



Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

Inledning

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

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

Utöver konselj-, regerings- och statsministerprotokoll har vid granskningen funnits att tillgå material som tagits fram av utskottets kansli, vissa andra utskottskanslier och av Regeringskansliet. Ett antal akter i regeringsärenden har varit tillgängliga. Väsentliga delar av det material som funnits att tillgå återges i *bilagorna 1.1–8.1*.

Sammanfattning

Utskottet följer *Regeringskansliets utveckling* i vissa hänseenden. Ökningen av antalet politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet fortsätter, likaså ökningen av det sammanlagda antalet anställda. Den långsiktiga utvecklingen av antalet anställda i Regeringskansliet ger utskottet anledning till skärpt uppmärksamhet och närmare granskning av orsakerna. I fråga om jämställdheten mellan könen anser utskottet det vara av yttersta vikt att kvinnors kompetens tas till vara även inom de högre tjänsterna inom Regeringskansliet, vilket enligt vad granskningen utvisar hittills inte förefaller ha blivit fallet inom vissa tjänstekategorier.

Vid granskningen av *regeringens protokoll* har utskottet uppmärksammat vissa smärre brister i formellt hänseende. Dessa iakttagelser har under hand påpekats för Regeringskansliet.

Protokollsgranskningen har vidare givit utskottet anledning att gå närmare in på vissa frågor.

En gäller *ränta för lån till hemutrustning*. Sådan ränta har bestämts för ett år i sänder genom särskilda regeringsbeslut utan att räntan fastställts i förordningsform. Utskottet anför att det är naturligt att föreskrifter av betydelse för allmänheten ges författningsform och även att författningsregleringen därvid görs så fullständig att den inte behöver hänvisa till regleringsbrev.

En annan fråga som utskottet tagit upp i samband med granskningen av regeringsprotokollen gäller *bidragsutbetalningar via AB Svenska Spel*. Regeringen har i flera fall beslutat om utbetalning av bidrag till olika projekt och därvid bestämt att bidragen skolas utbetalas av Aktiebolaget Svenska Spel. Utskottet konstaterar att den ordning som tillämpats inte kan sägas vara i överensstämmelse med de principer som är vägledande på finansmaktens område och för statsbudgetens utformning. Den stämmer enligt utskottet knappast heller överens med det aktiebolagsrättsliga regelverket och vad som gäller för statens ägande och förvaltningen av de statligt ägda företagen. Utskottet konstaterar att ett arbete kommer att inledas i Regeringskansliet för att ändra förfarandet och utgår från att förhållandena därigenom bringas till överensstämmelse med de regler som gäller.

Utskottet går vid sina granskningar som regel igenom någon eller några grupper av *förvaltningsärenden* som avgjorts av regeringen. Årets granskning har gällt överklagningsärenden avseende arbetsmiljön. Vad utskottet iakttagit i fråga om dessa ärenden gäller främst tidsåtgången för prövningen. Utskottet vill efter sin granskning rent allmänt understryka vikten av att prövningen av en anställningsansökan i överklagandeärenden görs med utgångspunkt i att ärendets handläggning inte onödigtvis fördröjs.

Utskottet har granskat regeringens beredning av de *lagärenden* i vilka en proposition lämnats till riksdagen under år 2002. Granskningen har inriktats på Lagrådets yttranden i dessa lagärenden och vilka beredningsåtgärder yttrandena föranlett i Regeringskansliet. Beredningen av lagärenden som inte lett till proposition omfattas inte av utskottets granskning. Någon heltäckande bild av kvalitetsnivån i regeringens lagförslag har inte åsyftats.

Utskottet framhåller att lagstiftning som håller tillräckligt hög kvalitet är en förutsättning för att förutsebarhet och därmed enskildas rättssäkerhet skall kunna garanteras. Fullgoda lagstiftningsprodukter innebär vidare att kravet på enhetlighet, konsekvens och klarhet kan uppnås. Genom tillräckligt genomtänkt lagstiftning kan också oönskade samhällsekonomiska konsekvenser undvikas. Det är i första hand regeringen som tar initiativ till och svarar för beredningen av förslag till ny lagstiftning. Regeringen har därför ett betydande ansvar i arbetet med att upprätthålla god kvalitet i lagstiftningen.

Enligt utskottets mening utgör det ett observandum att omkring en femtedel av de lagrådsyttranden som granskningen omfattat har innehållit invänd-

ningar som rör principiella frågor eller andra kvalitetsaspekter. Utskottet framhåller i detta sammanhang att det mot bakgrund av det remissförfarande som traditionellt tillämpas i den svenska lagstiftningsprocessen får anses att beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen innebär att regeringen som huvudregel bör genomföra en sedvanlig remissbehandling i skriftlig form. Utskottet understryker vidare vikten av att arbetet med lagärendena planeras så att tillräckligt med tid kan avsättas för det beredningsarbete som följer efter Lagrådets yttrande. Detta är inte minst viktigt med tanke på att en tydlig argumentation i propositionerna om skälen för regeringens förslag är av avgörande betydelse för beslutsprocessen i riksdagen. Att regeringens ställningstagande i en proposition har sin grund t.ex. i en annan juridisk bedömning än den Lagrådet har gjort eller i ett visst politiskt hänsynstagande bör redovisas tydligt.

Utskottet har granskat det sätt på vilket regeringen utövat *utnämningssmakten*. Granskningen har omfattat utnämningar av myndighetschefer under en avgränsad tid, vilket medfört att antalet utnämningar som ingår i granskningen är begränsat. Den ger således ingen heltäckande bild av myndighetscheferns bakgrund. Inte heller säger den något om utvecklingen över tid. Vad gäller utnämningar av t.ex. generaldirektörer har utskottet tidigare gjort bedömningen att den omständigheten att en person har en politisk bakgrund inte skall vara diskvalificerande vid tillsättningen, så länge endast sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet tillämpas vid tillsättningen. Tvärtom kan politisk erfarenhet ibland vara värdefull för den som skall leda en offentlig verksamhet.

Beträffande *regeringens styrning av de statliga bolagen* anför utskottet att det är av betydelse att styrningen sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Det bör utvecklas rutiner 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 förutsätter att det fortsatta utvecklingsarbetet avseende ägarstyrningen görs i medvetande om detta.

Beträffande *faktrapromemorior över EU-handlingar* konstaterar utskottet att den gällande fristen om fem veckor för avlämnande normalt inte hålls. Samtidigt kan ändamålsenligheten av denna frist ifrågasättas. Utskottet anför dock sammanfattningsvis att en snabbare expediering av faktrapromemorior än vad som normalt sker skulle vara önskvärd. Utskottet framhåller vidare betydelsen av att de dokument som skall föranleda faktrapromemorior väljs med noggrannhet så att promemoriorna blir relevanta.

Beträffande handlingar som betecknas som *non-papers* anför utskottet att beteckningen non-paper är okänd för lagstiftaren och därmed lagstiftningsmässigt inte utgör någon särskild kategori av handlingar, samt att de i likhet med andra handlingar omfattas av regelverket om allmänna handlingars offentlighet. Utskottet konstaterar i det aktuella ärendet att framläggandet av tankar och idéer i princip måste vara lika väl förankrat i riksdagen oavsett om

tankarna eller idéerna läggs fram muntligt eller skriftligt, och för skriftliga handlingar oavsett deras beteckning.

Innehållsförteckning

Inledning	1
Sammanfattning	1
Utskottets anmälan	8
1 Regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation.....	9
1.1 Regeringen	9
Förordnanden och entlediganden av statsråd.....	9
Förordnanden enligt 7 kap. 5 § regeringsformen.....	10
2 Regeringskansliet	13
2.1 Personal	13
2.2 Politiskt tillsatta tjänstemän.....	16
2.3 Jämställdhet.....	16
2.3.1 Främjandet av kvinnliga chefer	16
2.4 Regeringskansliet en myndighet – en analys av effekter och konsekvenser.....	18
Utskottets ställningstagande	19
3 Regeringsprotokollen	20
3.1 Inledning	20
3.2 Statistik.....	20
3.3 Formell granskning av regeringsprotokollen.....	23
Regeringsprotokollen 2002	23
Utskottets ställningstagande	23
3.4 Ränta för lån till hemutrustning – förvaltningsbeslut eller författningsreglering.....	23
Regeringsbeslut	23
Gällande regler m.m.	23
Promemoria från Regeringskansliet	26
Utskottets ställningstagande	27
3.5 Villkor i regleringsbrev eller författningsreglering	27
Regeringsbeslutet m.m.	27
Tidigare granskning.....	28
Promemoria från Regeringskansliet	29
Utskottets ställningstagande	29
3.6 Bidragsutbetalningar via AB Svenska Spel.....	29
Regeringsbesluten	29
Finansmakten i regeringsformen	30
Lag om statsbudgeten (budgetlagen).....	30
Nuvarande ordning för budgetering och redovisning av inkomster från utdelningar samt utgifter för insatser i statliga bolag	30
Aktiebolagslagen	31
Penninglotteriets historia	31
Statens ekonomiska krav på AB Svenska Spel.....	31

Promemoria från Regeringskansliet.....	32
Utskottets ställningstagande	32
4 Vissa förvaltningsärenden –Överklagningsärenden avseende arbetsmiljön.....	34
Inledning.....	34
Bakgrund	34
Utskottets ställningstagande	35
5 Beredningen av lagärenden	36
Ärendet	36
Lagrådets granskning.....	36
Beredning av lagärenden	38
Tidigare granskning	40
Den nu aktuella granskningen	42
Promemoria från Regeringskansliet.....	43
De särskilt granskade lagärendena.....	44
Utskottets ställningstagande	55
6 Regeringens utövande av utnämningssmakten.....	58
Inledning.....	58
Allmänt om tillsättning av statliga tjänster	58
Regeringens chefspolicy.....	59
Undersökningar av regeringens utövande av utnämningssmakten.....	59
Konstitutionsutskottets tidigare granskning.....	60
Promemoria från Regeringskansliet.....	61
Statistik avseende politisk bakgrund och kön	62
Utskottets ställningstagande	64
7 Regeringens styrning av de statliga bolagen.....	66
Bakgrund	66
Regelverk.....	66
Statens ägarpolitik	67
Synen på statligt ägande	68
Organisering i regeringen och Regeringskansliet	69
Granskningar av regeringens ägarstyrning	70
Promemoria från Regeringskansliet.....	74
Utskottets ställningstagande	76
8 Frågor med anknytning till EU-arbetet.....	78
8.1 Faktapromemorior över EU-handlingar.....	78
Bestämmelser om och riktlinjer för regeringens informationsskyldighet m.m.	78
Nytt uppdrag till Riksdagskommittén.....	82
Tidigare granskning av konstitutionsutskottet	83
Faktapromemorior under riksmötet 2002/03	84
Uppgifter från Regeringskansliet.....	85
Uppgifter från utskottskansliet	87
Utskottets ställningstagande	89

8.2 Handlingar betraktade som non-papers	90
Bakgrund	90
Bestämmelser om allmänna handlingar.....	91
Uppgifter från Statsrådsberedningen	92
Utskottets ställningstagande	93
Sakregister 2000-2003	94

Utskottets anmälan

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

Stockholm den 11 december 2003

På konstitutionsutskottets vägnar

Gunnar Hökmark

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Hökmark (m), Göran Magnusson (s), Helena Bargholtz (fp), Pär Axel Sahlberg (s), Kenth Högström (s), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Mats Berglind (s), Henrik S Järrel (m), Anders Bengtsson (s), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Billy Gustafsson (s), Inger Jarl Beck (s) och Ulf Holm (mp).

1 Regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation

Inledning

I tidigare granskningsbetänkanden, senast 2002/03:KU10, har utskottet behandlat olika förändringar i både regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation. Den senaste granskningen avsåg i huvudsak år 2002. I det följande redogör utskottet för vad som ägt rum fr.o.m. december 2002 t.o.m. november 2003.

1.1 Regeringen

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

De under perioden för utskottets granskning förekommande förordnanden enligt 7 kap. 5 § regeringsformen, och därtill förordnanden och entlediganden av statsråd, återfinns i *bilaga 1.1*.

Förordnanden och entlediganden av statsråd

Statsrådet Anna Lindh avled den 11 september 2003. Statsministern förordnade samma dag Jan O Karlsson att tills vidare vara chef för Utrikesdepartementet. Därefter förordnade statsministern den 7 oktober 2003 Laila Freivalds att fr.o.m. den 10 oktober 2003 vara statsråd och chef för Utrikesdepartementet. Laila Freivalds har samma ansvarsområde som Anna Lindh hade. Samma dag beslutade statsministern att entlediga statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet Jan O Karlsson fr.o.m. den 10 oktober 2003.

Statsministern förordnade den 7 oktober 2003 Carin Jämtin att fr.o.m. den 10 oktober 2003 vara statsråd.

Statsministern förordnade den 7 oktober 2003 Barbro Holmberg att fr.o.m. den 10 oktober 2003 vara statsråd.

Statsministern beslutade den 7 oktober 2003 att entlediga statsrådet och ställföreträdande statsministern Margareta Winberg fr.o.m. den 31 oktober 2003.

Statsministerns beslut om regeringens sammansättning har även meddelats till riksdagens talman i ett samlingsbeslut av den 7 oktober 2003.

Förordnanden enligt 7 kap. 5 § regeringsformen

Statsministern förordnade den 18 december 2002, med ändring av förordnandet den 21 oktober 2002, statsrådet Mona Sahlin att fr.o.m. den 1 januari 2003 i chefen för Justitiedepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att till statsrådet Sahlins ansvarsområde skall höra följande myndigheter och organ: Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Nämnden mot diskriminering och Integrationsverket.

Statsministern förordnade den 18 december 2002, med ändring av förordnandet den 21 oktober 2002, statsrådet Pär Nuder att fr.o.m. den 1 januari 2003 i chefen för Justitiedepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Valmyndigheten skall höra till statsrådet Nuders ansvarsområde.

Statsministern förordnade den 18 december 2002, med ändring av förordnandet den 21 oktober 2002, statsrådet Lars-Erik Lövdén att fr.o.m. den 1 januari 2003 i chefen för Justitiedepartementets ställe föredra vissa lagstiftningsärenden.

Statsministern förordnade den 18 december 2002, med ändring av förordnandet den 21 oktober 2002, statsrådet Gunnar Lund att fr.o.m. den 1 januari 2003 i chefen för Justitiedepartementets ställe föredra vissa lagstiftningsärenden.

Statsministern förordnade den 18 december 2002 statsrådet Mona Sahlin att fr.o.m. den 1 januari 2003 i chefen för Försvarsdepartementets ställe föredra förvaltningsärenden som hör till M/S Estonias förlisning.

Statsministern förordnade den 18 december 2002, med ändring av förordnandet den 21 oktober 2002, statsrådet Berit Andnor att fr.o.m. den 1 januari 2003 i chefen för Socialdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att till statsrådet Andnors ansvarsområde skall höra följande myndigheter och organ: Riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna, Handikappombudsmannen, Hjälpmedelsinstitutet, Statens institut för särskilt utbildningsstöd, Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, Barnombudsmannen och Arvsfondsdelegationen.

Statsministern förordnade den 18 december 2002, med ändring av förordnandet den 21 oktober 2002, statsrådet Morgan Johansson att fr.o.m. den 1 januari 2003 i chefen för Socialdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att till statsrådet Johanssons ansvarsområde skall höra följande myndigheter och organ: Smittskyddsinstitutet, Institutet för psykosocial medicin, Statens folkhälsoinstitut, Statens institutionsstyrelse och Alkoholsortimentsnämnden.

Statsministern förordnade den 18 december 2002, med ändring av förordnandet den 21 oktober 2002, statsrådet Hans Karlsson att fr.o.m. den 1 januari 2003 i chefen för Socialdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden.

Statsministern förordnade den 18 december 2002, med ändring av förordnandet den 21 oktober 2002, statsrådet Lars-Erik Lövdén att fr.o.m. den 1 januari 2003 i chefen för Finansdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att till statsrådet Lövdéns ansvarsområde skall höra följande myndigheter och organ: länsstyrelserna, Statens bostadskreditnämnd och Statens bostadsnämnd.

Statsministern förordnade den 18 december 2002, med ändring av förordnandet den 21 oktober 2002, statsrådet Gunnar Lund att fr.o.m. den 1 januari 2003 i chefen för Finansdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att till statsrådet Lövdéns ansvarsområde skall höra följande myndigheter och organ: Riksgäldskontoret, Finansinspektionen, allmänna pensionsfonderna, Styrelsen för Sveriges allmänna hypoteksbank, Styrelsen för sparbankernas säkeretskassa, Insättningsgarantinämnden, Premiepensionsmyndigheten, Arbetsgivarverket, Datainspektionen, Kammarkollegiet, Statens skaderegleringsnämnd, Statskontoret, Statens personadressregisternämnd, Statistiska centralbyrån, Statens utlandslönenämnd, Statens ansvarsnämnd, Statens kvalitets- och kompetensråd, Offentliga sektorns särskilda nämnd, Trygghetsstiftelsen, Statens pensionsverk, Nämnden för statens avtalsförsäkringar, Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd och Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor.

Statsministern förordnade den 18 december 2002 statsrådet Pär Nuder att fr.o.m. den 1 januari 2003 i chefen för Finansdepartementets ställe föredra vissa förvaltningsärenden.

Statsministern förordnade den 18 december 2002 statsrådet Mona Sahlin att fr.o.m. den 1 januari 2003 i chefen för Finansdepartementets ställe föredra vissa förvaltningsärenden.

Statsministern förordnade den 18 december 2002, med ändring av förordnandet den 21 oktober 2002, statsrådet Lena Hallengren att fr.o.m. den 1 januari 2003 i chefen för Utbildningsdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Nationellt centrum för flexibelt lärande, Folkbildningsrådet och Ungdomsstyrelsen skall höra till statsrådet Hallengrens ansvarsområde.

Statsministern förordnade den 7 oktober 2003 statsrådet Barbro Holmberg att fr.o.m. den 10 oktober 2003 i chefen för Utrikesdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att till statsrådet Holmbergs ansvarsområde skall höra följande myndigheter och organ: Migrationsverket och Utlänningsnämnden.

