010. När det gäller årsredovisningslagen är målet för närvarande lägre, 10 %. Vidare hänvisas till att regeringen avser att överlämna en proposition med förslag till förenklade redovisningsregler för behandling under riksmötet 2005/06 och till vissa uppdrag som regeringen lämnat till Nutek.

Angående problemet med att myndighetsföreskrifter och allmänna råd kan gå utöver vad som överordnade författningar avser att reglera (fråga 3) anförs att detta inte gäller enbart EG-lagstiftning och att det måste lösas

inom ramen för det löpande arbetet med kvalitetssäkring i regelgivningen på olika nivåer. Inom Regeringskansliet pågår för närvarande ett arbete med ett förbättrat system för konsekvensanalyser och ett mera sammanhållet arbete med regelkvalitet, där problemet kommer att uppmärksammas. Resultatet av det arbetet kommer att redovisas i en departementspromemoria.

Som svar på frågan hur Sverige ställer sig till rådets riktlinjer och kommissionens meddelande från år 2005 (fråga 4) anförs att Sverige välkomnar dessa initiativ och tar hand om dem inom ramen för den nationella plan för att uppnå Lissabonprocessens mål som regeringen överlämnar till riksdagen genom en skrivelse i slutet av oktober 2005. Bedömningen är att Sverige lever upp till innehållet i riktlinjerna.

I övrigt anförs i promemorian (fråga 5) bl.a. att tiden är mogen för en sådan principiellt inriktad genomgång av regelförbättringsarbetet som nu sker inom Regeringskansliet, inte minst för att skingra den begreppsförvirring som till viss del råder. Framför allt behöver det löpande arbetet med reglers kvalitet bli bredare och mera sammanhållet än det är i dag. Därtill lämnas en beskrivning av arbetet på språkvårdens område och i fråga om författningars tillgänglighet.

### **Utskottets ställningstagande**

Statsskicket grunder läggs fast i 1 kap. regeringsformen (RF). Av 1 kap. 1 § tredje stycket framgår att den offentliga makten utövas under lagarna. Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall enligt 1 kap. 9 § i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet. Den svenska rättsordningen bygger i hög grad på skrivna rättsregler i form av lagar och andra föreskrifter. Medborgarna förväntas i princip vara medvetna om innebörden av gällande rätt i landet. Legalitetsgrundsatsen är en av de fundamentala principerna i det svenska statsskicket. Arbetet för enkla och klara rättsliga föreskrifter är av den största betydelse för rättssäkerhet, effektivitet och legitimitet i folkstyret.

Det arbete för att få fram enklare och klarare regler inom den offentliga sektorn och att få en bättre överblick över det statliga regelbeståndet som inleddes år 1984 har enligt utskottets mening lett till betydelsefulla förbättringar i viktiga avseenden. Skillnaden mellan olika reglers konstitutionella ställning är numera klar, låt vara att det ännu finns utrymme för en bättre redovisning av vilket bemyndigande eller annan grund för att besluta om förordningar som har utnyttjats (jfr bet. 2004/05:KU2). Omsorgen om språket i lagar och andra författningar har otvivelaktigt avsatt viktiga resultat. Och strävandena på dessa områden hålls levande. Likväl finns det ett betydande behov av fortsatt arbete i sådant syfte som angavs år 1984.

Enkla och klara regler som är lätt tillgängliga är av väsentlig betydelse för det ekonomiska livet. Detta gäller för konsumenter och köpare likaväl som för producenter och säljare. Oavsett hur man närmare bedömer det

arbete med regelförenkling för små företag som bedrivs av regeringen är detta arbete som näringsutskottet anfört av största vikt för att Sverige skall kunna utvecklas som företagarnation. Vilken minskning av regelbördan för små företag som enligt vad regeringen förutskickat har uppnåtts under åren 2000–2003 har inte kunnat klarläggas, vilket är en brist i underlaget för den bedömning utskottet nu har att göra. Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen ankommer det dock inte på konstitutionsutskottet att närmare ta ställning i sak till vad som har åstadkommit på området för regelförenkling för små företag.

En stor del av de regler som är av betydelse för medborgarna i Sverige och för det ekonomiska livet i landet utgörs nu av EG-rätten. Dessa rättsregler har avlöst tidigare bestämmelser från Eftasamarbetets tid, och i sådan mening inneburit ett förenhetligande av regelverket. Den genomgång av arbetet med regelkvalitet och regelförenkling som utskottet har gjort ger dock vid handen att det samarbete mellan många länder som den europeiska unionen innebär för svensk del har fört med sig vissa svårigheter att upprätthålla kraven på enkelhet och klarhet i reglerna. Det finns också en risk att genomförandet av EG-rättsliga regler leder till en mer omfattande reglering i Sverige än som är nödvändig. Inom den europeiska unionen bedrivs emellertid ett betydelsefullt arbete i syfte att förenkla gällande regler och förbättra ny lagstiftning. Utskottet finner det särskilt angeläget att den svenska hållningen i unionssamarbetet innebär att kraven på enkelhet och klarhet hävdas med kraft.

Ansvar för att de statliga regler som de enskilda har att följa uppfyller kraven på enkelhet, klarhet och överblickbarhet vilar i hög grad på regeringen. Regeringen föreslår riksdagen att anta nya lagregler, fattar själv beslut om förordningar och leder den statliga förvaltningen, som också kan ges rätt att meddela föreskrifter. Regeringen företräder Sverige i samarbetet inom den europeiska unionen. Regeringens arbete med normgivningsfrågor är i praktiken nära nog avgörande för att reglerna skall kunna främja rättssäkerhet, effektivitet och legitimitet i folkstyret.

Det yttersta konstitutionella ansvaret för att sådana mål uppnås vilar likväl hos riksdagen. Riksdagen är oförhindrad att fatta beslut om föreskrifter också i sådana ämnen som regeringen är behörig att reglera. Det är därför av vikt att riksdagen allsidigt följer regeringens arbete med normgivningsfrågor. De redovisningar som numera lämnas till riksdagen varje år är i detta sammanhang av väsentligt värde.

Utskottets granskning ger inte anledning till några ytterligare uttalanden från konstitutionell synpunkt.



## 5 Utnämningsmakten

### Ärendet

Regeringsformen föreskriver att ”vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet”. Huruvida regeringen i sin utövning av utnämningsmakten lever upp till denna bestämmelse har under senare år vid flera tillfällen granskats av utskottet. Hösten 2003 granskade utskottet regeringens utnämningar av myndighetschefer under 2001, 2002 respektive 2003 (bet. 2003/04:KU10). Utskottet uttalade därvid att det, för att erhålla en mer heltäckande bild, avsåg att fortsätta följa regeringens utövande av utnämningsmakten i kommande granskningar.