Statsministern förordnade den 7 oktober 2003 statsrådet Carin Jämtin att fr.o.m. den 10 oktober 2003 i chefen för Utrikesdepartementets ställe föredra vissa förvaltningsärenden. Statsministern beslutade vidare att till statsrådet Jämtins ansvarsområde skall höra följande myndigheter och organ: Svenska institutet i Alexandria, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Nordiska afrikainstitutet, Stiftelsen Östekonomiska Institutet och Folke Bernadotteakademien.

Statsministern förordnade den 7 oktober 2003 statsrådet Mona Sahlin att fr.o.m. den 31 oktober 2003 i chefen för Näringsdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden. Statsministern beslutade vidare att Jämställdhetsombudsmannen och Jämställdhetsnämnden skall höra till statsrådet Sahlins ansvarsområde.

2 Regeringskansliet

2.1 Personal

Konstitutionsutskottet har under en följd av år i sina granskningsbetänkanden, senast 2002/03:KU10, redogjort för personalutvecklingen i Regeringskansliet. I likhet med de senaste granskningarna riktar utskottet även i år uppmärksamheten bl.a. mot frågor som gäller andelen politiskt tillsatta tjänstemän och personalutvecklingen inom Regeringskansliet, samt i viss mån jämställdhetsfrågor. I årets granskning har utskottet beslutat att rikta speciell uppmärksamhet på frågor rörande antalet kvinnor i kategorierna attachéer, generalkonsuler och ambassadörer samt antalet kvinnliga chefer i Regeringskansliet. Jämställdhetsfrågorna i årets granskning berör vidare främjandet av antalet kvinnliga chefer.

Regeringskansliet utgör sedan år 1997 en myndighet. I Regeringskansliet ingår nu Statsrådsberedningen, Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet, Socialdepartementet, Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet, Jordbruksdepartementet, Kulturdepartementet, Miljödepartementet och Näringsdepartementet samt Regeringskansliets förvaltningsavdelning. Utrikesförvaltningen består av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen. Utrikesrepresentationen lyder under Regeringskansliet. Utskottets granskning avser Regeringskansliet, ej utrikesrepresentationen.

Antalet tjänstgörande i Regeringskansliet, exklusive kommittéanställda och anställda i utlandsmyndigheter, var 3 550 i september 2003. Eftersom redovisningen tidigare år har avsett Regeringskansliet utom Utrikesdepartementet bör här för jämförelsens skull också anges att detta antal i september 2003 var 2 659. Personalutvecklingen under perioden 2000–2003 visar följande personalfördelning¹:

¹ Uppgifterna inkluderar de politiskt tillsatta tjänstemännen.

Dep.	2000	2001	2002	2003
SB	54	59	61	63 (+2)
Ju	243	282	292	280 (-12)
UD	i.u.	i.u.	i.u.	891 (-)
Fö	114	127	116	133 (+14)
S	168	190	194	208 (+14)
Fi	388	382	396	442 (+46)
U	164	172	161	185 (+24)
Jo	127	124	128	134 (+6)
Ku	120	74	70	68 (-2)
M	164	160	149	157 (+8)
N	348	408	399	401 (+2)
FA	545	572	592	588 (-4)
Totalt	2 435	2 550	2 558	3 550*

Antalet tjänstgörande exklusive kommittéanställda och anställda vid utlandsmyndigheter i Regeringskansliet åren 2000–2003

(*2 659 exklusive Utrikesdepartementet).²

Framställningen visar att Regeringskansliets personalökningar har fortsatt sedan utskottets senaste granskning. De största ökningarna har skett på Finansdepartementet med 46 personer, Utbildningsdepartementet med 24 personer och Social- och Försvarsdepartementen med 14 personer vardera. Två departement – Justitiedepartementet, Kulturdepartementet – och Förvaltningsavdelningen har haft minskningar i personalstyrkan.

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

² *Tjänstgörande* i detta avseende innebär att varje deltidsarbetande redovisas som 1 tjänstgörande.

År	Antal
1974	1 250
1982	2 022
1984	1 942
1986	1 856
1987	1 799
1988	1 782
1990	1 786
1991	1 803
1992	1 720
1993	1 849
1994	1 846
1996	2 157
1997	2 233
1999	2 307
2000	2 435
2001	2 550
2002	2 558
2003	2 659 (3 550*)

Tabellen utvisar antalet tjänstgörande (exklusive kommittéanställda) i Regeringskansliet, exklusive Utrikesdepartementet, åren 1974–2003.

*Medräknas Utrikesdepartementet (exklusive tjänstgörande vid utlandsmyndigheterna) är antalet tjänstgörande 3 550 i september månad 2003.

Enligt rapporten *Ett effektivare regeringskansli* (SB2001/8259) som avlämnats av Projektet för effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet ger dagens och framtidens krav på Regeringskansliet anledning att skapa bättre möjligheter för Regeringskansliet att möta de krav som myndigheten kan ställas inför. I rapporten står bl.a.:

Att Regeringskansliet resursmässigt har växt för att kunna möta nya krav är ostridigt. Om Regeringskansliet däremot har haft förmågan att i övrigt anpassa sin organisation, sitt arbetssätt och sina processer är mer diskutabelt.³

Som förklaring till detta kan enligt rapporten anges den speciella ställning som Regeringskansliet – i jämförelse med andra myndigheter – har i form av en uttalat politiskt styrande ledning, som förutsätter ett speciellt arbetssätt i organisationen.

³ Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder (SB2001/8259), januari 2003, s. 18

2.2 Politiskt tillsatta tjänstemän

Utskottet har under flera år kunnat konstatera att antalet politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet har ökat, från 155 tjänstemän år 1999 till 165 tjänstemän år 2002. De politiskt tillsatta tjänstemännen från samarbetspartierna Vänsterpartiets och Miljöpartiet de grönas kanslier som tillsattes efter regeringsbildningen i samband med valet år 2002 uppgår till 16 årsarbetskrafter fördelade på 19 tjänstgörande personer. De redovisas i följande tabell under Regeringskansliets förvaltningsavdelning (FA).

Utvecklingen av antalet politiskt tillsatta tjänstemän per departement under år 2003 framgår av följande tabell:

Departement	Politiskt tillsatta tjänstemän
SB	46
Ju	10
UD	12
Fö	6
S	15
Fi	17
U	12
Jo	4
Ku	3
M	5
N	18
FA	19**
Totalt	167

Antalet politiskt tillsatta tjänstemän per departement, inklusive Utrikesdepartementet, år 2003.

(** Samarbetspartiernas tjänstemän)

De politiskt tillsatta tjänstemännen har ökat i antal med 2 personer till totalt 167 sedan förra årets granskning (bet. 2002/03:KU10 s. 15).

2.3 Jämställdhet

2.3.1 Främjandet av kvinnliga chefer

Utskottet har, som omnämnts i avsnitt 2.1, i årets granskning av Regeringskansliet avseende personalutvecklingen beslutat att rikta speciell uppmärksamhet på frågor rörande antalet kvinnliga chefer i Regeringskansliet och i vissa befattningar inom utrikesförvaltningen. Granskningen gäller i huvudsak främjandet av antalet kvinnliga chefer.

Av Regeringskansliets *Handlingsplan för jämställda löner* (FA/2002/500/PERS) framgår att vissa jämställdhetsfrågor som berör kvinnors situation på arbetsplatsen – föräldraledigas lönesättning och löneutveckling, löner i kvinnodominerade yrken m.m. – utvärderats i Regeringskansliet och att arbetet med de frågor som utskottet tidigare uppmärksammat fortgår (bet. 2002/03:KU10 s. 16). En uppföljning av analysen av löneskillnader mellan könen som uppmärksammats inför lönerevisionen våren 2003 utförs för närvarande inom Regeringskansliet.

Kvinnliga chefer i Utrikesförvaltningen

Regeringskansliet redovisar i en promemoria av den 7 november 2003, *bilaga 1.1*, att andelen kvinnliga chefer vid utlandsmyndigheterna är 26 %.

Antalet kvinnliga attachéer uppges vara 17, i jämförelse med männen som är 28 stycken. Det finns 36 kvinnliga ambassadörer (24 % av hela gruppen ambassadörer), medan de manliga ambassadörerna uppgår till 114 stycken. Andelen kvinnor på rådsnivå, dvs. departementsråd som inte är chefer, ambassadråd, kansliråd, ämnesråd eller ministrar, är 41 %.

Kvinnliga chefer i Regeringskansliet

Inom hela Regeringskansliet är könsfördelningen för kvalificerade tjänstebemärkningar bland ambassadråden finns 52 kvinnor (47 %) och 59 män, bland ämnesråden 70 kvinnor (41 %) och 99 män, bland kansliråden 236 kvinnor (53 %) och 212 män, och bland departementsråden 102 kvinnor (37 %) och 172 män.

I promemorian anför att obalansen ur ett jämställdhets- och kompetensperspektiv till stor del beror 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. Regeringskansliet anför 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 anför också att det sedan flera år tillbaka pågår ett aktivt arbete för att rekrytera fler kvinnliga chefer till utlandsmyndigheterna. Enligt målet i Regeringskansliets jämställdhetsplan 2003–2004 skall minst 30 % av cheferna på utlandsmyndigheterna vara kvinnor vid utgången av år 2004. Vid bemanning av chefer föreslås att förslag som överlämnas till ledningen alltid skall innehålla minst en kvinna och en man.

Utvecklingen av rekryteringen av kvinnliga chefer

Regeringskansliet anför i sin handlingsplan för jämställda löner (2003-01-31) följande:

Jämställdhetsarbetet i RK bedrivs genom aktiva åtgärder och genom integrering av jämställdhetsperspektivet i den övriga verksamheten. [...] I jämställdhetsplanen är ett av målen att genomföra chefsutbildning med jämställdhetsperspektiv. Utbildningen skall omfatta principer för rekrytering, lönesättning och befordran samt övrigt jämställdhetsarbete.

Som ett led i arbetet med jämställdhetsplanen har Regeringskansliet under år 2002 genomfört ett karriärplaneringsprogram. Under året har 225 personer deltagit i programmet, varav 178 är kvinnor. Samtliga yrkeskategorier fanns representerade i karriärplaneringsprogrammet, men huvudgruppen var departementssekreterare, vilket enligt Regeringskansliet är rekryteringsbasen för framtidens chefer.

En utvärdering av programmet genomfördes i slutet av år 2002. Deltagarna hade i utvärderingen angivit att de upplevde att de fått en plan för sin fortsatta karriär och ett underlag för framtida samtal med arbetsledande chef kring arbetsuppgifter, arbetsmiljö och karriärutveckling. Ansvar för programmet har sedermera lagts ut till de personalansvariga på respektive departement.

Förutom karriärplaneringsprogrammet har Regeringskansliet även ett chefsprogram, som riktar sig till samtliga chefskategorier och innehåller en chefsutbildning med jämställdhetsperspektiv. Utbildningen omfattar principer för rekrytering, lönesättning och befordran samt övrigt jämställdhetsarbete. Inom ramen för chefsprogrammet har under 2002–2003 totalt 61 nya chefer – varav 33 kvinnor – deltagit i Regeringskansliets introduktionsprogram som omfattar gruppchefer, sektionschefer, biträdande enhetschefer och enhetschefer. Programmet består av en nio dagar lång utbildning som bl.a. innehåller teoretiska utbildningsinslag kring vikten av jämställdhet i Regeringskansliet.

Under år 2003 har bl.a. huvudmän deltagit i en särskild utbildning om frågor rörande jämställdhet.

Mentorprogram och förbättrade förutsättningar att kombinera förvärvsarbete och föräldraskap

Regeringskansliet anför att mentorer skall särskilt erbjudas de kvinnor som arbetsgivaren bedömer som tänkbara blivande chefer. Mentorprogrammet kommer att starta under år 2004.

Därutöver har Regeringskansliet genomfört en kvalitativ undersökning med syfte att öka kunskapen och skapa bättre förutsättningar för medarbetarna att kunna förena förvärvsarbete och föräldraskap. Den kvalitativa undersökningen kommer enligt uppgift från Regeringskansliet att följas av en enkätundersökning och därefter redovisas i en slutrapport.

2.4 Regeringskansliet en myndighet – en analys av effekter och konsekvenser

Utskottet har under en rad av år följt myndigheten Regeringskansliets skapande genom sammanslagningen av Statsrådsberedningen, departementen och förvaltningsavdelningen år 1997 och konsekvenserna för verksamheten genom åren. Vid den senaste granskningen riksmötet 2002/03 uppmärksammade utskottet att Regeringskansliet tillsatt en arbetsgrupp som skall analysera de konsekvenser som sammanslagningen medfört.

Arbetsgruppen har sedermera avlämnat sin rapport *Regeringskansliet en myndighet – en analys av effekter och konsekvenser* (Ds 2003:44). Slutsatserna är bl.a. att sammanslagningen inte har inneburit någon drastisk förändring av verksamheten, även om arbetssättet har förändrats något i riktning mot effektivisering. Myndigheten Regeringskansliet har blivit mer flexibel och uppföljning av verksamheten har underlättats i och med att verksamheten numera har *ett* övergripande mål. Även Regeringskansliets administration har kunnat effektiviseras genom att organisatorisk och i vissa fall fysisk samling av stödfunktioner har kunnat genomföras. Kvaliteten på de administrativa tjänsterna har därigenom kunnat höjas och andelen baspersonal i kärnverksamheten kunnat minskas.

Rapporten visar också på behovet av en kontinuerlig utveckling av verksamheten för att tillgodose största möjliga flexibilitet och effektivitet hos regeringens kansli även i framtiden för att kunna möta kommande behov.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar, i likhet med föregående år, att antalet tjänstgörande i Regeringskansliet fortsätter att öka. Även antalet politiskt tillsatta tjänstemän har ökat, från 155 tjänstemän år 1999 till 167 tjänstemän år 2003. Ökningen har ägt rum samtidigt som antalet regeringsärenden under en följd av år minskats väsentligt och Regeringskansliet omorganiserats. Den långsiktiga utvecklingen i fråga om Regeringskansliets personal är sådan att utskottet har anledning till skärpt uppmärksamhet och närmare granskning av orsakerna.

Utskottet anser det vara av största vikt att kvinnors kompetens tas till vara även i de högre tjänsterna inom Regeringskansliet, vilket hittills inom vissa tjänstekategorier inte förefaller ha blivit fallet. En utveckling som leder till fler kvinnor på höga poster skulle enligt utskottet tydligt visa att kvinnors kompetens ges lika värde som mäns.

Utskottet har från konstitutionella utgångspunkter i granskningsärendet inte anledning att göra några vidare uttalanden.

3 Regeringsprotokollen

3.1 Inledning

För konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning har utskottet rätt att utfå protokollen över beslut i regeringsärenden och handlingar som hör till dessa ärenden. Inom utskottskansliet har gjorts en genomgång av samtliga regeringsprotokoll 2002 inom Näringsdepartementets och Kulturdepartementets områden samt konseljprotokollen och underprotokollen i serie B. Mot bakgrund av vissa iakttagelser som gjorts under granskningen av protokollen har utskottet ställt frågor till Regeringskansliet om bl.a. formerna för bestämmande av räntesatser och om villkor i regleringsbrev samt vissa bidragsutbetalningar av Svenska Spel AB. Frågorna besvarades den 23 oktober respektive den 12 november 2003, se *bilagorna 3.1.1* samt *3.6*.

3.2 Statistik

Antalet registrerade ärenden som avgjorts vid regeringssammanträde har minskat från 10 521 år 2001 till 9 548 år 2002. Som framgår av tabellen nedan är den långsiktiga trenden att antalet regeringsärenden minskar. Sedan slutet av 1980-talet har antalet ärenden mer än halverats. En väsentlig orsak till denna nedgång torde vara det sedan lång tid pågående arbetet med att föra över ärenden om överprövning av förvaltningsärenden från regeringen till allmän förvaltningsdomstol (se bet. 1999/2000:KU10). Den största minskningen av ärenden ägde rum under år 1992. Till stor del förklaras den av inrättandet av Utlänningsnämnden det året, vilket medförde att över 9 000 ärenden överflyttades från regeringen till den nya myndigheten.

Av tabellen framgår även att antalet avgjorda regeringsärenden ökade förhållandevis kraftigt under år 2001. Utvecklingen berodde på en ökning av antalet dispensärenden i Socialdepartementet med anledning av att läkemedel för behandling av fetma och impotens lyftes ut ur läkemedelsförmånerna. Sedan den 1 oktober 2002 ansvarar en ny myndighet, Läkemedelsförmånsnämnden, för beslut rörande subventionering och prisreglering i fråga om läkemedel och andra varor som ingår i läkemedelsförmånerna. Inrättandet av den nya myndigheten bidrog till att antalet ärenden minskade under år 2002.

Regeringskansliet har tillhandahållit statistik åt utskottet över antalet avgjorda regeringsärenden under år 2002 fördelat på olika ärendegrupper (se *bilaga 3.2.1*). Totalt rör det sig om 10 ärendegrupper. I likhet med 2001 var den största ärendegruppen dispensärenden och övriga partsärenden, som dock minskade från 4 382 till 3 691. Näst största ärendegrupp var regleringsbrev samt anslags- och bidragsärenden, som jämfört med 2001 minskade från

1 878 till 1 646. Den tredje största ärendegruppen var anställningsärenden, som ökade från 1 588 till 1 610.

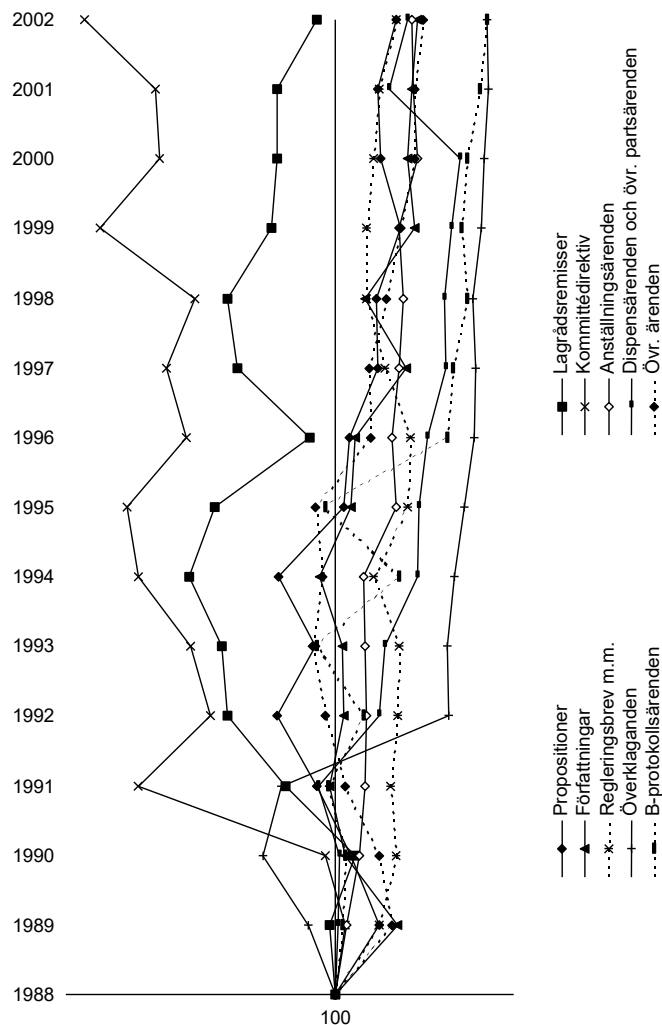
År	Antal
1988	20 279
1989	19 293
1990	20 650
1991	21 394
1992	13 990
1993	13 992
1994	12 981
1995	11 691
1996	10 241
1997	9 373
1998	9 946
1999	9 007
2000	8 272
2001	10 521
2002	9 548

Figuren nedan visar indexerad utveckling över tid av olika typer av regeringsärenden. Som framgår av tabellen har sedan 1988 antalet ärenden minskat i flertalet ärendegrupper. I enlighet med vad som anförts inledningsvis har ärenden som rör överklaganden minskat kraftigt. Huvudsakligen ägde denna minskning rum under år 1992, för att därefter ha legat på relativt jämn nivå. Sett över en längre tidsperiod har även antalet B-protokollsärenden minskat kraftigt, dvs. sådana ärenden där handlingarnas innehåll helt eller delvis är sekretessbelagt. Andra ärendetyper som minskat är propositioner, författningar, regleringsbrev samt anslags- och bidragsärenden, anställningsärenden, dispens- och partsärenden samt "övriga ärenden". En typ av ärenden som ökat sedan slutet av 1980-talet är kommitté- och utredningsdirektiv. Även lagrådsremisserna har ökat under den studerade perioden. Sin kulmen nådde dessa ärenden dock i början och mitten av 1990-talet, för att därefter ha minskat något.

Fördelat per departement framgår av den statistik Regeringskansliet tillhandahållit åt utskottet att Socialdepartementet var det departement som hade det största antalet regeringsärenden (2 179) under 2002. Därefter följde Justitiedepartementet (1 724) och Näringsdepartementet (1 447). Det minsta antalet regeringsärenden hade Kulturdepartementet (395) och Jordbruksdepartementet (400). Jämfört med 2001 minskade de flesta departement antalet regeringsärenden under 2002. Störst var minskningen, av skäl som framgått ovan,

av Socialdepartementets ärenden, därefter Miljödepartementets. I fyra departement var utvecklingen den omvända, dvs. antalet regeringsärenden ökade i större eller mindre utsträckning. Mest ökade Finansdepartementets ärenden, därefter Utrikesdepartementets.

Vad gäller propositioner kom i likhet med 2001 det största antalet under 2002 från Justitiedepartementet (42). Näst flest propositioner kom från Socialdepartementet (27), följt av Finans- respektive Näringsdepartementet (vardera 25). Det minsta antalet propositioner kom från Utbildnings- respektive Kulturdepartementet (vardera 4) samt Försvars- respektive Jordbruksdepartementet (vardera 5).



3.3 Formell granskning av regeringsprotokollen

Utskottet har återkommande gått igenom regeringsprotokollen och har vid några tillfällen konstaterat smärre formella brister. Vissa sådana iakttagelser har under hand påpekats för Regeringskansliet. Så har skett även i samband med årets granskning.

Regeringsprotokollen 2002

Nedan behandlar utskottet i särskilda avsnitt vissa frågor i fördjupad form som föranletts av årets protokollsgranskning. När det gäller ordningen i regeringsprotokollen kan först konstateras att granskningen av 2002 års protokoll från Näringsdepartementet och Kulturdepartementet inte visat några nämnda formella brister.

Under statschefens ordförandeskap sammanträdde regeringen tre gånger i konselj på Stockholms slott under 2002. Genomgången av konseljprotokollen från dessa tillfällen har inte visat några formella brister.

Genomgången av protokollen har även omfattat underprotokoll i serie B för de skilda departementen, dvs. protokoll som kan innehålla uppgifter som omfattas av sekretess.

Utskottets ställningstagande

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

3.4 Ränta för lån till hemutrustning – förvaltningsbeslut eller författningsreglering

Regeringsbeslut

I ett regeringsbeslut den 28 november 2002 (IV 3) fastställdes ränta för lån till hemutrustning för flyktingar m.fl. under år 2003. I beslutet hänvisades till 16 § förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar vari föreskrivs att regeringen fastställer räntesats för ett kalenderår i sänder.

Gällande regler m.m.

Hemutrustningslån

Enligt Centrala studiestödsnämndens årsredovisning för 2002 beviljades detta år 5 433 ansökningar om hemutrustningslån, och det totala antalet låntagare för denna låneform var 84 000. Räntan fastställs årligen av regeringen och år 2002 var den 5,75 %.

Enligt förordningen om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar får lån till hemutrustning beviljas flyktingar och vissa andra utlänningar som, inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet, efter utgången av år 1990 för första gången tas emot i en kommun.

Lån får beviljas till

- utlänningar som har överförts till Sverige med stöd av ett särskilt regeringsbeslut,
- utlänningar som har fått uppehållstillstånd och som har tagits emot i kommunen efter att ha varit registrerade vid en förläggning för asylökande,
- andra utlänningar som har fått uppehållstillstånd med tillämpning av 2 kap. 3 § eller 4 § första stycket 5 utlänningslagen (1989:529) eller motsvarande äldre bestämmelser,
- utlänningar som har fått uppehållstillstånd på grund av sin anknytning till en utlänning som avses under 1–3 och som ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den person som han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun.

Lån får beviljas en utlänning som har behov av pengar till hemutrustning. Ett sådant behov kan anses föreligga då utlänningen flyttar in i en omöblerad bostadslägenhet. Även en utlänning som flyttar in i en möblerad lägenhet eller som är inneboende hos en annan person kan anses ha ett visst behov av pengar till hemutrustning.

Lånet löper med ränta från den första utbetalningsdagen. Räntesatsen fastställs av regeringen för ett kalenderår i sänder.

Föreskrifter i fråga om räntesatser

En genomgång av SFS-registret ger vid handen att räntesatser för lån m.m. bestäms på skilda sätt. De flesta bygger på att räntesatsen finns bestämd i författning.

I 4 § förordningen (1990:916) om vissa lån till forskningsinriktat experimentbyggande föreskrivs dock att räntesatsen på samma sätt som när det gäller hemutrustningslån bestäms av regeringen för ett kalenderår i sänder. Förordningen gäller sådana lån till forskningsinriktat experimentbyggande som beviljats av Byggforskningsrådet under tiden den 1 juli 1978–30 juni 1990, om lånet eller del av lånet var ränte- och amorteringsfritt den 1 oktober 1990.

I många fall föreskrivs räntesatsen *direkt i författning*. I 4 kap. 1 § andra stycket studiestödslagen (1999:1395) föreskrivs visserligen att en årlig ränta skall betalas på studielånet och att regeringen före varje kalenderårs början fastställer den ränta som skall gälla under året. I motsats mot vad som gäller för hemutrustningslån fastställs räntan emellertid i förordning, förordningen (2002:950) om ränta på studielån för år 2003, vari regeringen föreskriver att den ränta som skall betalas på studielån enligt bl.a. 4 kap. 1 § andra stycket studiestödslagen skall vara 3,2 % för år 2003.

I vissa författningar finns föreskrifter med *delegation* till viss myndighet att bestämma räntesatsen. I 1 kap. 20 § förordningen (2000:577) om stöd för miljö- och landsbygdsutvecklingsåtgärder föreskrivs att ränta skall betalas till staten, om stödmottagaren inte är berättigad till beloppet och detta skall betalas tillbaka samt att Jordbruksverket får föreskriva hur räntan skall beräknas, hur betalning skall ske och att små räntebelopp inte skall tas ut.

I 9 § förordningen (1995:1254) om statligt stöd till teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet föreskrivs att lånetid och återbetalningsvillkor skall bestämmas med hänsyn till syftet med lånet, projektets risk, låntagarens ekonomiska ställning och övriga omständigheter. Om återbetalningen inte regleras enligt 10 § skall i förekommande fall ränta tas ut för viss tid och efter en räntesats som fastställs av Verket för innovationssystem.

Enligt 4 § förordningen (1988:103) om lån till den mindre skeppsfarten utgår ränta på lyft belopp enligt den räntefot som Skeppshypotekskassan bestämmer. Därvid skall det rådande ränteläget samt riskläget för lånet beaktas.

I flera författningar finns föreskrifter om ränta som *fastställs i annat sammanhang*. Så föreskrivs i 15 § förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service att på ett landsbygdslån skall ränta betalas från dagen för utbetalning till låntagaren efter den räntesats som fastställs som referensränta för Sverige av Europeiska gemenskapernas kommission.

Betydligt vanligare är *hänvisningar till statens utlåningsränta*. Enligt 6 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar skall ränta på statens fordringar tas ut enligt den räntesats som för varje budgetår fastställs av regeringen (statens utlåningsränta). Denna utlåningsränta föreskrivs årligen i förordning. I nu gällande förordning (2002:949) om statens utlåningsränta och statens avkastningsränta under budgetåret 2003 föreskriver regeringen att statens utlåningsränta och statens avkastningsränta under budgetåret 2003 skall vara 5,31%.

Enligt 5 kap. 4 § studiestödslagen (1999:1395), 22 § förordningen (2002:744) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande, 22 § förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar, 14 § förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan och 15 § förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander skall på ersättning/bidrag/belopp som krävs tillbaka tas ut ränta från den dag bidraget utbetalats enligt en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med 2 procentenheter.

I flera föreskrifter finns *hänvisningar till räntelagen* (1975:635). Så föreskrivs i förordningen (1985:525) om statligt stöd till bokhandeln att på ett investeringslån utgår ränta från dagen för utbetalningen efter en räntesats som med 2 procentenheter överstiger den vid varje tidpunkt gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen.

Referensräntan enligt räntelagen fastställs för varje kalenderhalvår genom särskilt beslut av Riksbanken. Referensräntan skall enligt 9 § räntelagen mot-

svara den ränta som Riksbanken tillämpade vid den huvudsakliga refinansieringstransaktion som genomfördes närmast före det kalenderhalvår under vilket räntan skall gälla, avrundad till närmast högre halva procentenhet. Riksbanken tillkännager beslut om referensränta i Svensk författningssamling. Enligt tillkännagivande (2003:517) av uppgift om Riksbankens referensränta ger Riksbanken till känna att Riksbankens referensränta för perioden den 1 juli–31 december 2003 är 3,0 %.

Hänvisningar till räntelagen gäller också ränta på stödbelopp som skall återbetalas enligt förordningen (1997:75) om anläggningsstöd till plantering av fleråriga grödor för produktion av biomassa (14 §), 21 § förordningen (1996:93) om nationellt stöd till jordbruket i norra Sverige och 5 § förordningen (1995:1271) om stöd till investeringar som avser förädling eller saluföring av produkter från jordbruket eller skogsbruket.

Förvaltningsbeslut eller generella föreskrifter

Regeringsformen bygger på en distinktion mellan generella föreskrifter och beslut i enskilda fall genom att möjligheten att uppdra normgivningsmakt åt offentliga organ är strängt reglerad medan detta inte är fallet när det gäller beslutanderätten i enskilda fall. Lagar och andra rättsregler skall vara generellt tillämpbara.

Enligt motiven till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 204) är det inte helt lätt att ange innebörden av kravet på generell tillämpbarhet. Kravet på generell tillämpbarhet är uppfyllt också om en lag exempelvis avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer. En generell handlingsregel riktar sig till en i allmänna termer bestämd krets av personer, dvs. alla som under givna förutsättningar har att rätta sig efter påbudet eller förbudet. Ett individuellt handlingsimperativ riktar sig däremot till en eller flera bestämda personer. Det väsentliga är att i en generell handlingsregel är kretsen av adressater generellt angiven. En föreskrift behöver inte förlora sin generella karaktär enbart för att den riktar sig till en mer begränsad krets av adressater, t.ex. en viss kategori av yrkesutövare.

Promemoria från Regeringskansliet

I en promemoria från Justitiedepartementet, *bilaga 3.1.1*, har som svar på en fråga från utskottets sida angetts att det finns olika tekniker för att fylla ut en författningsreglering med regler som har eller inte har författningskaraktär. Regeringen har årligen sedan 1990 fastställt räntan för lån till hemutrustning för flyktingar m.fl. genom särskilda regeringsbeslut. Enligt promemorian är en anledning till att ränteändringarna inte i stället fastställts i förordningsform att besluten har betydelse endast för den avgränsade kategori personer som har beviljats eller kan beviljas hemutrustningslån. Låntagarna finns registrerade hos Centrala studiestödsnämnden. I promemorian har hänvisats till att

samtliga dessa personer och deras kontaktpersoner fortlöpande informeras av nämnden om de räntebeslut som regeringen fattar.

Utskottets ställningstagande

Det kan enligt utskottets mening ifrågasättas om det inte finns skäl att bestämma räntesatsen för hemutrustningslån på samma sätt som räntan för studielån. Bärande skäl för den nuvarande skillnaden kan knappast anses föreligga. Det är också när det gäller hemutrustningslånen fråga om en stor grupp låntagare, även presumtiva. Utskottet vill framhålla att det självfallet är av stort värde att samtliga låntagare och deras kontaktpersoner informeras om regeringens räntebeslut men att denna ordning inte kan ersätta en författningspublicering.

Granskningen i denna del föranleder inte något ytterligare uttalande från utskottets sida.

3.5 Villkor i regleringsbrev eller författningsreglering

Regeringsbeslutet m.m.

Den 12 december 2002 beslutade regeringen om regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Integrationsverket (IV 4). Anslaget 10:2 (utgiftsområde 8), 51 742 000 kr, omfattade bl.a. anslagsposten 1 Statsbidrag till organisationer som främjar integration – 27 342 000 kr. Som villkor för anslagsposten angavs att anslagsposten avser bidrag enligt förordningen (2000:216) om statsbidrag till organisationer som främjar integration. Av tilldelade medel skall högst 10 mnkr avse organisationsbidrag och högst 10 mnkr avse verksamhetsbidrag. Vid fördelningen av verksamhetsbidrag skall enligt villkoren organisationernas arbete för ökad jämställdhet vara ett prioriterat insatsområde. Resterande medel skall fördelas som projektbidrag. Av dessa skall 500 000 kr avse stöd till projekt mot islamofobi och antisemitism. Projektområden som skall prioriteras är rasism och främlingsfientlighet, jämställdhet mellan könen samt den gemensamma värdegrunden.

I regleringsbrevet anges som mål för den nationella integrationspolitiken lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund samt en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Enligt den angivna förordningen om statsbidrag till organisationer som främjar integration fattas beslut om statsbidrag av Integrationsverket. Statsbidrag lämnas i form av organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag. Organisationsbidrag och verksamhetsbidrag får lämnas till en organisation som till övervägande del har medlemmar med invandrarbakgrund, bedriver sin verksamhet i Sverige, har en riksomfattande organisation med till-

fredsställande geografisk spridning i förhållande till dem som utgör organisationens medlemsunderlag, har minst 1 000 betalande medlemmar, själv bekostar en del av sin verksamhet, är demokratiskt uppbyggd, har bedrivit verksamhet som främjar integration under minst två år och har formulerat en plan där det beskrivs hur organisationen planerar att främja integration under de närmaste tre åren. Organisationsbidrag får lämnas för att täcka kostnader för central administration. Verksamhetsbidrag får lämnas till verksamhet som främjar integration. Bedömning av verksamhetsbidraget skall göras med utgångspunkt från de mål som regeringen anger i regleringsbrev för Integrationsverket. Projektbidrag får lämnas till organisationer som främjar integration. Om det finns särskilda skäl får projektbidrag även lämnas till kommuner och myndigheter. Projektbidrag får lämnas för att stödja projekt som syftar till att stimulera integration i samhället eller till att förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. Projekten skall vara klart avgränsade och får inte ingå i den bidragssökandes ordinarie verksamhet. Bedömning av projektbidraget skall göras med utgångspunkt från de mål och prioriteringar som regeringen anger i regleringsbrev för Integrationsverket.

Tidigare granskning

Utskottet redovisade i betänkande 1998/99:KU10 en granskning av en del av regeringens regleringsbrev för budgetåret 1998. Granskningen hade genomförts främst i syfte att undersöka om det förekommer villkor och bemyndiganden som hellre borde ges i förordningsform. Utskottet framhöll att föreskrifter som har betydelse för allmänheten i princip bör meddelas i författning.

I regleringsbreven förekom enligt utskottet att det ställs medel till förfogande som stöd till verksamheter som bedrivs av en mer obestämd krets enskilda – organisationer eller andra, eller annars avses att användas av sådana enskilda för vissa ändamål. Det kunde enligt utskottet antas att stödet lämnas först efter någon form av ansökning eller förslag från mottagaren och att det finns vissa kriterier för urvalet av dem som skall komma i åtnjutande av stödet. Regler i sådana avseenden kan vara av stor betydelse för i varje fall begränsade delar av allmänheten och bör därför i princip ges genom författning. Utskottet ville framhålla vikten av att sådana föreskrifter som mer direkt har betydelse för allmänheten regleras i författning i så stor utsträckning som möjligt, liksom föreskrifter som upprepas år för år och inte nödvändigtvis bör höra samman med anslagsregleringen. Det kunde enligt utskottets mening finnas anledning att i Regeringskansliets fortsatta arbete med utformningen av regleringsbreven närmare överväga och klarlägga de gränsdragningsproblem som finns när det gäller frågan huruvida föreskrifter skall meddelas i regleringsbrev eller författning.