I höstens granskning återkommer utskottet till frågan om regeringens utnämningar av myndighetschefer. Ytterligare uppgifter om utnämningar under 2003, 2004 och 2005 har tillförts granskningen.

### Bakgrund

#### **Bestämmelser om tillsättning av statliga tjänster**

##### *Bedömningsgrunder*

Enligt 11 kap. 9 § regeringsformen (RF) tillsätts tjänst vid en domstol eller vid en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen av regeringen eller av en myndighet som regeringen bestämmer. Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 405 f.) är bestämmelsen ett uttryck för principen att statliga tjänster skall tillsättas efter objektiva grunder utan hänsynstagande till ovidkommande omständigheter. Med ”förtjänst” avses närmast den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring. Med skicklighet brukar förstås lämpligheten för befatningen, ådagalagd genom teoretisk och praktisk utbildning samt den dittillsvarande verksamhetens art. Bestämmelsens utformning är sådan att även andra sakliga grunder än förtjänst och skicklighet kan få vägas in i bedömningen. Härvidlag anfördes i förarbetena att arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn kunde göra det nödvändigt att vid vissa tjänstetillsättningar ta hänsyn inte bara till de faktorer som i första hand brukar läggas in i begreppet förtjänst och skicklighet. Vid behandlingen av förslaget kommenterade konstitutionsutskottet bestämmelsens formulering. Utskottet förutsatte att arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn skulle komma att utnyttjas på ett sådant sätt att inga faror för den enskildes rättssäkerhet uppstod (bet. KU 1973:26 s. 72).

I 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning upprepas att avseende skall fästas enbart vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Det sägs även att skickligheten skall sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. I förarbetena (prop. 1993/94:65 s. 44) påpekades att förtjänst och skicklighet i RF bara nämns som exempel och att även andra sakliga grunder kan vägas in vid bedömningen, t.ex. strävanden efter jämställdhet mellan könen på arbetsplatsen och intresset av att bereda arbetshandikappade sysselsättning. I sammanhanget kan även nämnas vad som står i 9 § jämställdhetslagen (1991:433). Enligt denna paragraf skall, när det på en arbetsplats inte råder en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare, arbetsgivaren vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet och söka se till att andelen arbetstagare av det könet efter hand ökar.

### *Rekryteringsförfarandet*

Vad gäller förfarandet vid rekrytering av myndighetschefer går det till så att varje departement efter samråd med Statsrådsberedningen och Finansdepartementet svarar för rekrytering av myndighetschefer inom sitt eget område (*Regeringens chefspolicy – Kvalitet i den statliga chefsförsörjningen*, Finansdepartementet 2005). I myndigheter med styrelser med fullt ansvar bör samråd med styrelsen ske om den aktuella kandidaten. Oavsett styrelseform bör regeringen informera berörd ordförande innan den fattar beslut om anställning och entledigande av myndighetschefer. För universitet och högskolor sker rekrytering av rektor enligt förslag från styrelsen, se 2 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100). I dessa fall sker således inget särskilt rekryteringsförfarande inom Regeringskansliet.

### **Politisk bakgrund vid tillsättning av högre statlig tjänst**

Regeringens utövande av utnämningmakten har under senare år vid flera tillfällen granskats av utskottet (t.ex. bet. 2003/04:KU10 och 2003/04:KU20). Utskottet har då gjort bedömningen att den omständigheten att en person har en politisk bakgrund inte skall vara diskvalificerande vid tillsättningen, så länge endast sakliga grunder som förtjänst och skicklighet tillämpas vid tillsättningen. Utskottet har menat att politisk erfarenhet tvärtom ibland kan vara värdefull för den som skall leda en offentlig verksamhet.

Härutöver har från regeringens sida anförts att den politiska bakgrunden i ett fall vägs in noga, nämligen vid landshövdingeutnämningar. Det har framhållits att en *landshövding*, med hänsyn till detta uppdrags karaktär, bör ha särskilt goda kunskaper om vårt samhälle i stort och en förståelse för politiskt beslutsfattande och att en politisk bakgrund är då ofta en fördel. Vidare har sagts att det finns en informell uppgörelse mellan partierna

avseende landshövdingeutnämningar. I övriga tillsättningar kan, menar regeringen, politisk erfarenhet vara en merit men inget krav (se t.ex. bet. 2003/04:KU20 bil. B10 s. 197).

Dessutom finns en grupp tjänstemän och chefer som regeringen har sagt sig vara angelägen om att behålla i statsförvaltningen, nämligen *statssekreterarna*. Det har därvidlag framhållits att statssekreterare har erfarenhet av chefskap för en stor organisation. Efter ett visst antal år går de ur karriären som statssekreterare och rekryteras då ofta som myndighetschefer. De har, som varit fallet de senaste åren, arbetat för en socialdemokratisk regering, men från regeringens sida har anförts att väldigt många av dem inte har någon partipolitisk bakgrund. De är hämtade från departement och myndigheter och kanske sympatiserar de med socialdemokratiska ideal, men det skall inte, har regeringen menat, hindra dem från att fortsätta en karriär inom den statliga verksamheten. Regeringen har anført att om man åsätter varje statssekreterare partibeteckningen så därför att de har arbetat för en socialdemokratisk regering, blir bilden den att andelen utnämnda chefer med bakgrund inom Socialdemokraterna inte riktigt motsvarar andelen röster i senaste valet (se t.ex. bet. 2001/02:KU20 bil. B17 s. 243 f.).

### **Kön vid tillsättning av högre statlig tjänst**

I broschyren *Regeringens chefspolicy – Kvalitet i den statliga chefsförsörjningen* (Finansdepartementet 2005) presenteras regeringens policy för en aktiv statlig chefsförsörjning, bl.a. i fråga om rekrytering. Enligt policyn skall det, så långt möjligt, alltid finnas både en kvinnlig och en manlig kandidat med i det slutliga urvalet.

Vidare uppges det i broschyren vara en prioriterad fråga att fortsätta arbetet att öka andelen kvinnliga myndighetschefer. Målet är att minst hälften av de nya myndighetscheferna inom civil statsförvaltning skall vara kvinnor.

### **Tidigare granskning av utnämningar av myndighetschefer**

#### *Politisk bakgrund*

I samband med utskottets granskning hösten 2003 (bet. 2003/04:KU10) av regeringens utnämningar av myndighetschefer begärde utskottet en förteckning över myndighetschefer som utsetts under 2001, 2002 respektive 2003 fram till oktober månads utgång.