Promemoria från Regeringskansliet

I en promemoria från Justitiedepartementet, *bilaga 3.1.1*, har som svar på en fråga från utskottets sida angetts att det går att direkt av förordningen utläsa att kompletterande regler för Integrationsverkets bedömningar kan återfinnas i det för varje år gällande regleringsbrevet för myndigheten. En bidragssökande organisation som studerar förordningen kan inte sväva i okunnighet om att det kan finnas specifika bedömningsgrunder för Integrationsverkets prövning av bidragsansökningar. Det mest närliggande sättet för en sådan organisation att få kunskap om vad som gäller för prövningen torde i dagens läge vara att gå in på verkets hemsida, där varje bidragssökande omedelbart kan få upplysning om att bl.a. det uppmärksammade jämställdhetskriteriet återfinns i det för innevarande år gällande regleringsbrevet.

Utskottets ställningstagande

Regleringsbreven riktar sig endast till myndigheterna medan en författning riktar sig även till allmänheten. Det är därför enligt utskottets bedömning naturligt att föreskrifter av betydelse för allmänheten ges författningsform och även att författningsregleringen därvid görs så fullständig att den inte behöver hänvisa till regleringsbrev. Det förhållandet att regleringsbreven gjorts lättillgängliga via Internet får enligt utskottets mening inte föra med sig en urholkning av kravet på författningsreglering.

Granskningen föranleder inte något uttalande i övrigt från utskottets sida.

3.6 Bidragsutbetalningar via AB Svenska Spel

Regeringsbesluten

Regeringen behandlade under år 2002 flera regeringsärenden från Kulturdepartementet som gällde ansökningar om bidrag. Kostnaden för beviljade bidragsansökningar skall enligt de granskade regeringsbesluten i vissa fall belasta ett anslag på statsbudgeten. I andra fall beslutade regeringen att bidraget skall betalas ut av AB Svenska Spel. Dessa utbetalningar skall enligt regeringsbesluten ske från de medel som utgör behållningen från de lotterier som anordnats till förmån för kulturella ändamål. Svenska Spel skall då betala ut bidraget efter rekvisition av den sökande. Av regeringsprotokollen från Kulturdepartementet framgår att det under 2002 rörde sig om åtta bidragsansökningar som beviljats och betalats ut på detta sätt. De belopp som beviljats uppgår sammanlagt till ca 2,3 miljoner kronor. Ansökningarnas ändamål varierar. Oftast rör det sig om bidrag för olika slags kulturella projekt. Andra ändamål har varit bidrag till verksamhet som bedrivs av kommunal stiftelse och bidrag för en statlig myndighets (Nämnden för hemslöjdsfrågor) ökade kanslikostnader.

Finansmakten i regeringsformen

I regeringsformens nionde kapitel om finansmakten finns grundläggande bestämmelser om statsbudgeten och om riksdagens och regeringens befogenheter på finansmaktens område. Enligt 1 kap. 4 § regeringsformen bestämmer riksdagen hur statens medel skall användas. Beteckningen finansmakten avser främst rätten att bestämma hur statens inkomster skall beräknas samt att besluta om utgifter och på annat sätt förfoga över statens tillgångar. I 9 kap. 2 § första stycket fastslås att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.

Lag om statsbudgeten (budgetlagen)

Bruttoredovisningsprincipen innebär att statens inkomster och utgifter skall tas upp var för sig i statsbudgeten. Principen kommer till uttryck i budgetlagen, bl.a. i 17 §, där det står att statens inkomster och utgifter skall budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten. Undantag från denna bestämmelse gäller om inkomsterna från en verksamhet endast bidrar till att täcka verksamhetens kostnader (17 § första stycket) och om statens kostnader helt skall täckas med verksamhetens intäkter (18 §). Inkomsterna regleras också i 9 §, där begreppet definieras, och i 30 §, som säger att om riksdagen har beslutat om försäljning av egendom skall inkomsten redovisas mot en inkomsttitel på statsbudgeten, om inte riksdagen bestämmer annat.

Ett huvudskäl till att bruttoprincipen är huvudregel är enligt Budgetlagsutredningen att när en statlig verksamhet tas upp netto på statsbudgeten kan det i många fall vara svårt för riksdagen att få en klar uppfattning om verksamhetens samlade omfattning (SOU 1996:14 s. 203). Det var också bakgrunden till att Riksdagsutredningen på sin tid förordade bruttoredovisningsprincipen (förs. 1993/94:TK1 s. 27 f.). Finansutskottet har vid ett flertal tillfällen betonat bruttoredovisningens betydelse för att öka statsbudgetens genomsliktighet i syfte att förbättra riksdagens möjligheter att fatta ett välgrundat budgetbeslut.

En annan princip som regleras i budgetlagen är fullständighetsprincipen. Enligt 16 § skall regeringens förslag till statsbudget omfatta alla inkomster och utgifter med de undantag som nämns i första stycket ovan.

Enligt förarbetena till budgetlagen (prop. 1995/96:220) avses med statens verksamhet sådan verksamhet som sköts av regeringen eller myndigheter som är underställda regeringen. Däremot avses t.ex. inte verksamhet som bedrivs av aktiebolag som ägs av staten eller stiftelser där staten har medverkat vid bildandet.

Nuvarande ordning för budgetering och redovisning av inkomster från utdelningar samt utgifter för insatser i statliga bolag

Inkomster från utdelningar redovisas mot inkomsttitel. Aktieägartillskott beslutas genom att anslag anvisas för ändamålet, medan lån kan tas upp av myndigheterna inom den kreditram som riksdagen årligen fastställer och de

närmare villkor som regeringen beslutar om (yttr. 2002/03:KU6y, bet. 2002/03:FiU21).

Aktiebolagslagen

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 stämman utövar aktieägarna sin rätt att besluta i bolagets angelägenheter. Styrelsen, som utses vid stämman, svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter.

Penninglotteriets historia

Ursprungligen tillkom penninglotten för att få ihop pengar till Stockholmsutställningen 1897. Lotteriets överskott gick till ändamål som bestämdes av regeringen. Till dem som fick ta del av överskottet hörde bl.a. Nordiska museet, Stockholms Stadion (inför OS 1912), Dramaten och Sven Hedins expeditioner. År 1939 tog staten över Penninglotteriet som helägt lotteribolag. Man fortsatte en tid med de rena ändamålslotterierna för att sedan övergå till att ta överskottet direkt in i statskassan.

Kungl. Maj:t beslutade den 14 januari 1955 att ge dåvarande Svenska penninglotteriet aktiebolag tillstånd att under år 1955 anordna ett särskilt penninglotteri till förmån för teater och musik. Beslutet lade grunden för ett särskilt kulturlotteri som alltsedan dess anordnats av Svenska penninglotteriet aktiebolag och efter sammanslagningen av Svenska penninglotteriet aktiebolag och Tipstjänst AB, av AB Svenska Spel.

Statens ekonomiska krav på AB Svenska Spel

Av 4 § AB Svenska Spels bolagsordning framgår att inget belopp av de vinstmedel som är tillgängliga till utdelning skall utdelas till aktieägare. Alla till utdelning tillgängliga vinstmedel skall i stället disponeras på sätt som regeringen föreskriver.

Av regeringens beslut om tillstånd till AB Svenska Spel att anordna lotterier (beslut den 19 juni 2002, dnr Fi2002/1606, delvis upphävt och ersatt genom regeringens beslut den 19 december 2002, dnr Fi2002/3475) framgår att bolagets vinstmedel löpande under räkenskapsåret skall lånas ut till svenska staten (Riksgäldskontoret). Utdelningsbara vinstmedel skall kvittas mot AB Svenska Spels fordringar på staten (Riksgäldskontoret). Vad som återstår av utdelningsbara vinstmedel efter kvittning av fordringar, lagstadgad fondering, av riksdag och regering beslutade dispositioner och övriga vedertagna dispositioner skall Svenska Spel betala in till staten.

Av beslutet om tillstånd framgår vidare att regeringen beslutar att ett visst belopp av det överskott, som uppkommer sedan vinstutdelning och kostnader dragits av från intäkterna från ett av bolaget anordnat traditionellt lotteri, skall

tillfalla kulturella ändamål enligt de närmare riktlinjer som regeringen bestämmer. I bilaga till regeringsbeslutet framgår att en tjugosjättedel (1/26) av bolagets överskott år 2002 från Penninglotten skall tillfalla konst, teater och andra kulturella ändamål.

Vid de ordinarie bolagsstämmorna i AB Svenska Spel beslutar stämman om hur bolagets vinst skall disponeras. Vid bolagsstämman 2003 beslöt stämman att bolagets vinst skulle disponeras i enlighet med det förslag till vinstdisposition som styrelsen lämnat i förvaltningsberättelsen och som tillstyrkts av bolagets revisorer, med anmärkning att närmare anvisningar för bidraget om ytterligare 100 miljoner kronor till idrottens barn- och ungdomsverksamhet kan komma att beslutas av regeringen. Vinstdispositionen hanterar inte de medel som utgör behållningen från de lotterier som anordnats för kulturella ändamål.

Regeringen (Kulturdepartementet) har, alltsedan mitten av 1950-talet, kontinuerligt genom beslut uppdragit åt AB Svenska Spel, tidigare Svenska penninglotteriet aktiebolag, att betala ut medel som utgör behållning från de lotterier som anordnats för kulturella ändamål till vissa organisationer och, i några fall, statliga myndigheter som beviljats bidrag. Beloppet uppgår numera till ca 2 miljoner kronor per år.

Promemoria från Regeringskansliet

I en promemoria från Finansdepartementet, *bilaga 3.6*, har som svar på en skrivelse från utskottet angetts att den ordning genom vilken medel hos AB Svenska Spel tas i anspråk för utbetalning av bidrag som beviljas av regeringen till förmån för konst och teater m.m. tillkom före den nuvarande regeringsformen och att den sedvänja som utbildats för bidragsutbetalningarna kan sägas stämma mindre väl överens med den befogenhetsfördelning som numera föreligger mellan riksdagen och regeringen på finansmaktens område. Enligt promemorian kan även ifrågasättas om bidragsutbetalningarna är i överensstämmelse med de under senare år utvecklade principerna om brutto-redovisning och fullständighet. Sedvänjan överensstämmer inte heller med det aktiebolagsrättsliga regelverket.

Mot denna bakgrund aviseras att ett arbete kommer att inledas i Regeringskansliet i syfte att ändra förfarandet, varvid den ordning som tillämpas beträffande disposition av vinstmedel i AB Svenska Spel kommer att utgöra en förebild.

Utskottets ställningstagande

Den ordning som tillämpats för utbetalning av bidrag via AB Svenska Spel från överskottet av lotterier som anordnas för kulturella ändamål kan enligt utskottet inte sägas vara i överensstämmelse med de principer som är vägledande på finansmaktens område och för statsbudgetens utformning. Den stämmer knappast heller överens med det aktiebolagsrättsliga regelverket och vad som gäller för statens ägande och förvaltningen av de statligt ägda företa-

gen. Utskottet konstaterar att ett arbete kommer att inledas i Regeringskansliet för att ändra förfarandet avseende bidragsutbetalningarna som gjorts via AB Svenska Spel. Utskottet utgår från att förhållandena därigenom bringas till överensstämmelse med de regler som gäller.

4 Vissa förvaltningsärenden – Överklagningsärenden avseende arbetsmiljön

Inledning

Inom utskottets kansli har gjorts en genomgång av regeringsbesluten år 2002 i överklagningsärenden avseende arbetsmiljön samt akterna i ärendena. Det är fråga om ett fyrtiotal regeringsbeslut med tillhörande akter.

Bakgrund

Myndigheterna inom Arbetarskyddsverket – Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen – ombildades den 1 januari 2001 till en myndighet – Arbetsmiljöverket. Frågan om möjligheterna att överklaga den nya myndighetens beslut diskuterades i proposition 1999/2000:141. I den tidigare ordningen gällde att beslut av Yrkesinspektionen kunde överklagas till Arbetarskyddsstyrelsen, vilket under senare år skedde i 50–70 fall om året. Enligt propositionen var det vanligt att utredningen i överklagningsärendena kompletterades under handläggningen i Arbetarskyddsstyrelsen, ofta genom besök på arbetsstället, vilket berodde på att det var vanligt att situationen i berörda företag förändrades under ärendets gång. Antalet överklaganden från Arbetarskyddsstyrelsen till regeringen uppgick till mellan 10 och 20 per år. Enligt propositionen hade överklagandena sällan lett till ändringar i besluten. Däremot hade det ofta förekommit anpassningar av utsatta tider eller till inträffade förändringar i den berörda verksamheten.

I och med sammanslagningen av myndigheterna försvann en överklagandeinstans, och förändringen ledde till ett tvåinstansförande i de fall beslut skulle överklagas hos regeringen. Frågan huruvida ärendena skulle överklagas till allmän förvaltningsdomstol i stället för regeringen diskuterades av några remissinstanser. I propositionen angavs dock att denna fråga inte berördes av sammanslagningen och därför inte behandlades närmare.

Ärenden avgjorda under år 2002

Under år 2002 avgjorde regeringen ett fyrtiotal överklagningsärenden avseende arbetsmiljön. En stor del av de ärenden som avgjordes gällde arbetsställen inom offentlig sektor, kriminalvårdsanstalt, försäkringskassa, skola, sjukhus, brandstation och äldreboende samt gruppboende. En serie ärenden gällde ensamarbete på bensinstationer nattetid, och flera ärenden gällde busschaufförers scheman. Genomgången ger vid handen att regeringen ofta beslutar i enlighet med Arbetsmiljöverkets ställningstagande antingen genom att överklagandet avslås eller – oftare – att regeringsbeslutet utformas i enlighet med verkets förslag i yttrande.

För en stor del av de ärenden som avgjordes av regeringen 2002 gäller en förhållandevis lång handläggningstid. Handläggningstiden var i en rad fall omkring ett år (dnr N2001/2737/ARM, N2001/677/ARM, N2001/411/ARM, N2000/9379–9381/ARM, N2001/5285/ARM, N2001/6913/ARM, N2001/7206/ARM, N2001/7239/ARM, N2001/7240/ARM, N2001/681–685/ARM, N2001/11108/ARM). Ganska genomgående förlängdes vid upprepade tillfällen den tidsfrist som getts Arbetsmiljöverket för yttrande över överklagandena. Under denna tid gjorde Arbetsmiljöverket i allmänhet besök på det aktuella arbetsstället, och ofta kunde förändrade förhållanden konstateras.

Av de önskemål om förlängning av tidsfristerna som ingetts av Arbetsmiljöverket framgår att tidsutdräkten i flera fall berodde på att sammanträden med ledningsgrupp och styrelse måste avvaktas.

Utskottets ställningstagande

Det är självfallet inte tillfredsställande med långa handläggningstider i överklagandeärenden. De långa handläggningstider som förekommit har i allmänhet sin grund i att yttrandena över överklagandena bedömts behöva ta viss tid. Det har snarast hört till regel än undantag att anstånd med yttrandena medgetts. Det finns enligt utskottets mening inte skäl att ifrågasätta behovet av att Arbetsmiljöverket genom t.ex. besök på ett arbetsställe kan göra en grundlig undersökning av om förhållandena på arbetsstället förändrats och att sådana besök i vissa fall kan kräva att anstånd med avlämnande av yttrande medges. Emellertid torde det i flera fall ha varit andra omständigheter som utgjort skäl för att anstånd medgetts. Utskottet vill rent allmänt understryka vikten av att prövningen av en anståndsansökan i överklagandeärenden görs med utgångspunkt i att ärendets handläggning inte onödigtvis fördröjs.

5 Beredningen av lagärenden

Ärendet

En granskning har genomförts av regeringens beredning av de lagärenden där en proposition avlämnats till riksdagen under år 2002. Granskningen har inriktats på Lagrådets yttranden i dessa lagärenden och vilka beredningsåtgärder yttrandena föranlett i Regeringskansliet. Beredningen av lagärenden där remiss till Lagrådet har skett men som inte har föranlett någon proposition till riksdagen har således inte omfattats av granskningen.

Det totala antalet propositioner med lagförslag som under år 2002 lämnades till riksdagen var 93. Av dessa låg enligt regeringen 84 propositioner inom Lagrådets granskningsområde. I 61 propositioner fanns lagförslag som har överlämnats till Lagrådet för granskning. Regeringen har i övriga 23 fall redovisat i propositionen varför man har underlåtit att remittera lagförslagen till Lagrådet.

Under år 2002 har således sammanlagt 61 propositioner avlämnats till riksdagen som innehåller lagförslag som har granskats av Lagrådet. En genomgång av Lagrådets yttranden i dessa lagärenden har gjorts.

I åtta fall har Lagrådet inte haft något att erinra mot det remitterade lagförslaget. Vissa av dessa yttranden har dock innehållit någon allmän synpunkt på lagförslaget.

Övriga yttranden från Lagrådet innehåller i olika utsträckning synpunkter av varierande slag. De vanligaste synpunkterna rör förslags förhållande till rättsordningen i övrigt, hur förslag förhåller sig till varandra samt om förslag är så utformade att lagen kan antas tillgodose angivna syften.

I dryga tiotalet yttranden framför Lagrådet synpunkter som rör tveksamhet i fråga om förslags förenlighet med grundlagarna eller Europakonventionen eller som annars tar sikte på grundläggande frågor om förslags beredning eller förslags lagtekniska kvalitet i mer allmänna termer.

Lagrådets granskning

Gällande rätt

För att avge yttrande över lagförslag skall det enligt 8 kap. 18 § första stycket regeringsformen (RF) finnas ett lagråd, där det ingår domare, eller vid behov, förutvarande domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Yttrande inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.

I 8 kap. 18 § andra stycket RF föreskrivs att yttrande av Lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar

- grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt tekniska uppbyggnader,
- lag om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar,
- lag som avses i 2 kap. 3 § andra stycket (integritetsskydd vid registrering genom automatisk databehandling), 12 § första stycket, 17–19 §§ eller 22 § andra stycket eller lag som ändrar eller upphäver sådan lag (grundläggande fri- och rättigheter),
- lag om kommunal beskattning,
- lag som avses i 2 eller 3 § (lag om svenskt medborgarskap samt civilrättslig eller offentligrättslig lag som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden), eller
- lag som avses i 11 kap. (rättsskipning och förvaltning), om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt.

Vidare sägs i andra stycket att vad som nu har sagts dock inte gäller om Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja laststiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma.

Om regeringen föreslår att riksdagen skall stifta lag i något av de ämnen som anges ovan och Lagrådets yttrande dessförinnan inte har inhämtats skall regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen härtill.

Att Lagrådet inte har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Därutöver föreskrivs i 8 kap. 18 § tredje stycket RF att Lagrådets granskning skall avse

- 1) hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
- 2) hur förslagens föreskrifter förhåller sig till varandra,
- 3) hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
- 4) om förslaget är så utformat att lagen kan antas tillgodose angivna syften,
- 5) vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Därutöver sägs i 8 kap. 18 § fjärde stycket att närmare bestämmelser om Lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag. Denna lag är lagen (2003:333) om Lagrådet.

Bakgrund

Sedan lång tid tillbaka har i Sverige vissa lagförslag underkastats en granskning i särskild ordning innan de läggs fram för riksdagen. Granskningen fick fastare former i 1809 års regeringsform och lades på Högsta domstolen. I samband med att Regeringsrätten inrättades 1909 flyttades granskningen till ett särskilt organ, Lagrådet, som bestod av ledamöter av såväl Högsta domsto-

len som Regeringsrätten (prop. 1978/79:195 s. 111). Fram till år 1971 gällde att Lagrådet obligatoriskt skulle höras över vissa lagförslag. Bestämmelserna innebar att förslag till allmän civil- och kriminallag, kriminallag för krigsmakten samt kyrkolag jämte lagförslag i vissa speciella ämnen skulle granskas av Lagrådet. Till allmän civillag räknades lagar som innebar väsentliga ingrepp i medborgarnas frihet och egendom. Allmän kriminallag ansågs i allmänhet vara straffrättsliga bestämmelser som avsåg brott av så allvarlig natur att straffet var ett inte alltför kort fängelsestraff.

Lagrådsgranskningen gjordes fakultativ genom en grundlagsändring 1970–71. Därmed överläts det åt regeringen att fritt bestämma när den ville inhämta Lagrådets yttrande.

Nuvarande reglering, enligt vilken det anges i regeringsformen i vilka fall yttrande av Lagrådet bör inhämtas samt vad Lagrådets granskning skall avse, trädde i kraft den 1 januari 1980. Förslag om dessa regler lades fram i proposition 1978/79:195 om förstärkt skydd för fri- och rättigheter, m.m. Propositionens förslag stämde överens med de förslag som arbetats fram av den parlamentariska kommittén Rättighetsskyddsutredningen (SOU 1978:34). Som underlag för denna utrednings arbete hade bl.a. överlämnats ett betänkande från en särskild utredare (Lagrådsutredningen, Ds Ju 1977:10) som haft i uppdrag att utreda vissa frågor angående Lagrådet.

I proposition 1978/79:195 framhöll föredragande statsrådet att enighet rådde om att Lagrådets verksamhet var värdefull som ett led i arbetet på att få fram fullgoda lagförslag (s. 45). Han anförde att granskningen i Lagrådet sågs som en garanti för att rättssäkerhetsintresset och kravet på enhetlighet, konsekvens och klarhet iakttas. Man var också ense om det i och för sig tämligen självklara syftet med en reglering på området. Rättighetsskyddsutredningen hade formulerat detta syfte så att det totala värdet av granskningen skall bli så stort som möjligt; Lagrådet skall granska alla de lagförslag som behöver dess granskning men inga andra.

Några utgångspunkter för den nya regleringen var enligt föredragande statsrådet givna. Lagrådets granskning borde inte omfatta lagförslagens allmänpolitiska grunder utan uteslutande ägna deras juridiska sida. Vidare borde det inte komma i fråga att skapa regler som innebär att en lag i efterhand sätts åt sidan enligt gällande principer om lagprövning på den grunden att Lagrådets yttrande inte har inhämtats. Föredragande statsrådet framhöll att en ytterligare utgångspunkt var att lagrådsgranskningen inte borde få ta i anspråk flera ledamöter i de två högsta domstolarna än ungefär det antal som vid denna tid förekom.

Beredning av lagärenden

Allmänna grundlagsregler om beredning av regeringsärenden

I grundlagen finns inga bestämmelser som, förutom vad gäller lagrådsgranskningen, särskilt tar sikte på regeringens beredning av lagärenden.

Däremot gäller allmänt för beredning av regeringsärenden att det skall finnas ett regeringskansli (7 kap. 1 § RF). I detta ingår departement för skilda verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen. Statsministern utser bland statråden chefer för departementen.

Vidare föreskrivs i 7 kap. 2 § RF att behövliga upplysningar och yttranden skall inhämtas från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärenden.

Statsrådsberedningens riktlinjer för beredning av lagärenden

I Statsrådsberedningens skrift *Propositionshandboken* (Ds 1997:1) beskrivs gången i propositionsarbetet och visas möjliga sätt att förenkla arbetet och att klara de praktiska problem som möter propositionsskrivaren. Den innehåller också bl.a. riktlinjer för den formella utformningen av propositioner och lagrådsremisser.

När det gäller beredningskravet i 7 kap. 2 § RF framhålls i handboken att det traditionella sättet för regeringen att få upplysningar och yttranden är att skicka ut betänkanden och promemorior på remiss (s. 27). Regeringen kan dock även på annat sätt skaffa sig information, främst genom remissmöten och genom att hämta in underhandskontakter. I promemorian anförs att alla komplicerade lagstiftningsärenden skall föregås av remissbehandling. Remissmöten kan dock i sådana fall användas som en del av beredningsförfarandet, om ärendet har föregåtts av tidigare utredningar och remissförfaranden. Det skall enligt handboken starkt understrykas att det endast är i verkliga undantagssituationer som regeringen i stället för remissbehandling eller remissmöte kan ta kontakt med berörda myndigheter under hand och ha överläggningar med dessa. Vidare framhålls att det måste i varje fall bedömas om situationen är sådan att remissbehandling kan underlätas.

Som en riktlinje i fråga om lagrådsremisser anges att en kontakt bör tas på ett tidigt stadium i propositionsarbete med rättssekretariatet på det egna departementet och eventuellt med Justitiedepartementets granskningsenhet för att göra klart om Lagrådets yttrande bör inhämtas (s. 93). I handboken framhålls att beskedet behövs dels för planeringen av Lagrådets arbete, dels för planeringen av det egna arbetet. Det understryks att lagrådsgranskningen ibland kräver både avsevärd tid och avsevärda insatser av propositionsskrivaren. Lagrådet behöver också tid för att skriva sitt yttrande.

Enligt handboken skall gemensam beredning vara avslutad och utkast till lagrådsremiss ha delats inom Regeringskansliet innan lagrådsremissen beslutas av regeringen. Vidare gäller i fråga om lagrådsremisser att arbetstagarorganisationer skall informeras och eventuell överläggning med dessa ske.

När det gäller riktlinjer i fråga om arbetet med att utarbeta en proposition efter lagrådsremissen påpekas att Lagrådets granskning resulterar i ett granskningsyttrande i form av ett protokoll (s. 98 f.). Sedan departementet har fått Lagrådets protokoll måste man enligt handboken där ta ställning till de synpunkter och förslag som Lagrådet har framfört i protokollet. Detta görs när propositionen utarbetas.

Vidare anges att under den särskilda underrubriken *Lagrådet* i propositionens avsnitt Ärendet och dess beredning redogörs kortfattat för hur Lagrådets synpunkter påverkat propositionens innehåll, och där anges också vilka bilagenummer lagrådsremissens lagförslag och Lagrådets yttrande får. Om lagrådsremissens lagförslag stämmer överens med propositionens lagförslag skall detta enligt handboken anmärkas och bilagan med lagrådsremissens lagförslag utelämnas. I övriga fall biläggs de av lagrådsremissens lagförslag eller de delar av dessa som avviker från propositionens.

Enligt handboken bör det dessutom under rubriken *Lagrådet* anges i vilka avsnitt Lagrådets synpunkter har kommenterats, vilket kan göras både under avsnittet Skälen för regeringens förslag och avsnittet Författningskommentar. I promemorian sägs vidare att det är bra att redan under rubriken *Lagrådet* tala om att Lagrådets synpunkter följts i allt väsentligt, om så är fallet. I varje fall måste det tydligt framgå av propositionen vilka synpunkter som accepterats. Likaså måste det enligt handboken föras en tydlig argumentation i de delar där Lagrådets synpunkter inte följs.

Därutöver anføres i handboken att propositionen sedan skall skickas ut på delning. I handbokens avsnitt om delning anges att sådan skall genomföras i så god tid att de mottagande departementen disponerar minst fem arbetsdagar för att granska texten och lämna synpunkter (s. 90). Undantag från femdagarsregeln kan enligt handboken beviljas av departementens kontaktperson i Statsrådsberedningen.

I fråga om delningen anføres vidare att det bör avsättas rejält med tid för arbetet med delningssynpunkterna (s. 91). Det framhålls att det inte är ovanligt att detta arbetsmoment kräver dels upprepade kontakter, diskussioner och föredragningar, dels en bearbetning av texten.

Enligt handboken är delningsförfarandet inte avslutat förrän departementet har fått svar på delningen från departementets kontaktperson hos Statsrådsberedningen, Justitiedepartementets granskningsenhet och Finansdepartementets budgetavdelning. Först därefter kan ärendet tas upp till beslut på ett regeringssammanträde och trycklov sedan ges.

Tidigare granskning

Under riksmötet 1999/2000 genomförde utskottet en granskning avseende olika aspekter av beredningen av lagstiftningsärenden (bet. 1999/2000:KU10 s. 17–49). Bland annat granskades förekomsten av remissmöten. Utskottet ansåg att ett skriftligt remissförfarande är och bör alltid vara det normala sättet för att inhämta synpunkter från utomstående under beredningen av ett lagförslag (a. bet. s. 24). Planeringen av ett ärende borde enligt utskottet vara så god att inte remissmöten måste tillgripas på grund av bristande tid. Utskottet framhöll att ett remissmöte däremot kan fylla en funktion först och främst för att komplettera ett skriftligt remissförfarande.

Utskottet anförde vidare bl.a. att en annan fråga var vad som bör gälla när förslaget i en proposition avviker väsentligt från vad som föreslagits i det betänkande som remissbehandlats. Även om ett sådant förslag hade diskute-

rats på ett remissmöte kunde det enligt utskottet ifrågasättas om beredningskravet kunde anses uppfyllt.

En annan aspekt som togs upp rörande beredningen av lagstiftningsärenden var lagrådsgranskningen. Granskningen hade omfattat närmare 200 propositioner, varav 140 hade granskats av Lagrådet. Utskottet noterade att Lagrådet hade i ett tiotal av dessa riktat kritik som kunde tyda på att det funnits brister i beredningen av ärendet (a. bet. s. 36). I flera fall hade Lagrådet vänt sig mot att lagstiftningen inte hade samordnats med annan lagstiftning i ett lagkomplex. I några fall hade kritiken avsett det förhållandet att den föreslagna regleringen varit komplex och svårbemästrad.

Utskottet framhöll att Lagrådets synpunkter många gånger hade lett till att vissa frågor hade tagits ur propositionerna för ytterligare utredning eller att bristerna kunnat läkas innan propositionerna avlämnats. I andra fall hade förslaget lagts fram men fortsatt utredning hade samtidigt aviserats. Lagrådsgranskningen hade enligt utskottet därigenom kunnat fylla en viktig funktion i arbetet för att åstadkomma en god kvalitet i lagstiftningsarbetet. Utskottet ville emellertid understryka vad Lagrådsutredningen framhållit redan år 1977 (Ds 1977:10). För att granskningskapaciteten i Lagrådet skall kunna utnyttjas på bästa sätt i lagstiftningsarbetet är det av betydelse att det förslag som underställs Lagrådets granskning har så god kvalitet som möjligt. Det innebar uppenbarligen en misshushållning med resurserna i Lagrådet om detta skulle behöva ägna en större del av sin verksamhet åt frågor som borde ha klarats av under det beredande arbetet i regeringens kansli.

Vidare konstaterade utskottet att regeringen till övervägande del hade valt att följa Lagrådets förslag. När förslagen inte hade följts hade regeringen genomgående argumenterat för sitt ställningstagande. Utskottet saknade därför anledning att ifrågasätta regeringens beslut att lägga fram förslagen. Utskottet ville dock liksom vid granskningen hösten 1997 (bet. 1997/98:KU10) rent allmänt understryka att det är angeläget att Lagrådets centrala roll i lagstiftningsarbetet inte urholkas.

Utskottet anförde därutöver att redaktionella ändringar och sakliga ändringar av enkel beskaffenhet ofta hade gjorts i propositionernas lagtexter jämfört med lagtexterna i lagrådsremisserna. Enligt utskottet var det självfallet angeläget att de förslag till lagtext som lämnas till riksdagen har så hög kvalitet som möjligt. Förekomsten av redaktionella ändringar efter lagrådsgranskningen kunde därför i princip inte ifrågasättas. Utskottet ansåg att det dock fanns en risk att redaktionella ändringar och sakliga ändringar av enkel beskaffenhet kan påverka regleringen på ett sätt som inte varit avsett. Det var enligt utskottet därför angeläget att lagtexten har högsta möjliga kvalitet redan när den granskas av Lagrådet. Utskottet framhöll att ju högre kvalitet de remitterade förslagen har, desto mer kan granskningsverksamheten i Lagrådet inriktas på väsentligheter.

Den nu aktuella granskningen

Utskottets begäran om svar på vissa frågor

Som angetts ovan har den inom utskottet företagna granskningen av till riksdagen avlämnade propositioner under 2002 gett vid handen att Lagrådet i dryga tiotalet yttranden framfört synpunkter som rör tveksamhet i fråga om förslags förenlighet med grundlagarna eller Europakonventionen eller som annars tar sikte på grundläggande frågor om förslags beredning eller förslags lagtekniska kvalitet i mer allmänna termer. Utskottet har som ett led i sin granskning begärt svar från Regeringskansliet på följande frågor:

1) Vilka åtgärder vidtar regeringen för att hålla hög kvalitet (när det gäller främst krav på rättssäkerhet, enhetlighet, konsekvens och klarhet) i sina lagförslag?

2) Vilka beredningsåtgärder har vidtagits inom Regeringskansliet efter Lagrådets yttrande i lagärendena rörande

- straffansvar för människohandel (prop. 2001/02:124),
- ändringar i lagen om offentlig upphandling m.m. (prop. 2001/02:142),
- märkningsdirektivet om tobaksvaror (prop. 2001/02:162. Avseende detta ärende bör redovisning inte endast avse beredningen av ärendet inför avlämnandet av propositionen till riksdagen, utan också hur regeringen i övrigt författningsarbete har beaktat Lagrådets synpunkter.),
- skatteregler mot handel med skalbolag (prop. 2001/02:165),
- sekretessen hos vissa ombudsmän (del av prop. 2001/02:191),
- straffrättsliga sanktioner mot överträdelser av EG:s punktskatteregler för alkohol, tobak och mineraloljor (prop. 2002/03:10),
- utvidgning av reglerna om framskjuten beskattning vid vissa andelsbyten (prop. 2002/03:15)?

Av redovisningen bör särskilt framgå vilka beredningsåtgärder som Lagrådets synpunkter har föranlett.

När det gäller ärendena om ändringar i lagen om offentlig upphandling m.m. samt om sekretessen hos vissa ombudsmän redovisas inte i respektive proposition någon samlad bild av i vad mån regeringen har följt Lagrådets synpunkter. Utskottet önskar därför också en sådan redovisning.

3) Utskottet har noterat att det i lagärendet rörande ändringar i lagen om offentlig upphandling har i proposition 2001/02:142, s. 131 (vilken utgör första sidan i bilaga 5, som rubricerats "Lagrådets yttrande") angetts "Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2002-03-01-04", medan datumet enligt uppgift från Lagrådet skall vara 2002-03-12. Även i lagärendet beträffande sekretessen hos vissa ombudsmän har ett annat datum angetts i propositionen än vad som enligt Lagrådet utgör datumet för sammanträdet. I proposition 2001/02:191, s. 182, anges sålunda "Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2002-06-07, medan datumet enligt Lagrådet är 2002-02-14. Vad är anled-

ningen till att det i nämnda propositioner har återgetts ett annat datum för Lagrådets sammanträde än vad som enligt Lagrådet är datumet för respektive sammanträde?

Promemoria från Regeringskansliet

Regeringskansliet har som svar på utskottets begäran överlämnat en promemoria upprättad inom Justitiedepartementet den 11 november 2003, *bilaga 5.1*.

Som svar på utskottets *fråga 1* anförs i promemorian att det som är typiskt och tämligen unikt för regeringsarbetet är att det i stor utsträckning är grundlagsreglerat. I promemorian framhålls att det i regeringsformen sägs att det skall finnas ett regeringskansli i vilket det ingår departement för skilda verksamhetsgrenar. Det finns också bestämmelser om hur beredningen av regeringsärenden går till, hur ärenden skall avgöras, hur många som skall närvara för att regeringen skall vara beslutsför, vem som är föredragande och vem som skall skriva under besluten. Det erinras vidare om att regeringsformen innehåller bestämmelser om remissförfarandet och Lagrådets granskning.

Därutöver påpekas att det i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet finns närmare bestämmelser om Regeringskansliets uppgifter, arbetsfördelning och organisation. Instruktionen kompletteras med arbetsordning för Regeringskansliet och med arbetsordningar för respektive departement.

I promemorian framhålls att rättschefen enligt instruktionen ansvarar för att det utarbetas förslag till lagar och andra författningar. Rättschefen skall vaka över lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid beredningen av författningar. Han eller hon svarar också för den slutliga granskningen av förslagen.

Rättschefen i Statsrådsberedningen och expeditionschefen i Justitiedepartementet har enligt promemorian ett särskilt övergripande ansvar för författningsarbetet och för beredningen av ärenden. Den förstnämnde skall bl.a. särskilt svara för sådan samordning inom Regeringskansliet i rättsliga och språkliga frågor som främjar enhetlighet och hög kvalitet i lagstiftning och förvaltning. Rättschefen kan i det syftet ge ut handböcker, riktlinjer och annat material. Expeditionschefen i Justitiedepartementet skall enligt promemorian i samarbetet med rättschefen i Statsrådsberedningen vaka över lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet i författningsförslag, förslag till riksdagen och kommittédirektiv samt främja en enhetlig handläggning av ärenden inom Regeringskansliet. I promemorian anförs att de båda skall medverka till att språket i författningar och andra beslut blir så enkelt och klart som möjligt.