Totalt innehöll förteckningen 92 anställningsbeslut. Av dessa gällde minst 26 anställning på sådan chefsbefattning för vilken det finns krav på särskild utbildning eller erfarenhet (t.ex. chef för Högsta domstolen, Justitiekanslern, Utlänningsnämnden, Statens haverikommission, Granskningsnämnden för radio och TV samt rektor vid universitet eller högskola). Exklusive dessa rörde det sig således om 66 anställningsbeslut under den aktuella tidsperioden. Av dem som utnämndes vid dessa tillfällen kunde

enligt konstitutionsutskottet 22, dvs. en tredjedel, bedömas ha politisk bakgrund, såsom statsråd, politiskt tillsatt tjänsteman inom Regeringskansliet, riksdagsledamot, landstings- eller kommunalråd. Vanligaste politiska bakgrunderna var statssekreterare och riksdagsledamot.

I granskningen delades gruppen myndighetschefer upp i olika slags befattningar, t.ex. landshövding, direktör och generaldirektör. I kategorin landshövdingar hade det stora flertalet, 8 av 10, politisk bakgrund som antingen statsråd, riksdagsledamot eller kommunalråd. Den största kategorin i granskningen var generaldirektörer. Av de 40 generaldirektörer som utsetts av regeringen hade 13 politisk bakgrund, de flesta som statssekreterare.

Vad gäller den partipolitiska tillhörigheten bland de myndighetschefer som hade utnämnts och som hade politisk bakgrund var den i drygt hälften av fallen socialdemokratisk (13 av 22) och i drygt en fjärdedel av fallen moderat (6). Övriga partipolitiska tillhörigheter var folkpartistisk, vänsterpartistisk och centerpartistisk (varterade 1).

Utskottet anförde i betänkandet att dess granskning inte gav en heltäckande bild då den endast omfattade utnämningar av myndighetschefer under en avgränsad tid (s. 64 f.). För att erhålla en mer heltäckande bild avsåg utskottet att fortsätta följa regeringens utövande av utnämningssmakten i kommande granskningar.

Vidare upprepade utskottet sin tidigare bedömning avseende utnämningar av t.ex. generaldirektörer, nämligen att omständigheten att en person har en politisk bakgrund inte skall vara diskvalificerande vid tillsättningen, så länge endast sakliga grunder som förtjänst och skicklighet tillämpas vid tillsättningen, och att ibland politisk erfarenhet tvärtom kunde vara värdefull för den som skall leda en offentlig verksamhet.

När utskottet, med anledning av en anmälan, våren 2004 granskade regeringens förfarande vid utnämningar till högre statliga tjänster hänvisade utskottet till den under hösten 2003 genomförda undersökningen (bet. 2003/04:KU20 s. 153). Enligt utskottets mening visade undersökningen inte någon tendens till politisk överkantring. Reservation avgavs av m-, fp-, kd-, c- och mp-ledamöterna i utskottet. Dessa menade att tendensen vid utnämningar var sådan att misstanke kan uppstå om att regeringen inte enbart fäster avseende vid sakliga grunder. I reservationen anfördes vidare att regeringens sätt att bereda utnämningssärenden innebär att de utnämningar som görs är svåra att granska i efterhand, t.ex. med avseende på vilka grunder som tillämpats vid utnämningen. De kravprofiler som tas fram innan sökandet av kandidater påbörjas arkiveras inte och blir därigenom inte heller allmänna handlingar. Enligt reservanterna borde regeringen överväga att ändra denna praxis så att kravprofiler blir allmänna handlingar. Reservationen bifölls av kammaren (rskr. 2003/04:246).

## Kön

Vad gäller kön gav utskottets granskning hösten 2003 vid handen att 40 % av de utnämnda myndighetscheferna var kvinnor (bet. 2003/04:KU10 s. 64). Skillnaden mellan olika departement var stor. Störst andel kvinnliga myndighetschefer hade utnämnts inom Social-, Kultur- och Miljödepartementens områden (100, 79 respektive 75 %). Minst var andelen inom Jordbruks-, Utbildnings- och Justitiedepartementens områden (0, 18 respektive 20 %).

Utskottet anförde bl.a. att utvecklingen att öka andelen kvinnliga myndighetschefer på en övergripande nivå föreföll gå åt rätt håll, men variationen mellan departementen var stor (bet. 2003/04:KU10 s. 65).

## Grundlagsutredningen

Tidigare under våren 2004 hade utskottet behandlat motionsyrkanden om att öka öppenheten vid tillsättningar av högre statliga tjänster (bet. 2003/04:KU11). Utskottet avstyrkte motionsyrkandena med hänvisning till granskningen hösten 2003 och den bedömning som gjorts avseende politisk bakgrund vid tillsättning av statlig tjänst. Reservation avgavs av m, fp, kd, c och mp, i vilken föreslogs att riksdagen skulle tillkänna för regeringen att regeringen borde utreda frågan om tillsättning av högre statliga tjänster och återkomma till riksdagen med förslag till åtgärder som ökar öppenheten vid tjänstetillsättningar. En möjlighet vore att låta kandidater utfrågas offentligt av det riksdagsutskott som bereder ärenden som rör den aktuella myndighetens område. En annan möjlighet skulle kunna vara att inrätta en tjänsteförslagsnämnd. Kammaren biföll reservationen (rskr. 2003/04:173).

Den 1 juli 2004 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen (dir. 2004:96). Kommittén, som antagit namnet Grundlagsutredningen, började sitt arbete under hösten 2004 och skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2008.

En fråga som kommittén skall se över är regeringens utnämningssmakt. I direktiven hänvisas härvidlag till det ovan nämnda tillkännagivandet (dvs. rskr. 2003/04:173).

## Utredning i ärendet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt en förteckning över anställningar av myndighetschefer beslutade av regeringen 2003–2005 (t.o.m. 30 september) och som motsvarar den förteckning utskottet begärde och erhöll i samband med granskningen hösten 2003. Som svar har den 7 oktober 2005 översänts en inom Finansdepartementet upprättad promemoria med den begärda förteckningen (*bilaga 5.1*).