Vidare påpekas i promemorian att rättschefen i Statsrådsberedningen har gett ut handböcker både för författningsskrivning (Gröna boken, Ds 1998:66) och propositionsarbetet (Propositionshandboken, Ds 1997:1).

Enligt promemorian anordnar Regeringskansliets förvaltningsavdelning kontinuerligt utbildning i författningsskrivning och propositionsskrivning för anställda i Regeringskansliet.

Därutöver framhålls att Regeringskansliets expeditions- och rättschefer gemensamt har utarbetat checklistor för propositionsarbetet. Kvaliteten i lagstiftningsarbetet diskuteras enligt promemorian regelbundet i denna krets.

I promemorian anförslutligen att Justitiedepartementets granskningsenhet framför allt arbetar med juridisk och språklig granskning av bl.a. propositioner, skrivelser till riksdagen, lagrådsremisser, kommittédirektiv, lagar inför kungörande, förordningar och tillkännagivanden. Inga sådana texter får tryckas förrän enheten granskat dem. Enligt promemorian är huvuduppgiften att granska texterna ur konstitutionell synvinkel, att uppmärksamma andra centrala rättsliga och författningstekniska frågor samt att bevaka texternas allmänna kvalitet och begriplighet. Vid enheten arbetar såväl jurister som språkexperter.

De särskilt granskade lagärendena

Som redovisats ovan har utskottet beslutat att i vissa lagärenden från 2002 begära en redovisning från Regeringskansliet av vilka beredningsåtgärder som har vidtagits inom Regeringskansliet efter Lagrådets yttrande. Nedan redogörs för den redovisning som Regeringskansliet har lämnat i respektive lagärende som svar på utskottets fråga 2, och i förekommande fall fråga 3. För vart och ett av ärendena lämnas dock först en redogörelse för Lagrådets synpunkter och en kortfattad kommentar till innehållet i respektive proposition och behandlingen i riksdagen.

Straffansvar för människohandel (Justitiedepartementet)

Regeringen beslutade den 12 februari att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Lagrådet konstaterade i ett yttrande den 27 februari 2002 att förslaget inte avsåg straffansvar för människohandel i allmänhet utan var begränsat till människohandel för sexuella ändamål (prop. 2001/02:124 s. 54 f.). Att förslaget begränsats på detta sätt syntes enligt Lagrådet endast bero på att det inte ansetts föreligga beredningsunderlag för en allmän reglering. Lagrådet framhöll att med hänsyn till utformningen av vissa internationella instrument rörande människohandel, till vars anpassning det skulle krävas framtida ändringar i svensk lagstiftning, föreföll det svårt att tänka sig att de grundläggande rekvisiten skulle ges olika utformning för olika former av människohandel. Mot den bakgrunden framstod det enligt Lagrådet som uppenbart att det fortsatta beredningsarbetet måste omfatta även människohandel för sexuella ändamål. Om det nu framlagda förslaget genomfördes kunde det alltså inte bli annat än en tillfällig reglering.

Vidare anförde Lagrådet att även bortsett härifrån framstod förslaget inte som i alla hänseenden genomarbetat. Bland annat anmärkte Lagrådet på att det i vissa hänseenden användes mycket obestämda rekvisit på ett sätt som i varje fall stod i mindre god överensstämmelse med kraven på klar och tydlig strafflag.

Avslutningsvis framhöll Lagrådet att vikten av att beträffande människohandel tillgodose de intressen av samlad lagreglering, adekvata straffskalor och internationell enhetlighet, som betonades i lagrådsremissen, närmast måste anses tala mot att genomföra en tillfällig partiell reform på ett begränsat område. Övervägande skäl syntes enligt Lagrådet tala för att införandet av ett särskilt straffansvar för människohandel borde anstå till dess att ett beredningsunderlag som omfattade även frågan om anslutning till och genomförande av relevanta internationella instrument fanns att tillgå. Om det ändå bedömdes som angeläget att införa en lagreglering på detta område borde enligt Lagrådet i varje fall de nu föreslagna bestämmelserna göras till föremål för ytterligare bearbetning med beaktande av de synpunkter som anförts i yttrandet. Under dessa förhållanden fann Lagrådet det inte nödvändigt att framföra detaljmärkningar mot den föreslagna lagtexten.

I proposition 2001/02:124, som beslutades den 14 mars 2002, lade regeringen fram förslag om ett nytt brott i brottsbalken benämnt människohandel för sexuella ändamål. Regeringen delade inte Lagrådets bedömning att införandet av ett sådant straffansvar borde anstå (s. 19 f.). Enligt regeringen framstod det inte som försvarbart att avvakta med förslag till adekvat straffrättslig lagstiftning mot människohandel som syftar till sexuell exploatering av offren till dess att processen med införskaffande av beredningsunderlag även i andra delar och den vidare beredningen i dessa delar hade kunnat avslutas. Regeringen framhöll att detta gällde särskilt då frågornas komplexitet kunde leda till att denna process riskerade att dra ut på tiden.

När det gällde Lagrådets synpunkt att, i det fall en lagreglering ändå skulle införas, de föreslagna bestämmelserna borde göras föremål för ytterligare bearbetning med beaktande av de synpunkter som Lagrådet framfört, anförde regeringen att den ”i dessa delar beaktat Lagrådets synpunkter och i viss utsträckning tillgodosett dem” (a. prop. s. 7).

Riksdagen antog regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken (bet. 2001/02:JuU27, rskr. 2001/02:270).

Regeringskansliets redovisning: I promemorian anfördes att Lagrådets yttrande föredrogs för den politiska ledningen i sedvanlig ordning. En analys av lagrådsyttrandet gjordes därefter på tjänstemannanivå av ansvarig enhet samt bereddes med ansvarig rättschef. Granskningsenheten var inkopplad i ärendet. Resultatet av analysen av lagrådsyttrandet samt förslag till justering av lagtexten med anledning av Lagrådets yttrande föredrogs därefter för den politiska ledningen som gjorde ställningstagandet att gå fram med förslagen. Inget ytterligare beredningsunderlag bedömdes som nödvändigt. Ett utkast till proposition delades därefter, i sedvanlig ordning, till berörda enheter/departement inom Regeringskansliet. Lagstiftningsärendet togs därefter upp med den politiska ledningen inför regeringsbeslut om proposition den 14 mars 2002.

Vidare påpekas att i propositionen *Straffansvaret för människohandel* (prop. 2001/02:124) anges under avsnitt 3, Ärendet och dess beredning, att regeringen har beaktat Lagrådets synpunkter och i viss utsträckning tillgodo-

sett dem. När det gäller frågan om införandet av ett särskilt straffansvar för människohandel borde anstå till dess att ett beredningsunderlag som omfattar även frågan om anslutning till relevanta instrument finns att tillgå gjorde regeringen en annan bedömning än Lagrådet. I promemorian hänvisas till avsnitt 5.3 i propositionen för en utförligare redogörelse för detta. Vidare anføres att när det gäller utformningen av det föreslagna brottet har regeringen beaktat Lagrådets synpunkter samt i viss utsträckning tillgodosett dem. Därutöver har vissa ändringar av främst redaktionell karaktär gjorts. I avsnitt 5.4 samt i författningskommentaren redogörs för hur regeringen har beaktat Lagrådets synpunkter när det gäller utformningen av det föreslagna brottet.

Ändringar i lagen om offentlig upphandling (Finansdepartementet)

Regeringen beslutade den 21 februari 2001 att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) och lag om ändring i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Lagrådet avlämnade sitt yttrande den 12 mars 2002 (i proposition 2001/02:142, s. 131 har dock som datum angetts 2002-03-01-04). När det gällde förslaget till lag om ändring i sekretesslagen, som rörde den s.k. upphandlingssekretessen i 6 kap. 2 §, hade Lagrådet tämligen omfattande synpunkter rörande förslagets förhållande till rättsordningen i övrigt och beträffande föreskrifternas förhållande till varandra (prop. 2001/02:142 s. 132). Synpunkterna rörde också problem som kan uppstå vid rättstillämpningen.

I fråga om förslaget till lag om ändring i lagen om offentlig upphandling anförde Lagrådet rörande en viss paragraf att man inte uppnådde det angivna syftet med förslaget. Lagrådet framhöll vidare att ingen saklig ändring av gällande rätt avsågs, varför bestämmelsen torde kunna undvaras. Bestämmelsen grundade sig inte heller på något remissbehandlat lagförslag. Lagrådet ansåg sig därför inte kunna tillstyrka förslaget.

Beträffande förslaget till en helt ny paragraf om särskilda kontraktsvillkor invände Lagrådet att förslaget inte syftade till att förändra rådande rättsläge. Enligt Lagrådet var regleringen också mycket allmänt hållen, och den preciserade inte i vilka hänseenden som särskilda villkor får ställas upp. Vidare ifrågasatte Lagrådet om en lagreglering av föreslagen utformning, med tämligen vaga motivuttalanden, bidrar till att för upphandlande enheter och leverantörer klargöra var gränserna går för vad som kan tillåtas som särskilda kontraktsvillkor. Det i remissen omtalade uppdraget till Nämnden för offentlig upphandling kunde enligt Lagrådet inte anses som en från lagstiftnings-synpunkt tillfredsställande lösning på problemet med bristande tydlighet. Av betydelse för Lagrådets tveksamhet inför den föreslagna regleringen var också att det inte funnits något utarbetat lagförslag från Upphandlingskommitténs sida på vilket remissinstanserna hade kunnat ge synpunkter. Lagrådet tillade att det tedde sig motiverat att iaktta försiktighet inför att i nuvarande skede söka gripa in med lagstiftning på nationell nivå när det gäller sådana EG-rättsliga frågeställningar som här var fallet. Med hänsyn till det anförda kunde Lagrådet inte tillstyrka att regleringen infördes.

I proposition 2001/02:142, som beslutades den 27 mars 2002, redovisade regeringen inte i någon sammanfattande form i vilka avseenden den hade följt respektive inte följt Lagrådets synpunkter (s. 15). När det gäller de av Lagrådet avstyrkta förslagen till ändringar i lagen om offentlig upphandling valde regeringen att ändå lägga fram förslagen, dock med en viss ändring i förhållande till förslaget i lagrådsremissen. I båda fallen hänvisade regeringen till att EG-kommissionen hade lagt fram förslag till ett nytt direktiv om offentlig upphandling. Behandlingen i en rådsarbetsgrupp av detta förslag innebar enligt regeringen att direktivet sannolikt skulle komma att innehålla bestämmelser av liknande slag. Regeringen ansåg i båda fallen att de nya reglerna kunde införas innan direktivet antagits.

Riksdagen antog regeringens förslag utom såvitt avsåg en fastställd gräns för direktupphandling (bet. 2001/02:FiU12, rskr. 2001/02:324).

Regeringskansliets redovisning: I promemorian anförs att beredning av såväl lagrådsremissen som propositionen på sedvanligt sätt har skett genom gemensam beredning och delning i Regeringskansliet. Därutöver har bl.a. Nämnden för offentlig upphandling, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Svenskt Näringsliv beretts tillfälle att under hand yttra sig över förslagen. Även diskrimineringsombudsmännen har beretts tillfälle att yttra sig.

Enligt promemorian föranledde Lagrådets synpunkter när det gällde förslaget till ändring i sekretesslagen en ingående diskussion mellan i första hand Finansdepartementet och Justitiedepartementets grundlagsenhet. Den analys som gjordes ledde till slutsatsen att den EG-rättsliga regleringen förutsätter att den upphandlande enheten gör en sekretessprövning av vilka uppgifter som får lämnas ut om tilldelningsbeslutet. Det grundläggande kravet på lika behandling av leverantörer innebär vidare att innehållet i och utformningen av de upplysningar som leverantörerna får måste vara identiska. Den lagkonflikt som Lagrådet befarade bedömdes därför inte vara för handen.

I fråga om förslagen till lag om ändring i lagen om offentlig upphandling beträffande kriterier för miljömärken samt särskilda kontraktsvillkor föranleddes förtydligandet i lagen av den osäkerhet vid tillämpningen som framkommit i olika sammanhang. Regeringen ansåg mot den bakgrunden att det var angeläget att införa en bestämmelse som klart visar att det finns möjlighet att hänvisa till kriterier för miljömärken samt att ställa särskilda villkor för hur uppdraget skall genomföras. En sådan bestämmelse överensstämde enligt promemorian även med förslagen i de nya direktiv som EG-kommissionen lagt fram. Arbetet med direktiven var långt framskridet och inte heller i övrigt ansågs någon risk föreligga med att införa de aktuella bestämmelserna innan direktiven antagits.

Vidare anförs i promemorian att som nämnts inledningsvis bereddes ett antal myndigheter och organisationer tillfälle att under hand lämna synpunkter på lagförslagen. Att lagrådsremissen och propositionen inte föregåtts av något i sedvanlig ordning remissbehandlat lagförslag bedömdes därför inte hindra att förslagen lämnades. Den bedömningen kom dock inte att redovisas i propositionen.

Angående *fråga 3* i utskottets begäran anfördes att Lagrådets yttrande kopieras in i propositionen från en av Lagrådet tillhandahållen diskett. Huruvida disketten innehållit en felaktig uppgift eller om ett misstag, som inte uppmärksammats, begåtts vid kopieringen går inte att utröna eftersom disketten inte bevarats.

Märkningsdirektivet om tobaksvaror (Socialdepartementet)

Regeringen beslutade den 14 februari 2002 att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581). Ändringarna syftade till att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/37/EG av den 5 juni 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror (märkningsdirektivet).

Lagrådet konstaterade i ett yttrande den 27 februari 2002 att det i en i förslaget berörd paragraf – 9 § – åläggs skyldighet att förse förpackningar till tobaksvaror med vissa texter och erinrade om att sådana tryckta texter är att betrakta som tryckt skrift enligt tryckfrihetsförordningen (prop. 2001/02:162 s. 53 f.). Vad som nu kunde aktualisera lagrummets förenlighet med TF var enligt Lagrådet dels de tillägg som föreslogs i remissen, dels föreskrifterna i märkningsdirektivet om innehållet i varningstexten. Lagrådet framhöll att frågan inte var berörd i lagrådsremissen.

I och för sig hade Lagrådet inte något att erinra mot de tillägg i fråga om illustrationer, rökavvänjning och uppgifter för att säkerställa tobaksvarans identitet som föreslogs i 9 §. Det var enligt Lagrådet emellertid att märka att detta är en bemyndiganderegeln och att direktivets närmare genomförande skulle komma att göras i författningar på lägre nivå. I fråga om de i artikel 5 med bilaga i märkningsdirektivet upptagna allmänna och kompletterande varningstexterna ville Lagrådet allvarigt ifrågasätta om dessa genomgående har den sakliga inriktning som krävs för att inte gränsen till tryckfrihetsförordningens skyddsområde skall överskridas. Lagrådet framhöll att vad som nu sagts måste beaktas under det fortsatta normgivningsarbetet. Att detta arbete syftade till att genomföra ett EG-direktiv rubbade enligt Lagrådet inte läget. Vidare anförde Lagrådet att de avgränsningar i fråga om förenligheten med tryckfrihetsförordningen som måste göras borde inte genom subdelegation överlåtas till en förvaltningsmyndighet utan klaras ut i föreskrifter meddelade av regeringen.

Även i fråga om en annan paragraf, som var ny, ansåg Lagrådet att dess förenlighet med tryckfrihetsförordningen borde ha uppmärksammats. I detta fall fann Lagrådet dock inte skäl att ifrågasätta bestämmelsens grundlagsenlighet.

Lagrådet hade i övrigt vissa mindre synpunkter på lagförslaget.

I proposition 2001/02:162 *Märkningsdirektivet om tobaksvaror*, som beslutades den 7 mars 2002, angav regeringen att den hade följt Lagrådets förslag (s. 8). Vidare anförde regeringen att Lagrådets synpunkter kommenterades i avsnitten 5.5 och 5.6 samt i författningskommentaren till de lagrum som

ändrats och som tillkommit. I avsnitt 5.5 redovisade regeringen sitt förslag i fråga om märkning av förpackningar. Regeringen anförde att Lagrådet inte hade haft några invändningar mot de tillägg i fråga om illustrationer, rökavvänjning och uppgifter för att säkerställa tobaksvarans identitet som föreslogs i 9 § tobakslagen. Lagrådet hade dock förordat att regeringen och inte myndighet meddelar föreskrifter. Regeringen anförde att den i det fortsatta författningsarbetet skulle överväga Lagrådets synpunkter. Frågan om grundlagsenligheten av de föreslagna tilläggen samt föreskrifterna i märkningsdirektivet om innehållet i varningstexten berördes inte av regeringen.

Riksdagen antog regeringens förslag till lag om ändring i tobakslagen (bet. 2001/02:SoU20, rskr. 283). Vid beredningen i socialutskottet avgav konstitutionsutskottet yttrande över den föreslagna ändringen i 9 § tobakslagen. I yttrandet redogjorde utskottet för förarbetsuttalanden i samband med tobakslagens tillkomst rörande vilka krav som bör ställas på en varningstext för att inte gränsen till tryckfrihetsförordningens skyddsområde skulle överskridas (a. bet. s. 24). Vidare ansåg utskottet att frågan om EG-direktivets varningstexters förenlighet med tryckfrihetsförordningen borde övervägas innan några föreskrifter beslutades. Utskottet tillstyrkte därmed regeringens förslag.

Regeringskansliets redovisning: I promemorian anfördes att vad avser varningstexternas förenlighet med tryckfrihetsförordningen har Lagrådet i sitt yttrande framhållit att det inte har "något att erinra mot de tillägg i fråga om illustrationer, rökavvänjning och uppgifter för att säkerställa tobaksvarans identitet som föreslås i 9 §". När det gäller de två varningstexter i direktivet med information om rökavvänjning som föranlett förslaget till ändring i bestämmelsen – "Din läkare eller ditt apotek kan hjälpa dig att sluta röka" respektive "Sök hjälp för att sluta röka (telefonnummer/postadress/Internetadress/fråga din läkare/på apotek)" – har regeringen gjort bedömningen att dessa inte kommer i konflikt med reglerna i tryckfrihetsförordningen utifrån den diskussion som Lagrådet för i frågan. Texterna är inte av uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär, utan innehåller huvudsakligen information om vart man kan vända sig för att få hjälp med att sluta röka.