## Politisk bakgrund

Under januari 2003–september 2005 fattade regeringen totalt 96 beslut om anställning av myndighetschef. Av dessa gällde minst 24 beslut anställning på sådana befattningar för vilka det finns krav på särskild utbildning eller erfarenhet, t.ex. juristutbildning för ordförande i Regeringsrätten eller generaldirektör för Utlänningsnämnden, eller professors- eller lektorsbehörighet för rektor vid universitet eller högskola. Exklusive denna typ av befattningar rör det sig således om 72 anställningsbeslut. Av dem som utnämndes vid dessa tillfällen kan enligt konstitutionsutskottets mening 28, dvs. 39 %, bedömas ha politisk bakgrund, såsom statsråd, politiskt tillsatt tjänsteman inom Regeringskansliet, riksdagsledamot, landstings- eller kommunalråd etc.<sup>1</sup> Härutöver utnämndes en person med politisk bakgrund till rektor vid en högskola; som nämnts ovan fordras här professors- eller lektorsbehörighet och rekryteringsförfarandet sker utanför Regeringskansliet. Beaktas samtliga 96 utnämningar, dvs. även de som gäller befattningar för vilka det finns krav på särskild utbildning eller erfarenhet, utgör andelen utnämnda myndighetschefer med politisk bakgrund 30 %.

Genom att lägga samman uppgifter från båda de granskade perioderna (januari 2001–oktober 2003 och januari 2003–september 2005) erhålls en mer omfattande bild av regeringens utnämningar av myndighetschefer, vilket är i enlighet med utskottets ambition vid granskningen hösten 2003. Totalt under perioden januari 2001–30 september 2005 fattade regeringen 157 beslut om anställning av myndighetschef. Av dessa gällde minst 39 anställning på sådana befattningar för vilka det finns krav på särskild utbildning eller erfarenhet. Undantas denna typ av befattningar rör det sig således om 118 anställningsbeslut. Vid 44 av dessa har den som utnämns enligt utskottets bedömning en politisk bakgrund såsom en sådan här har definierats. Andelen utnämnda myndighetschefer med politisk bakgrund utgör således 37 %. Utökas granskningen till att gälla samtliga 157 anställningsbeslut under perioden utgör andelen utnämnda myndighetschefer med politisk bakgrund 29 % (inkl. den med politisk bakgrund som utnämns till rektor).

Granskas olika slags politiska bakgrunder visar det sig att den klart vanligaste bakgrunden är statssekreterare. Som framgår av tabell 1 har nästan hälften av de utnämnda myndighetscheferna med politisk bakgrund en bakgrund som statssekreterare. Näst vanligaste bakgrunden är riksdagsledamot.

<sup>1</sup> Uppgift om politisk bakgrund som framgår av Regeringskansliets förteckning över anställningsbeslut (se bilaga 5.1), i den biografiska uppslagsboken *Vem är det 2001* (Stockholm: Kunskapsförlaget P.A. Norstedt & Söner), på Nationalencyklopedins webbsida [www.ne.se](http://www.ne.se) eller webbplatsen [susning.nu](http://susning.nu).

**Tabell 5.1 Utnämnda myndighetschefers politiska bakgrund januari 2001–september 2005**

Politisk bakgrund	Antal
Statssekreterare	20
Riksdagsledamot	12
Kommunalråd e.d.	6
Statsråd	4
Annan	3
<b>Totalt</b>	<b>45</b>

Kommentar: I de fall en person har flera politiska bakgrunder, t.ex. både riksdagsledamot och statsråd, anges i tabellen den bakgrund som han eller hon hade närmast före utnämningen. I kategorin "Kommunalråd e.d." ingår kommunalråd, landstingsråd, regionråd och oppositionsråd. I kategorin "Annan" ingår kanslichef och förbundsordförande.

Flera av dem som av utskottet bedömts ha politisk bakgrund har inte rekryterats direkt från sitt politiska uppdrag eller arbete, utan tiden då detta innehades kan ibland ha legat flera år tillbaka i tiden. Därefter kan vederbörande t.ex. ha varit chef för en annan myndighet än den som han eller hon utnämns som chef över under den period som ingår i granskningen. Begränsas granskningen till enbart dem som kommer direkt från ett politiskt uppdrag minskar antalet utnämnda myndighetschefer med politisk bakgrund från 45 till 26. Av dessa var 10 statssekreterare, 7 riksdagsledamöter, 4 kommunalråd e.d., 3 statsråd och 2 hade annan bakgrund.

Gruppen myndighetschefer består av flera olika slags befattningar, t.ex. rektor, direktör, riksantikvarie, riksarkivarie, kanslichef och överintendent. Landshövdingar framhålls ofta, som framgått ovan, som en särskild grupp bland myndighetscheferna i den meningen att den politiska bakgrunden vägs in noga av regeringen vid rekryteringen. Av de förteckningar som utskottet erhållit framgår att 15 av de utnämningar som beslutats under januari 2001–september 2005 har gällt landshövdingar. Av dessa har det stora flertalet, 13 stycken, politisk bakgrund som antingen statsråd, riksdagsledamot eller kommunalråd e.d. Den största chefsgruppen i förteckningarna är generaldirektörer. Under den aktuella perioden har totalt 79 generaldirektörer (inkl. generaltulldirektör) utnämnts av regeringen. Av dessa har 25 någon politisk bakgrund, de flesta som statssekreterare.

Den partipolitiska tillhörigheten bland de myndighetschefer som utnämnts under januari 2001–september 2005 och som, enligt utskottets bedömning, kan sägas ha en politisk bakgrund framgår av tabell 2. I drygt hälften av fallen är bakgrunden socialdemokratisk (26 av 45) och i en femtedel av fallen moderat (9). Övriga partipolitiska bakgrunder är centerpartistisk, folkpartistisk och miljöpartistisk (3 vardera) samt vänsterpartistisk (1). Fördelningen mellan partierna blir ungefär densamma när granskningen begränsas till enbart de myndighetschefer som kommer direkt från ett politiskt uppdrag.

**Tabell 5.2 Partipolitisk bakgrund bland utnämnda myndighetschefer januari 2001–september 2005**

Parti	Antal	Exklusive statssekreterare
Socialdemokraterna	26	8
Moderata samlingspartiet	9	8
Centerpartiet	3	3
Folkpartiet liberalerna	3	2
Miljöpartiet de gröna	3	3
Vänsterpartiet	1	1
Kristdemokraterna	0	0
<b>Totalt</b>	<b>45</b>	<b>25</b>

Bland dem med bakgrund inom Socialdemokraterna har flertalet varit statssekreterare; av de 26 som utnämnts har 18 den bakgrunden. Inom övriga partier dominerar bakgrund som riksdagsledamot.