I det fortsatta författningsarbetet har regeringen följaktligen gjort bedömningen att det inte föreligger något hinder att överlämna åt en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter i ämnet; se tobaksförordningen (2001:312), senast ändrad SFS (2002:635). Sådana föreskrifter kan också bli föremål för regeringens prövning efter överklagande.

Vidare påpekas i promemorian att riksdagen antog regeringens förslag med endast den ändringen att orden "Europeiska gemen" ersattes av "Europeiska gemenskapen".

Skatteregler mot handel med skalbolag (Finansdepartementet)

Regeringen beslutade den 14 februari 2002 att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1299), lag om ändring i taxeringslagen (1990:324), lag om ändring i skattebetalningslagen

(1997:483) samt lag om ändring i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter. Reglerna föreslogs för att komma till rätta med handeln med s.k. skalbolag.

Lagrådet konstaterade i ett yttrande den 13 mars 2002 att lagrådsremissen hade föregåtts av en framställning från Riksskatteverket med förslag från Skattemyndigheten i Stockholm och av två mycket kortfattade departementspromemorior (prop. 2001/02:165 s. 113). Vidare framhöll Lagrådet att det beträffande vissa skattefrågor som rörde bolag pågick både ett utredningsarbete, som var under slutförande, och ett beredningsarbete inom Finansdepartementet av ett tidigare utredningsförslag. Lagrådet ville ifrågasätta lämpligheten av att genomföra en lagstiftning på grundval av det remitterade förslaget innan det stod klart vilka lösningar som skulle komma att väljas inom bolagssektorn. Om det emellertid bedömdes som angeläget att nu genomföra en separat lagstiftning fann Lagrådet att följande synpunkter borde beaktas.

Härefter lämnade Lagrådet allmänna synpunkter som rörde lagstiftningens syfte, frågan om skalbolag och återköp, tillämpningsområdet för de aktuella bestämmelserna, kriteriet ”särskilda skäl” samt frågor om skalbolagsdeklaration och säkerhet för skatt. Bland dessa allmänna synpunkter kan nämnas att Lagrådet i ett visst sammanhang konstaterade att föreslagna regler kunde medföra betydande tillämpningsproblem. Lagrådet fann också anledning att framhålla att skatteregler i görligaste mån borde utformas så att de uppfyller rimliga krav på förutsebarhet. Enligt Lagrådet var det önskvärt att utrymmet för bedömningar av mer eller mindre skönsmässig karaktär begränsades så långt som möjligt.

Lagrådet hade därutöver mer detaljerade synpunkter rörande enskilda paragrafers utformning.

I proposition 2001/01:165, som beslutades den 27 mars 2002, föreslog regeringen bestämmelser om handel med skalbolag. Regeringen ansåg att skatteregler mot handel med skalbolag borde införas redan nu för fysiska personer. Som skäl åberopade regeringen det skattebortfall som skalbolagshandeln medför och att ekonomisk brottslighet borde motverkas (a. prop. s. 21). Vidare ansåg regeringen det inte oundgängligen nödvändigt att avvakta att beredningen av regeringens aviserade företagsskattereform slutfördes. Regeringen hade i huvudsak följt Lagrådets synpunkter på lagstiftningens utformning. I vissa avseenden hade förslagen bearbetats vidare efter det att lagrådsremissen beslutades.

Riksdagen antog regeringens förslag med vissa mindre ändringar (bet. 2001/02:SkU23, rskr. 265).

Regeringskansliets redovisning: I promemorian anförs att som framgår av propositionen bearbetades förslagen vidare i vissa avseenden efter det att lagrådsremissen hade beslutats. Detta gällde särskilt i fråga om hur andelar i handelsbolag skulle behandlas.

Den åsyftade vidareberedningen bedrevs i enheten för företagsbeskattning vid skatteavdelningen i Finansdepartementet. Förslagen bereddes under hand

med Riksskatteverket både innan och i samband med att den gemensamma beredningen slutfördes i Regeringskansliet.

Sekretessen hos vissa ombudsmän (Näringsdepartementet)

Regeringen beslutade den 7 februari 2002 att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Lagrådet avlämnade ett yttrande den 14 februari 2002 (i proposition 2001/02:191, s. 182, anges dock som datum 2002-06-07). I yttrandet konstaterade Lagrådet att enligt det framlagda förslaget skulle, med tillämpning av ett s.k. rakt skaderekvisit i förhållande till inte endast den som uppgiften rör utan också närstående till denna, i princip alla uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden komma att omfattas av sekretess i de särskilda ombudsmännens verksamhet. Den motivering som lämnades i lagrådsremissen inskränkte sig till att det även inom andra områden av ombudsmännens verksamhet än de som för närvarande omfattades av sekretess kunde förekomma känsliga uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och att det var angeläget att dessa uppgifter omfattades av sekretesskyddet i de fall då det kan antas att någon enskild lider skada eller men om uppgiften röjs.

Mot bakgrund av tryckfrihetsförordningens krav på att begränsningar av offentlighetsprincipen skall anges ”noga” kunde det enligt Lagrådet inte undvikas att generella begränsningar av det nu föreslagna slaget väcker betänkligheter. Lagrådet framhöll att det skäl för en utvidgad sekretess som anfördes i remissen kunde med fog anföras för att införa motsvarande generella sekretess hos andra myndigheter. Vidare antog Lagrådet att förslaget hade sin bakgrund i att verksamheten hos de särskilda ombudsmännen allmänt sett ansetts var mer integritetskänslig än verksamhet vid andra myndigheter. Lagrådet hade en viss förståelse för en sådan synpunkt, men ansåg det ändå tveksamt om den kunde anses tillräcklig för att motivera en så vidsträckt sekretess. Det var enligt Lagrådet också värt att notera att sekretessen enligt förslaget inte gällde endast i förhållande till enskilda till vilkas förmån ombudsmännen har att verka utan i lika hög grad till dem som kan bli föremål för ombudsmännens granskning. Lagrådet ansåg att frågan om den lämpliga utformningen av sekretess hos de särskilda ombudsmännen förtjänade ytterligare överväganden.

För det fall att regeringen trots Lagrådets betänkligheter fann att det remitterade förslaget borde läggas till grund för ett förslag till riksdagen förordade Lagrådet vissa justeringar av lagtexten.

I proposition 2001/02:191, som beslutades den 19 juni 2002, lade regeringen fram förslag om bl.a. ändrade sekretessregler i syfte att underlätta bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Regeringen lade i samma proposition också fram förslag rörande vissa andra sekretessfrågor, bl.a. beträffande verksamheten hos JämO, DO och HomO. Regeringen lämnade i propositionen inte någon samlad redovisning av i vilka avseenden man har följt respektive inte följt Lagrådets synpunkter (jfr a. prop. s. 27). Förslaget rörande

sekretesskyddet hos de särskilda ombudsmännen behandlades i avsnitt 9 i propositionen (s. 102 f.). Regeringen påpekade i detta sammanhang att en generell översyn av den sekretessreglering som avser ombudsmännens verksamhet skulle komma att ske inom ramen för utredningen (N 2002:06) *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*. Vidare anförde regeringen att den delade Lagrådets uppfattning att det är viktigt att sekretesskyddet inte ges en alltför generell utformning. Sekretesslagen föreslogs enligt regeringen ändras så att sekretessen hos JämO, DO och HomO skall gälla även i ärenden som rör rådgivning åt enskild. Enligt regeringen fick förslaget ses som en temporär lösning i avvaktan på behandlingen av de förslag som den nämnda utredningen kan komma att lägga fram.

Det bör noteras att bilaga 14 i propositionen, som enligt sin rubrik utgör lagrådsremissens lagförslag, är samma förslag som propositionens lagförslag.

Riksdagen antog regeringens förslag i nu berörd del (bet. 2002/03:KU13, rskr. 2002/03:38).

Regeringskansliets redovisning: I promemorian anfördes att i bilaga 14 i propositionen, som enligt sin rubrik innehåller lagrådsremissens förslag, innehåller inte det förslag som regeringen lämnade till Lagrådet för granskning. Där redovisas i stället – felaktigt – det förslag som regeringen i propositionen överlämnat till riksdagen. Det innebär att det av propositionen endast på ett ofullständigt sätt framgår vilket underlag Lagrådet haft för sin granskning. Enligt promemorian har bilaga 14 fått sin utformning av förbiseende.

I promemorian anfördes vidare att regeringen i propositionen förklarade sig dela Lagrådets uppfattning att det är viktigt att sekretesskyddet inte ges en alltför generell utformning (prop. s. 103). I propositionen justerade regeringen därför förslaget med anledning av Lagrådets synpunkter. Sekretess föreslogs gälla, förutom i ärenden enligt angivna lagar, ”i annat ärende som rör rådgivning åt enskild”. Regeringen har alltså beaktat Lagrådets synpunkter på så sätt att förslaget till utvidgad sekretess begränsats i enlighet med den restriktiva inställning till begränsningar av offentlighetsprincipen som Lagrådet rekommenderat.

När det gäller Lagrådets påpekande att förslaget i lagrådsremissen innebar att sekretess skulle gälla inte bara i förhållande till enskilda till vilkas förmån ombudsmannen har att verka kan konstateras att sekretessen i de olika ombudsmännens verksamhet gäller, och gällde även vid tidpunkten för Lagrådets yttrande, till förmån för enskild utan någon begränsning till enskilda till vilkas förmån ombudsmannen har att verka (se 7 kap. 34 § sekretesslagen och 9 kap. 21 § sekretesslagen i dess lydelse SFS 2001:1307). Eftersom sekretessen till skydd för enskilda hos ombudsmännen i deras olika verksamheter bör utformas på ett likartat sätt skulle ett beaktande av Lagrådets synpunkter i detta avseende kräva förändringar av gällande rätt. Lagrådets yttrande föranledde därför, utöver den ovan nämnda begränsningen av det lagförslag som lades fram i det aktuella lagstiftningsärendet, en hänvisning i propositionen till Diskrimineringskommitténs (N 2002:06) arbete. Regeringen uttryckte i propositionen att en generell översyn av den sekretessreglering som avser om-

budsmännens verksamhet kommer att ske inom ramen för utredningens arbete (prop. s. 103). Förslaget fick därför ses som en temporär lösning i avvaktan på behandlingen av Diskrimineringskommitténs förslag (prop. s. 104).

Som svar på utskottets *fråga 3* anges att Lagrådets sammanträde, bilaga 16 i propositionen, som är Lagrådets yttrande, felaktigt har angetts till den 7 juni 2002. Som framgår av uppgifter från Lagrådet och ärendets akt i Näringsdepartementet hölls sammanträdet rätteligen den 14 februari 2002. Uppgiften i bilaga 16 har förts in av förbiseende.

Straffrättsliga sanktioner mot överträdelse av EG:s punktskatte regler för alkohol, tobak och mineraloljor (Finansdepartementet)

Regeringen beslutade den 15 augusti 2002 att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till en rad lagar, bl.a. en lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter.

Som en allmän synpunkt anförde Lagrådet i sitt yttrande den 23 augusti 2002 att, som framgick av vad som i det följande anfördes i anslutning till 4 kap. 21–24 §§ i förslaget till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter, hade Lagrådet funnit skäl att rikta en rad invändningar mot de föreslagna straffbestämmelserna och ansett dessa invändningar ha sådan tyngd att det remitterade förslaget inte borde utan ytterligare bearbetning läggas till grund för lagstiftning. Lagrådet hade ändå ansett sig böra lägga fram förslag till omformulering av flera av de övriga föreslagna lagbestämmelserna.

I proposition 2002/03:10, som beslutades den 10 oktober 2002, anförde regeringen att den i stor utsträckning hade omarbetat förslaget till straffbestämmelser i enlighet med vad Lagrådet förordat (s. 27). Regeringen anförde vidare att dess förslag dock på några punkter avvek från vad Lagrådet förordat.

Riksdagen antog regeringens förslag (bet. 2002/03:SkU3, rskr. 2002/03:20).

Regeringskansliets redovisning: Under rubriken Gemensam beredning anfördes i promemorian att ett flertal underhandskontakter (per telefon samt vid möten) med bl.a. företrädare för Justitiedepartementets straffrättsenhet (Ju L5) togs. Det förslag till proposition som sedan gemensambereddes inom Regeringskansliet den 4 september 2002 hade således redan innan formell gemensam beredning inleddes diskuterats fram tillsammans med Ju L5. Gemensam beredning av propositionen gjordes med SB, Ju/Gransk, Ju L5 och UD-ERS. Efter sedvanlig gemensam beredning togs ytterligare hänsyn till inkomna synpunkter av skilda slag.

I promemorian anfördes vidare under rubriken Delning att propositionen delades den 5 november 2002. Förutom samtliga personer vid Regeringskansliet enligt aktuell delningslista, fick följande departement och enheter med en eller två särskilt angivna personer delningsversionen av propositionen: Ju L5, Ju På, Ju DOM, N NL, S FH, UD FMR, UD EIM, UD ERS och Fö RS. Slut-

ligen fick även 13 personer vid Riksskatteverket och 3 personer vid Tullverket delningsversionen. Ytterligare synpunkter arbetades därefter in i den slutliga versionen av aktuell proposition. På s. 26 i propositionen anges även att ”efter lagrådsbehandlingen (se nedan) har underhandskontakter tagits med Tullverket och Riksskatteverket”.

Utvidgning av reglerna om framskjuten beskattning vid vissa andelsbyten (Finansdepartementet)

Regeringen beslutade den 17 oktober 2002 att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) och lag om ändring i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter.

Lagrådet lämnade i ett yttrande den 4 november 2002 först vissa allmänna synpunkter på förslagen i lagrådsremissen (prop. 2002/03:15 s. 97 f.) Härvid konstaterade Lagrådet att lagförslagen byggde på alternativ D i en remissbehandlad promemoria från Finansdepartementet. I promemorian fanns inget förslag till ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. Under ärendets beredning i Finansdepartementet hade synpunkter under hand inhämtats från Riksskatteverket och tre domstolar. Med hänsyn till ärendets komplexitet hade det enligt Lagrådet varit önskvärt om framför allt förslaget till ikraftträdande- och övergångsbestämmelser hade blivit föremål för mer omsorgsfull beredning.

I sina materiella synpunkter anförde Lagrådet bl.a. att de föreslagna övergångsbestämmelserna var svårtolkade och föranledde en rad tillämpningsproblem (a. prop. s. 102 f.). Det hade inte varit möjligt att inom ramen för Lagrådets granskning ta ställning till hur dessa bestämmelser lämpligen borde utformas. Inom Lagrådet hade emellertid utarbetats en skiss till ikraftträdande- och övergångsbestämmelser som bifogades yttrandet. Avsikten var att denna skiss skulle vara till nytta vid fortsatta överväganden om bestämmelsernas utformning.

En principiell fråga som borde övervägas i detta sammanhang var enligt Lagrådet om den tänkta retroaktiva tillämpningen av nya bestämmelser kan komma i konflikt med retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen. På grund av osäkerheten om hur övergångsbestämmelserna i detta fall skulle komma att slutligen utformas ansåg sig Lagrådet inte kunna göra ett klart uttalande i frågan.

I proposition 2002/03:15, som beslutades den 7 november 2002, angav regeringen att den i huvudsak hade följt Lagrådets synpunkter (s. 19). Såvitt kan utläsas har regeringen dock inte behandlat frågan om den tänkta retroaktiva tillämpningen kan komma i konflikt med retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen (a. prop. s. 47–53). I författningskommentaren påpekade regeringen vidare att Lagrådet hade lämnat en skiss till förslag till hur ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna kunde utformas (a. prop. s. 67). Regeringen anförde att den i huvudsak följt Lagrådets synpunkter.

Riksdagen antog regeringens förslag (bet. 2002/03:SkU5, rskr. 2002/03:80).

Regeringskansliets redovisning: Inom Finansdepartementet utarbetades under våren 2002 en promemoria om de s.k. 3:12-reglerna och reglerna om andelsbyten (Fi2002/1588). Promemorian sändes ut på remiss och remisstiden gick ut den 15 juni 2002.

Regeringskansliet påpekar att riksdagen den 16 maj 2002 beslutade att bifalla skatteutskottets förslag i betänkande 2002/02:SkU29 att tillkännage för regeringen att den skulle återkomma till riksdagen med ett förslag till lagändring som skulle eliminera de effekter som uppstår i förlustsituationer till följd av att ett tjänstebelopp skall tas upp till beskattning av den som genom ett uppskovsgrundande andelsbyte har avyttrat andelar i ett fåmansföretag. Lagförslaget skulle ges retroaktiv verkan.

Efter remissbehandlingen kompletterades promemorian med övergångsbestämmelser. Synpunkter inhämtades från Riksskatteverket, Svea Hovrätt, Kammarrätten i Göteborg och Länsrätten i Skåne län. I lagrådsremissen föreslogs att de nya reglerna om andelsbyten skulle få retroaktiv verkan.

Vidare anfördes att Lagrådet, som bl.a. ansåg att retroaktiviteten endast skulle gälla för utbytta andelar som varit kvalificerade, lämnade en skiss till förslag på hur ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna skulle kunna utformas. Regeringen, som i huvudsak följde Lagrådets synpunkter, beredde därefter förslagen på nytt med Riksskatteverket i samband med att den gemensamma beredningen slutfördes i Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Den granskning som utskottet nu har genomfört avser regeringens beredning av de lagärenden där en proposition avlämnats till riksdagen under år 2002. Som framgått har granskningen inriktats på Lagrådets yttranden i dessa lagärenden och vilka beredningsåtgärder yttrandena föranlett i Regeringskansliet. Granskningen har således inte syftat till att ge någon heltäckande bild av kvalitetsnivån i regeringens lagförslag.

Den nu företagna granskningen ger vid handen att omkring en femtedel av de lagrådsyttranden som omfattas av granskningen innehåller synpunkter som rör tveksamhet i fråga om förslags förenlighet med grundlagarna eller Europakonventionen eller som annars tar sikte på grundläggande frågor om förslags beredning eller förslags lagtekniska kvalitet i mer allmänna termer. I sju av dessa lagärenden har utskottet begärt en redovisning av vilka beredningsåtgärder som har vidtagits inom Regeringskansliet efter Lagrådets yttrande. Av redovisningen skulle särskilt framgå vilka beredningsåtgärder som Lagrådets synpunkter har föranlett. Det kan dock konstateras att i den redovisning som Regeringskansliet har lämnat till utskottet saknas beträffande två ärenden den efterfrågade beskrivningen (ärendena om märkningsdirektivet om tobaksvaror respektive sekretess hos vissa ombudsmän) samt delvis vad avser ett ärende (ändringar i lagen om offentlig upphandling).