Vad gäller typ av chefsbefattning som utnämningen avsett har 6 av dem med bakgrund inom Socialdemokraterna utnämnts till landshövding medan 18 av dem har utnämnts till generaldirektör. Av dem med bakgrund inom Moderaterna har 2 utnämnts till landshövding och 5 till generaldirektör. Av dem med bakgrund inom Centerpartiet och Folkpartiet har 1 respektive 2 utnämnts till landshövding och 1 respektive 1 till generaldirektör. Av dem med bakgrund inom Miljöpartiet har 1 utnämnts till landshövding och 1 till generaldirektör. Den i tabellen med bakgrund inom Vänsterpartiet har utnämnts till landshövding.

## Kön

Vad gäller kön har enligt de förteckningar utskottet erhållit ca 40 % av de myndighetschefer som utnämnts under 2001–2005 (t.o.m. 30 september) varit kvinnor och ca 60 % män. Uppdelat per år varierar andelen kvinnor mellan 34 % och 48 %. Högst har andelen kvinnor varit under innevarande år, då nästan hälften av de myndighetschefer som utnämnts varit kvinnor. Någon tydlig trend låter sig knappast utläsas av materialet, men det kan konstateras att andelen utnämnda kvinnor har ökat varje år sedan utskottets förra granskning 2003, då andelen utnämnda kvinnliga myndighetschefer var runt en tredjedel.

**Tabell 5.3 Kön och utnämnda myndighetschefer 2001–2005**

År	Antal män	Antal kvinnor	Andel kvinnor (%)
2001	17	9	35
2002	19	16	46
2003	23	12	34
2004	23	15	39
2005 (t.o.m. september)	12	11	48
<b>Totalt</b>	<b>94</b>	<b>63</b>	<b>40</b>



En i sammanhanget särskild grupp är universitets- och högskolerektorer. Som nämndes inledningsvis sker rekryteringen av dessa inte inom Regeringskansliet utan inom universiteten och högskolorna själva. Regeringen beslutar om anställning av rektor efter förslag av universitetets eller högskolans styrelse. För styrelsen gäller att i sitt arbete så långt möjligt ta fram såväl kvinnliga som manliga kandidater (2 kap. 8 § högskoleförordningen).

Under januari 2001–september 2005 utnämndes totalt 28 rektorer av regeringen. Av dessa var 9, eller 32 %, kvinnor och 19, eller 68 %, män.

Utesluter man rektorer och således avgränsar granskningen till de utnämningar där regeringen själv förfogar över rekryteringsprocessen utgör andelen utnämnda kvinnor 42 % och andelen utnämnda män 58 %.

Studerars utnämnda myndighetschefer per departement framkommer att det finns stora skillnader mellan departementen. Vid flertalet departement är de utnämnda kvinnorna färre än de utnämnda männen. Lägst andel utnämnda kvinnliga myndighetschefer har Närings-, Justitie- och Jordbruksdepartementen (24, 29 respektive 29 %). Vid två departement, Kulturdepartementet – som den 1 januari 2005 slogs samman med Utbildningsdepartementet – samt Socialdepartementet, är kvinnorna i majoritet bland de utnämnda myndighetscheferna (90 respektive 71 %).

**Tabell 5.4 Kön och utnämnda myndighetschefer per departement**

Departement	Antal män	Antal kvinnor	Andel kvinnor (%)
Ju	10	4	29
UD	6	5	45
Fö	6	5	45
S	2	5	71
Fi	17	11	39
U*	31	15	33
Jo	5	2	29
Ku*	1	9	90
M	3	3	50
N	13	4	24
<b>Totalt</b>	<b>94</b>	<b>63</b>	<b>40</b>

Kommentar: Uppgifterna i tabellen avser perioden januari 2001–september 2005.

\* Den 1 januari 2005 bildades Utbildnings- och kulturdepartementet genom en sammanslagning av Utbildningsdepartementet och Kulturdepartementet. I tabellen redovisas uppgifter avseende det nya Utbildnings- och kulturdepartementet under Utbildningsdepartementet (U).

En stor del av de utnämningar som hänförs till Utbildningsdepartementet (fr.o.m. 1 januari 2005 Utbildnings- och kulturdepartementet) gäller utnämningar av universitets- och högskolerektorer. Utesluter man dessa påverkas dock inte resultatet för Utbildningsdepartementet. Andelen utnämnda kvinnor är alltså 33 %.

## Utskottets ställningstagande

Enligt regeringsformen får vid tillsättning av statliga tjänster avseende fästas endast vid sakliga grunder. Exempel som nämns är förtjänst och skicklighet, men hänsyn får tas även till andra grunder så länge de är sakliga.

Som tidigare framhållits av utskottet skall politisk bakgrund inte diskvalificera någon från att utnämnas till statlig tjänst, t.ex. generaldirektör. I vissa fall kan politisk erfarenhet t.o.m. vara särskilt värdefull för ledningen av en offentlig organisation. Vad som i sådana fall är relevant är inte vilket politiskt parti den person som utnämns har representerat, utan det att han eller hon har haft vissa uppgifter i en politisk och offentlig miljö och utfört dessa på ett sådant sätt att det är meriterande för den tjänst som skall tillsättas.

I sammanhanget kan även nämnas att Grundlagsutredningen för närvarande har i uppdrag att se över regeringens utnämningssmakt. Frågan om ökad öppenhet vid utnämningar kommer då att behandlas.

Enligt utskottets mening ger granskningen i denna del inte underlag för någon annan bedömning än att regeringen har utövat utnämningssmakten i enlighet med regeringsformens bestämmelser. Bilden från granskningen 2003 är i stort sett oförändrad. Flertalet utnämnda myndighetschefer har inte politisk bakgrund som t.ex. statsråd, riksdagsledamot, statssekreterare eller kommunalråd, och bland dem som har politisk bakgrund är bakgrunden statssekreterare vanligast. Då regeringarna under de senaste drygt tio åren har varit socialdemokratiska har flertalet statssekreterare som utnämnts till myndighetschef bakgrund inom Socialdemokraterna.

Vad gäller kön kan utskottet konstatera att utvecklingen sedan granskningen 2003 har gått i riktning mot en större andel kvinnor bland dem som utnämns till myndighetschefer. Uppdelat per departement är bilden alltså att andelen kvinnor respektive män bland de utnämnda myndighetscheferna i vissa fall skiljer sig kraftigt åt. Vid flera departement finns en klart större andel män bland dem som utnämns, medan det vid några departement finns en klart större andel kvinnor.

Granskningen ger i denna del inte anledning till något uttalande från konstitutionell synpunkt.

## Reservation

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

### **Utnämningmakten (avsnitt 5)**

av Göran Lenmarker (m), Helena Bargholtz (fp), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m), Gustav Fridolin (mp), Carl-Erik Skårman (m), Helena Höij (kd) och Inger Gustafsson (fp).

Vi anser att den del av utskottets yttrande som på s. 58 börjar med ”Enligt utskottets mening ger granskningen” och slutar med ”bakgrund inom Socialdemokraterna” bort ha följande lydelse:

Enligt vår mening är överrepresentationen av utnämnda myndighetschefer med bakgrund inom regeringspartiet så stor att den kan väcka misstanke om att inte enbart sakliga grunder vägs in vid utnämningen. Argumentet, som tidigare anförts av regeringen, att statssekreterare skall ses som en särskild grupp i sammanhanget, är enligt vår mening ohållbart. Sedan flera årtionden tillbaka är statssekreterare i praktiken partipolitiskt bundna tjänster, och det vore således fel att i en granskning som denna bortse från att dessa har en partipolitisk bakgrund.

Vi vill i sammanhanget även betona att, enligt gällande lagstiftning, av sakliga grunder skall skickligheten sättas främst vid tillsättning av statlig tjänst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

Grundlagsutredningen skall inte redovisa sitt uppdrag förrän senast den 31 december 2008. I avvaktan på detta bör rutinerna inom Regeringskansliet ändras för att skapa bättre förutsättningar för att i efterhand kunna granska vad som har legat till grund för olika utnämningar. De kravprofiler som tas fram inom Regeringskansliet innan sökandet efter kandidater påbörjas bör därför finnas tillgängliga för den händelse att granskning skulle inledas.

BILAGA

## Sakregister 2000-2005

AB Svenska Spel .....	2003/04:10 s. 27
Aktiebolagslagen .....	2003/04:10 s. 29
A-lotteriet .....	2001/02:20 s. 92
Arbetsmiljön, överklagningsärenden avseende .....	2003/04:10 s. 31
Arvsfondsdelegationen .....	2005/06:10 s. 22
Assi Domän .....	2001/02:20 s. 104
Asylprocedurdirektiv .....	2004/05:20 s. 142
Asylärenden, handläggningstid i .....	2004/05:20 s. 89
Avidentifierade ansökningshandlingar .....	2005/06:10 s. 16
Avtal mellan myndigheter .....	2005/06:10 s. 21
Avvisning till Egypten .....	2001/02:20 s. 128
.....	2005/06:2 s. 7
Behandlingen av Östersjömiljarden .....	2000/01:20 s. 45
Beredning av anslag .....	2004/05:20 s. 29
Beredning av ärende .....	2001/02:20 s. 66
lagärenden .....	2003/04:10 s. 33
statens skolor för vuxna .....	2001/02:20 s. 66
Beslut i regeringsärenden ”utom listan” .....	2002/03:10 s. 24
Beslut på tredje pelarens område inom EU-samarbetet .....	2002/03:10 s. 58
Beslutsfattande på utrikespolitikens område .....	2004/05:10 s. 89
Besvarandet av interpellationer .....	2001/02:10 s. 30
Bisysslor, anställdas .....	2001/02:10 s. 18
Budgetlagen .....	2003/04:10 s. 28
Centrala studiestödsnämnden, utbildningsminister Östros ansvar för .....	2001/02:20 s. 182
Chef för Östasiatiska museet, tillsättning av .....	2001/02:20 s. 102
Den ekonomiska vårpropositionen .....	2002/03:10 s. 65
Dokumentation och aktbildning .....	2005/06:10 s. 26
EG-direktiv, remissberedningen av .....	2004/05:10 s. 74
Ersättning ex gratia .....	2002/03:10 s. 56
Estonia, M/S .....	2001/02:20 s. 147
förlisning .....	2001/02:20 s. 147
videoupptagningar från vraket av .....	2004/05:20 s. 258
EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik .....	2004/05:10 s. 87
EU-frågor .....	2003/04:10 s. 73
asylprocedurdirektivet .....	2004/05:20 s. 142
beredning av kommissionsförslag .....	2004/05:20 s. 142
EU-nämnden .....	
information till angående ny kommissionsordförande .....	2004/05:20 s. 163
samråd med .....	2001/02:20 s. 58
Europeiska utvecklingsfonden, avgiften till .....	2004/05:10 s. 17
EU-toppmötet i Göteborg .....	2001/02:20 s. 152
Exklusivitetensgrundsatsen .....	2004/05:20 s. 108
Faktapromemorior .....	2003/04:10 s. 73
Fastighetsskatt, avsaknad av .....	2004/05:20 s. 259

Fideikommissärenden.....	2004/05:10 s. 54
Finansinspektionens sponsoravtal med affärsbankerna.....	2001/02:20 s. 214
Finansmakten.....	2005/06:10 s. 21
Flicka-projektets mediekampanj.....	2004/05:20 s. 108
Flygbolag, statlig garanti till.....	2001/02:20 s. 69
Flygutbildningar, lokalisering av.....	2001/02:20 s. 18
FN-sanktioner.....	2001/02:20 s. 115
Formerna för utrikespolitiska beslut.....	2000/01:10 s. 32
.....	2001/02:20 s. 229
Fryshuset, hantering av ärende om bidrag till.....	2001/02:20 s. 96
Fråga om krigsmateriel till Natoländerna.....	2000/01:20 s. 118
Författningsreglering.....	2003/04:10 s. 21, 25
.....	2005/06:10 s. 22
Författningsutgivningen.....	2004/05:10 s. 39
Försvarsmakten, lokalisering av samlade flygutbildningar inom.....	2001/02:20 s. 18
Försvarsmaktens grundorganisation, remissberedning av.....	2004/05:20 s. 122
Förvaltningsbeslut.....	2003/04:10 s. 21
Förvaltningslagen.....	2001/02:10 s. 35
Förvaltningsmyndigheternas internationella överenskommelser.....	2004/05:10 s. 67
Förvaltningsärenden.....	2003/04:10 s. 31
avseende överklagningsärenden om arbetsmiljön.....	2003/04:10 s. 31
brevsvar.....	2001/02:10 s. 33
dispens från arvs- och gåvoskatt.....	2000/01:10 s. 30
dispens från stämpelskatt.....	2000/01:10 s. 30
fideikommissärenden.....	2004/05:10 s. 54
permutationsärenden.....	2004/05:10 s. 49
undantag enligt 6 kap. 17 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.....	2000/01:10 s. 30
vissa.....	2001/02:10 s. 33
överklagandenärenden i Näringsdepartementet.....	2001/02:10 s. 35
Föräldraledighet och förvärvsarbete.....	2004/05:10 s. 27
Gemensam myndighet för statens skolor för vuxna.....	2001/02:20 s. 66
Guantánamobasen, regeringens handläggning av ärendet om fängslad svensk på.....	2005/06:2 s. 58
Göteborg, EU-toppmötet i.....	2001/02:20 s. 152
Handläggning av ett tillsättningsärende.....	2001/02:20 s. 102
Handläggningstid, asylärenden.....	2004/05:20 s. 89
Hantering av ett ärende om bidrag till Fryshusets verksamhet.....	2001/02:20 s. 96
Heby kommun, kommun- och landstingstillhörighet.....	2001/02:20 s. 54
Helikopter NH90, upphandling av.....	2001/02:20 s. 80
Hävande av ett vapenembargo.....	2001/02:20 s. 88
A-punkter.....	2001/02:20 s. 89
samråd med EU-nämnden.....	2001/02:20 s. 89
Högskolor och universitet, utseende av ledamöter i styrelserna för.....	2004/05:20 s. 135
Indelningsärenden, handläggning av.....	2004/05:20 s. 57
Indelningsärenden.....	2001/02:10 s. 39
Individuellt kompetenssparande.....	2004/05:20 s. 76

Indragningen av transportstödet från årsskiftet 2000 .....	2000/01:20 s. 68
Industriella utvecklingscentrum .....	2004/05:20 s. 34
Information till EU-nämnden angående ny kommissionsordförande .....	2004/05:20 s. 163
Informationsbroschyr till hushållen i samband med Sveriges EU-medlemskap .....	2000/01:20 s. 76
Integrationsfrågor, Regeringskansliet m.m. ....	2001/02:10 s. 13
Internationella överenskommelser, förvaltningsmyndigheternas .....	2004/05:10 s. 67
Internet, tillståndsgivning till spel på .....	2001/02:20 s. 92
Interpellationer .....	2001/02:10 s. 30
besvarande av .....	2001/02:20 s. 29
debatt, uppgifter i (statsrådet Freivalds) .....	2004/05:20 s. 45
debatt, uppgifter i (statsrådet Pagrotsky) .....	2004/05:20 s. 50
Interregnum på skolministerposten .....	2001/02:20 s. 29
Jämställdhetsfrågor, Regeringskansliet m.m. ....	2001/02:10 s. 9
.....	2003/04:10 s. 11
Jävssituation på Försvarsdepartementet .....	2004/05:20 s. 118
Kommandomål .....	2002/03:10 s. 52
regeringens handläggning av .....	2002/03:10 s. 52
Kommittéordförande, utseende av .....	2004/05:20 s. 128
Kommittéväsendet .....	2005/06:10 s. 13
Anhörigkommittén .....	2001/02:20 s. 198
Kommunala indelningen, ändringar i .....	2001/02:10 s. 39
Kommundelning avseende stadsdelen Torslanda .....	2001/02:20 s. 49
tillkännagivanden .....	2001/02:20 s. 52
Konsultavtal, Regeringskansliets .....	2001/02:10 s. 14
Kretsloppsmiljarden .....	2000/01:10 s. 22
Krigsmateriel till Natoländerna, fråga om .....	2000/01:20 s. 118
Krigsmaterielsamarbete .....	2004/05:20 s. 105
Kunskapslyftet .....	2000/01:10 s. 24
Kvinnliga chefer i Regeringskansliet .....	2003/04:10 s. 11
.....	2004/05:10 s. 28
.....	2005/06:10 s. 14
Könsneutral lagstiftning, utredning om .....	2004/05:20 s. 72
Lagen om offentlig upphandling, sekretess enligt .....	2004/05:20 s. 201
Lagrådets granskning .....	2003/04:10 s. 33
Lagärenden, beredningen av .....	2003/04:10 s. 33
Ledamöter i styrelser för högskolor och universitet, utseende av .....	2004/05:20 s. 135
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
Mediekampanj .....	2004/05:20 s. 108
Miljöbalken, notifiering av .....	2001/02:20 s. 110
Non-papers .....	2003/04:10 s. 86

Notifiering av miljöbalken .....	2001/02:20 s. 110
Nyckeltal.....	2004/05:10 s. 33
Nådeärenden .....	2002/03:10 s. 39
regeringens handläggning av .....	2002/03:10 s. 39
Näringsdepartementet .....	2000/01:20 s. 112
förvaltningsärenden (överklagningsärenden) .....	2001/02:10 s. 35
som beredningsorgan.....	2000/01:20 s. 112
Offentliggörande av aktieförsäljning.....	2001/02:20 s. 261
Officiellt besök utomlands av statsråd .....	2004/05:20 s. 42
Parlamentarisk utredning, socialförsäkringar .....	2004/05:20 s. 66
Penninglotteriet.....	2003/04:10 s. 29
Permutationsärenden .....	2004/05:10 s. 51
Personalsituationen i Regeringskansliet.....	2001/02:10 s. 10
Politisk överenskommelse .....	2002/03:10 s. 62
Politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet .....	2000/01:10 s. 6
.....	2001/02:10 s. 7
.....	2002/03:10 s. 14
.....	2003/04:10 s. 13
.....	2004/05:10 s. 25
.....	2005/06:10 s. 11
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
Regelförenkling, regelförbättring .....	2005/06:10 s. 37
Regeringens behandling av riksdagens skrivelser .....	2000/01:10 s. 42
Regeringens beslut om en viss organisationsförändring inom Försvarsmakten.....	2000/01:20 s. 16
Regeringens fördelning av stöd till lokala investeringsprogram .....	2000/01:20 s. 24
Regeringens förhållande till riksdagen.....	2000/01:20 s. 16
Regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation .....	2000/01:10 s. 3
.....	2002/03:10 s. 8
.....	2003/04:10 s. 8
.....	2004/05:10 s. 8
.....	2005/06:10 s. 7
Regeringsbeslut, beslut att befria Anhörigkommittén från dess uppdrag om skärpt transportörsansvar.....	2001/02:20 s. 197
Regeringskansliet som myndighet.....	2000/01:10 s. 8
.....	2001/02:10 s. 21
.....	2002/03:10 s. 19
.....	2003/04:10 s. 16
.....	2004/05:10 s. 31
Regeringskansliet .....	2000/01:10 s. 4
integrationsfrågor m.m. ....	2001/02:10 s. 13

integrationsfrågor m.m. ....	2005/06:10 s. 15
jämställdhetsfrågor i .....	2003/04:10 s. 11
jämställdhetsfrågor i .....	2004/05:10 s. 26
konsultavtal.....	2001/02:10 s. 14
kvinnliga chefer i.....	2003/04:10 s. 11
kvinnliga chefer i.....	2004/05:10 s. 28
personalutvecklingen i .....	2003/04:10 s. 11
personalutvecklingen i .....	2004/05:10 s. 22
Riksrevisionens tillgång till handlingar i.....	2004/05:20 s. 244
Regeringskansliets organisering för särskilda projekt.....	2000/01:10 s. 16
.....	2004/05:10 s. 37
Regeringsombildning .....	2004/05:10 s. 11
Regeringsprotokollen .....	2000/01:10 s. 28
.....	2001/02:10 s. 24
.....	2002/03:10 s. 21
.....	2003/04:10 s. 17
.....	2004/05:10 s. 16
.....	2005/06:10 s. 18
Regeringsärenden, handläggning av.....	2000/01:20 s. 24
Regleringsbrev.....	2000/01:20 s. 20
för Vägverket.....	2000/01:20 s. 20
villkor i .....	2003/04:10 s. 25
Remissberedning .....	2004/05:10 s. 74
av EG-direktiv .....	2004/05:10 s. 74
av Försvarsmaktens grundorganisation .....	2004/05:20 s. 122
av svenska ståndpunkter .....	2004/05:10 s. 74
Remissförfarande.....	2002/03:10 s. 64
EG-direktiv .....	2004/05:10 s. 71
Resultatredovisning .....	2004/05:10 s. 31
Riksdagen, propositionsavlämnandet .....	2001/02:10 s. 26
Riksförsäkringsverket, uppdrag till rörande beräkningsgrunder för förtidspension .....	2004/05:20 s. 208
Riksgäldskontoret .....	2004/05:20 s. 21
Riksrevisionen, tillgång till handlingar i Regeringskansliet.....	2004/05:20 s. 244
Ränta för lån till hemutrustning.....	2003/04:10 s. 21
Rättsinformationssystemet .....	2004/05:10 s. 46
SAS kartellsamarbete med Maersk .....	2001/02:20 s. 160
Sekretess enligt lagen om offentlig upphandling .....	2004/05:20 s. 201
Sida-rapport .....	2004/05:20 s. 248
Skolministerposten, interregnum på.....	2001/02:20 s. 29
Skolverket, tillbakadragande av en rapport från.....	2004/05:20 s. 204
Skolverkets rapport om konfessionella friskolor.....	2004/05:20 s. 200
Skriftlig fråga om utvecklingen av brottsligheten, svar på.....	2004/05:20 s. 52
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
Statlig styrning.....	2005/06:10 s. 21
Statliga bidrag till infrastrukturinvesteringar i Stockholm .....	2001/02:20 s. 251
Statliga bolag, styrning av .....	2003/04:10 s. 62



Statliga företag.....	2005/06:10 s. 26
Statligt stöd till lokala investeringsprogram.....	2000/01:10 s. 19
Statsbesök (Brunei) .....	2004/05:20 s. 84
Statsflygplan, nyttjande av .....	2004/05:20 s. 253
Statsminister Göran Perssons uppmaning till kommunerna om socialbidraget.....	2000/01:20 s. 140
Statsministerns uttalande om en ny flygplats i Stockholmsregionen .....	2000/01:20 s. 137
Statsrådet Ulrica Messings uttalande om att ladda ned musik från Internet utan betalning.....	2000/01:20 s. 146
Stattum.....	2004/05:20 s. 21
Styrelser för högskolor och universitet, utseende av ledamöter.....	2004/05:20 s. 135
Svensk EU-kommissionär, utseende av kandidat till .....	2004/05:20 s. 155
Svensk Författningssamling (SFS).....	2004/05:10 s. 38
Svenska ståndpunkter, remissberedning av .....	2004/05:10 s. 71
Säkerheten på fängelser.....	2004/05:20 s. 96
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 .....	2004/05:20 s. 66
parlamentarisk utredning om socialförsäkringar .....	2004/05:20 s. 66
utredning om könsneutral lagstiftning.....	2004/05:20 s. 72
Tillstånd till vapenexport.....	2001/02:20 s. 142
Tillståndsgivning till spel på Internet .....	2001/02:20 s. 92
Tjänstetillsättningar .....	2001/02:20 s. 102
chef för Östasiatiska museet .....	2001/02:20 s. 102
handläggning av ett tillsättningsärende .....	2001/02:20 s. 102
kön vid tillsättning.....	2005/06:10 s. 51
politisk bakgrund vid tillsättning.....	2005/06:10 s. 50
tillsättning av statlig tjänst.....	2005/06:10 s. 49
Torslanda, kommunindelning avseende stadsdelen.....	2001/02:20 s. 49
Tryck- och yttrandefrihet.....	2004/05:20 s. 108
Ubåtskränknings i svenska vatten.....	2001/02:20 s. 219
Upphandling .....	2001/02:20 s. 80
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 Väst kustbanan.....	2000/01:20 s. 52
Utdelning från statliga bolag .....	2004/05:20 s. 21
Utnämningmakten.....	2001/02:20 s. 167
.....	2003/04:10 s. 54
.....	2005/06:10 s. 49
Utom listan, beslut i regeringsärenden .....	2002/03:10 s. 24
Utrikespolitik, beslutsfattande inom.....	2004/05:10 s. 89
Utskottsinitiativ .....	2004/05:20 s. 31
Uttalanden av statsråd.....	2000/01:20 s. 135
offentliggörande av aktieförsäljning.....	2001/02:20 s. 261
statsministerns uttalande om en ny flygplats i Stockholmsregionen .....	2000/01:20 s. 137

statsrådet Ulrica Messings uttalande om att ladda ned musik från Internet utan betalning.....	2000/01:20 s. 146
tvist i arbetsrättsfrågor.....	2004/05:20 s. 196
tv-program i SVT.....	2004/05:20 s. 190
Vapenembargo.....	2001/02:20 s. 88
A-punkter.....	2001/02:20 s. 89
hävande av.....	2001/02:20 s. 88
mot Kina, regeringens hantering av.....	2004/05:20 s. 168
samråd med riksdagens EU-nämnd.....	2001/02:20 s. 89
Vattenfall, regeringens styrning av.....	2004/05:20 s. 216
Vissa frågor i samband med Telia-Telenor-affären.....	2000/01:20 s. 79
Ägarförvaltning.....	2005/06:10 s. 26
Östersjömiljard 2.....	2004/05:20 s. 14
Östersjömiljarden.....	2000/01:10 s. 23
Överklagningsärenden avseende arbetsmiljön.....	2003/04:10 s. 31