Utskottet vill framhålla att lagstiftning som håller tillräckligt hög kvalitet är en förutsättning för att förutsebarhet och därmed rättssäkerhet skall kunna garanteras. Fullgoda lagstiftningsprodukter innebär vidare att

kravet på enhetlighet, konsekvens och klarhet kan uppnås. Genom tillräckligt genomtänkt lagstiftning kan också oönskade samhällsekonomiska konsekvenser undvikas. Det är i första hand regeringen som tar initiativ till och svarar för beredningen av förslag till ny lagstiftning. Regeringen har därför ett betydande ansvar i arbetet med att upprätthålla en god kvalitet i lagstiftningen.

Som redovisats ovan ses Lagrådets granskning som en garanti för att rätts-säkerhetsintresset och kravet på enhetlighet, konsekvens och klarhet iakttas. Lagrådets yttranden kan, även om reglerna för lagrådsgranskningen inte omfattar alla lagärenden, ge en god bild av kvaliteten i regeringens lagförslag.

Den nu företagna granskningen har inte, som påpekats ovan, syftat till att ge en heltäckande bild av kvalitetsnivån i regeringens lagförslag. Enligt utskottets mening utgör det dock ett observandum att omkring en femtedel av de lagrådsyttranden som granskningen omfattat har innehållit invändningar som rör principiella frågor eller andra kvalitetsaspekter. I några fall har Lagrådets synpunkter rört att förslagen inte har föregåtts av någon remissbehandling. Utskottet vill härvid framhålla att mot bakgrund av det remissförfarande som traditionellt tillämpas i svensk lagstiftningsprocess får beredningskravet enligt 7 kap. 2 § RF anses innebära att regeringen som huvudregel bör genomföra en sedvanlig remissbehandling. Remissbehandlingen utgör ett väsentligt inslag i arbetet med att upprätthålla en god kvalitet i lagstiftningen. Att underlåta remissbehandling medför risk för att lagförslag inte uppnår tillräcklig kvalitet och att den fortsatta beredningsprocessen försvåras. Som utskottet anfört i samband med tidigare granskning är och bör ett skriftligt remissförfarande alltid vara det normala sättet för att inhämta synpunkter från utomstående under beredningen av ett lagförslag, och remissmöten kan främst fylla en funktion som komplement. Ett förenklat beredningsförfarande i form av kontakter under hand med berörda myndigheter bör enligt utskottets mening endast komma i fråga i verkliga undantagsfall.

Därutöver vill utskottet understryka vikten av att arbetet med lagärendena planeras så att tillräckligt med tid, i enlighet med Statsrådsberedningens riktlinjer, kan avsättas för delning av propositionerna efter Lagrådets yttranden och för arbetet med delningssynpunkterna. Om Lagrådets synpunkter är av principiell eller mer kvalificerad art torde självfallet en längre beredningstid behövas. I detta sammanhang kan noteras att när det gäller de sju lagärenden som utskottet särskilt granskat uppgår tidsperioden mellan Lagrådets yttrande och propositionens beslutsdatum i fem fall till högst två veckor, varav i ett fall endast tre dagar. Att tillräckligt med tid avsätts för beredning av Lagrådets synpunkter är av stor vikt inte minst i de fall regeringen väljer att inte följa synpunkterna. Som Statsrådsberedningen anför i sina riktlinjer måste det i propositionen föras en tydlig argumentation i de delar där Lagrådets synpunkter inte följs. Enligt utskottets mening är det sistnämnda en viktig del i arbetet med att upprätthålla kvaliteten i lagstiftningsarbetet, i synnerhet när Lagrådets synpunkter har innehållit principiella invändningar som förslags förenlighet med grundlagarna. Att regeringens ställningstagande har sin grund i t.ex. en annan juridisk bedömning än den Lagrådet har gjort eller i ett visst

politiskt hänsynstagande bör sålunda redovisas tydligt. En tydlig argumentation från regeringens sida är av avgörande betydelse för beslutsprocessen i riksdagen och möjligheterna att där föra en konstruktiv debatt om lagärendet i fråga.

Lagrådets yttrande över ett lagförslag har formen av ett protokollsutdrag där datum för sammanträdet i fråga anges. Som framgått ovan har vid granskningen uppmärksammats att det i två fall har angetts ett annat datum i den propositionsbilaga där Lagrådets yttrande återges än vad som rätteligen utgör datum för sammanträdet. I det ena fallet har någon förklaring till det inträffade inte kunnat lämnas och i det andra uppges det ha skett av förbiseende. I ett fall har vidare den bilaga i propositionen som angetts innehålla lagrådsremissens förslag i stället återgett propositionens lagförslag. Som Regeringskansliet självt har anfört framgår det därmed av denna proposition på ett ofullständigt sätt vilket underlag Lagrådet har haft för sin granskning. Utskottet vill härvid erinra om det självklara att man skall kunna utgå från att i propositioner intagna sakuppgifter är korrekta, i synnerhet när de avser att återge uppgifter från annan eller från andra dokument.

Granskningen föranleder i övrigt inget uttalande från utskottets sida.

6 Regeringens utövande av utnämningmakten

Inledning

Utskottet har granskat på vilket sätt regeringen utövar utnämningmakten. Granskningen har framför allt varit inriktad på förekomsten av politisk bakgrund i samband med utnämningar av myndighetschefer och rörlighet bland myndighetschefer. Granskningen har varit inriktad på de utnämningar som ägt rum mellan den 1 januari 2001 och den 31 oktober 2003, och den ger således ingen bild av förekomsten av politisk bakgrund bland myndighetschefer generellt. I granskningen har utnämningarna studerats även ur ett jämställdhetsperspektiv.

Allmänt om tillsättning av statliga tjänster

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.

Närmare bestämmelser om tillsättning av statliga tjänster finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Enligt 4 § skall skickligheten sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. I förarbetena till lagen (prop. 1993/94:65) påpekades att förtjänst och skicklighet i RF nämns endast som exempel och att även andra sakliga grunder kan vägas in vid bedömningen. Enligt 4 § anställningsförfordningen (1994:373), som trädde i kraft samtidigt med 1994 års lag om offentlig anställning, skall myndigheten utöver skickligheten och förtjänsten också beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål.

Anställningsförfordningen (1994:373) ger möjlighet att tidsbegränsa en verksledande tjänst. Normalt tillsätts också myndighetschefer och vissa andra chefer för en bestämd tid, i allmänhet sex år första gången och därefter tre år per period.

Varje departement svarar efter samråd med Statsrådsberedningen och Finansdepartementet för rekrytering av myndighetschefer inom sitt eget område. För universitet och högskolor sker rekrytering av rektorer enligt förslag från styrelsen; i dessa fall sker således inget särskilt rekryteringsförfarande inom Regeringskansliet.

Regeringens chefpolicy

I regeringens proposition 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst har regeringen redogjort för sin bedömning av chefsförsörjningen i statsförvaltningen. Regeringen har enligt propositionen (s. 50 f.) mot bakgrund av utnämningssmaktens ökade betydelse sett över sin chefpolicy och utvecklat riktlinjer för beredningsprocessen inom Regeringskansliet. Chefpolicyn omfattar rekrytering, introduktion, chefsutveckling, mål- och resultatdialog, rörlighet samt löner och anställningsvillkor.

I fråga om rekryteringen av myndighetschefer sägs att den skall ske utifrån preciserade krav, ett brett sökförfarande och ett omsorgsfullt urvalsförfarande. En skriftlig kravprofil, baserad på myndighetens nuvarande och kommande verksamhet, skall alltid tas fram innan sökandet efter kandidater påbörjas. Särskild vikt bör läggas vid ledaregenskaper och tidigare erfarenheter som chef. Ett brett sökförfarande innebär att regeringen söker kandidater även från näringslivet, kommuner och landsting. Vidare skall det så långt möjligt alltid finnas en kvinnlig kandidat med i det slutliga urvalet.

I fråga om rörlighet bland myndighetschefer sägs att sådan bör eftersträvas. Enligt regeringen främjar rörlighet på chefsposten såväl myndighetens effektivitet som chefernas egen utveckling. En ökad rörlighet leder också till att chefsbyten och chefsavveckling avdramatiseras och att växlingen mellan chefsuppgifter och andra uppgifter ses som något naturligt. Tidsbegränsade förordnanden bör enligt regeringen medvetet användas som ett instrument för att främja rörligheten, och vid nyutnämning bör en myndighetschef utses för en period på sex år och omförordnanden bör normalt begränsas till högst tre år.

Undersökningar av regeringens utövande av utnämningssmakt

Statskontoret har i rapporten *Det viktiga valet av verkschef. En jämförande studie av verkscheferutnämningar* studerat hur det går till när verkschefer rekryteras i Sverige och ett antal andra länder (Statskontoret 1999:21). Enligt rapporten ökade andelen verkschefer med politisk bakgrund mellan 1982 och 1998 från 20 till 37 %. Av de verkschefer som ny- eller omförordnades under 1998 hade enligt rapporten 50 % någon gång innehaft en politisk befattning.

Våren 2003 studerades i en av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) utgiven rapport utnämmandet och ansvarsutkrävandet av generaldirektörer (Ds 2003:7). År 2001 hade enligt undersökningen 33 % av generaldirektörerna politisk bakgrund (statsråd, statssekreterare, riksdagsman, politisk sakkunnig, landstings- eller kommunalråd), 15 % hade haft en opolitisk befattning inom Regeringskansliet (expeditions- och rättschefer, departementsråd eller kansliråd) och 52 % hade "annan bakgrund" (s. 36).

Enligt ESO-rapporten har utvecklingen sedan slutet av 1980-talet varit att andelen generaldirektörer med politisk bakgrund minskat från 42 % år 1989 till 33 % år 2001. Utvecklingen av andelen generaldirektörer som tidigare haft en opolitisk befattning inom Regeringskansliet har gått i samma riktning, från

26 % år 1989 till 15 % år 2001. I stället har andelen generaldirektörer med ”annan bakgrund” ökat, från 32 % år 1989 till 52 % år 2001. Av de generaldirektörer som utsågs under perioden oktober 1999–15 januari 2002 hade 21 % politisk bakgrund. Undersökningen visar också att andelen generaldirektörer med politisk respektive icke-politisk bakgrund inte skiljer sig nämnvärt mellan myndigheter med olika antal anställda (s. 36 f.).

Resultatet i ESO-rapporten, att andelen generaldirektörer med politisk bakgrund minskat, är tvärtemot resultatet i Statskontorets rapport. Skillnaden mellan de två rapporterna kan bl.a. bero på olika jämförelsetidpunkter, olika definitioner av vad som utgör politisk bakgrund och olika kriterier för att avgränsa vilka personer och myndigheter som skall ingå i undersökningen.

Enligt ESO-rapporten har vidare andelen kvinnliga generaldirektörer ökat sedan slutet av 1980-talet, från 10 % år 1989 till 28 % år 2001. Samtidigt dominerar männen vid stora myndigheter med fler än 200 anställda. Bland små myndigheter med upp till 100 anställda utgör kvinnorna en tredjedel av generaldirektörerna. Andelen sjunker något bland myndigheter med mellan 100 och 200 anställda. Vid större myndigheter med fler än 200 anställda är endast drygt 20 % av generaldirektörerna kvinnor (s. 36 f.).

Av undersökningen framgår även den genomsnittliga tid som man varit verksam som generaldirektör. Bland de generaldirektörer som slutat något år under perioden 1988–2000 var den genomsnittliga totala tiden 7,3 år. Genomsnittet var något lägre för kvinnliga generaldirektörer än för manliga (5,5 respektive 7,7 år). Den allmänna bilden är att den tid man varit verksam som generaldirektör har minskat under årens lopp. Sett till enbart den senaste tioårsperioden har den genomsnittliga tiden dock inte förändrats nämnvärt; antalet tjänstgöringsår låg på ungefär samma nivå i början som i slutet av 1990-talet (s. 40 f.).

Vad gäller rörligheten bland myndighetschefer, dvs. tiden man är verksam som generaldirektör på samma myndighet, framgår av undersökningen att den genomsnittliga tiden som generaldirektör på en myndighet bland dem som slutat något år under perioden 1988–2001 är 6,7 år, vilket endast är ett år kortare än den genomsnittliga totala tiden som generaldirektör. Den tid man är verksam som generaldirektör på enskilda myndigheter skiljer sig med andra ord i regel inte särskilt mycket från den totala tiden som generaldirektör. Det vanliga är således att man är generaldirektör på endast en myndighet – rörligheten är följaktligen inte särskilt stor (s. 42).

Konstitutionsutskottets tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har tidigare granskat regeringens utnämningsspolitik, senast 2002 till följd av en granskningsanmälan (bet. 2001/02:KU20 s. 167 f.). I en promemoria redogjorde Regeringskansliet för regeringens policy för chefsförsörjningen och arbetet med utnämningar av nya myndighetschefer. I promemorian anges bl.a. att särskild vikt skall läggas vid ledaregenskaper och tidigare erfarenheter som chef. Vidare anføres att strävan att skapa rörlighet bland myndighetscheferna uppnåtts i stor utsträckning. I en offentlig utfråg-

ning som utskottet höll med statsminister Göran Persson anförde statsministern bl.a. att han inte anser att antalet utnämningar där personen har en politisk bakgrund ökar. Det finns en grupp tjänstemän och chefer som regeringen enligt statsministern är angelägen om att behålla i statsförvaltningen, och det är statssekreterarna som efter ett visst antal år går ur den karriären och då ofta går in som myndighetschefer. Dessa har arbetat för en socialdemokratisk regering, men väldigt många av dem har enligt statsministern inte någon partipolitisk bakgrund. Vidare anförde statsministern att regeringen i ett fall strävat efter att noga väga in den partipolitiska bakgrunden och det är landshövdingeutnämningarna. I övriga sammanhang är det så att regeringen går vid sidan av ett sådant kvotresonemang och söker väldigt fritt utifrån förtjänst och skicklighet. Vad gäller jämställdheten i utnämningsspolitiken anförde statsministern att det går för sakta men att det går åt rätt håll.

I sitt ställningstagande upprepade utskottet sin tidigare bedömning, nämligen att den omständigheten att en person har en politisk bakgrund inte skall vara diskvalificerande vid tillsättningen av t.ex. en generaldirektörstjänst, så länge endast sakliga grunder som förtjänst och skicklighet tillämpas vid tillsättningen. Utskottet framhöll i stället att politisk erfarenhet ofta kan vara viktig när det gäller att leda offentliga verksamheter. Vidare instämde utskottet i vad statsministern anförde avseende jämställdheten i utnämningsspolitiken.

Promemoria från Regeringskansliet

Som svar på en skrivelse från konstitutionsutskottet har Regeringskansliet överlämnat en inom Finansdepartementet upprättad promemoria, *bilaga 6.1*.

I promemorian anförts att det inom Regeringskansliet som ett led i arbetet med att bereda och föredra anställningsärenden skrivs promemorior som sammanfattar de analyser som görs och de synpunkter som förs fram av statsråden och deras medarbetare i ärendet. Promemoriorna innehåller bl.a. s.k. kravprofiler, dvs. överväganden om vilka krav som en kandidat bör uppfylla för att komma i fråga för anställningen. I huvuddelen av anställningsärendena 2001 och 2002 har sådana promemorior tagits fram.

Med anledning av konstitutionsutskottets begäran i skrivelsen om en förteckning över de skriftliga kravprofiler som tagits fram under 2001 och 2002 och om en allmän redogörelse för innehållet i kravprofilerna anför Regeringskansliet att promemoriorna som bl.a. innehåller kravprofiler inte expedieras och inte heller tas om hand för arkivering (jfr 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen). De krav som ställs på befattningen som myndighetschef är dock såväl krav på specialistkompetens och sakkunskap som ledarförmåga. Arbetet med kravprofilen tar sin utgångspunkt i en bedömning av vilka strategiska verksamhetsfrågor som bedöms stå i fokus för den aktuella myndigheten. Erfarenhet av politiskt arbete brukar inte anges i kravprofiler. Sådana erfarenheter vägs i stället in vid meritvärdering. I en typ av tillsättningar, nämligen av landshövdingar, vägs den politiska bakgrunden in noga. I övriga tillsättningar kan politisk erfarenhet vara en merit men inget krav.

I promemorian anförts att ett brett sökförfarande förekommer i de flesta fall, vilket innebär att kandidater söks även från näringslivet, kommuner och landsting; för vissa befattningar finns krav på särskild utbildning eller erfarenhet, som jurist eller professorsbehörighet. Av de i granskningen aktuella tillsättningarna under åren 2001–2003 har i nio fall de anställda en tidigare erfarenhet som chef inom kommunal verksamhet eller från privat- och föreningsverksamhet, fem myndighetschefer har varit riksdagsledamöter och en myndighetschef var tidigare statsråd. Huvuddelen av övriga myndighetschefer som utsetts kommer från chefsställningar inom statliga myndigheter. Slutligen har mellan sex och nio myndighetschefer respektive år haft erfarenhet från chefsposter inom Regeringskansliet, och av dessa kommer totalt sex personer närmast från en anställning som statssekreterare.

Vad gäller rörlighet bland myndighetschefer anförts i promemorian att rörlighet bland myndighetschefer bör eftersträvas. Under 2001 och 2002 flyttade fem myndighetschefer från en anställning som generaldirektör till en annan anställning som chef för en statlig myndighet. År 2003 har t.o.m. oktober fyra myndighetschefer flyttat från en myndighetschefsanställning till en annan.

Sist i promemorian anförts att rekryteringsarbetet har utvecklats över åren genom tillämpningen av en samlad chefspolicy och ett samlat stöd vid behov till enskilda departement. Användningen av kravprofiler som ett verktyg i beredningen av dessa beslut har utvecklats, och utvecklingen för att förbättra beredningen av rekryteringsbeslut måste fortsätta. Tillämpningen av tidsbegränsade anställningar av myndighetschefer och rörlighet betonas, och det lyfts även fram att det ibland kan vara nödvändigt att av hänsyn till myndighetens bästa lämna chefskapet i förtid, vilket också skett till följd av samarbetsvärigheter eller personliga hälsoskäl. Enligt promemorian pågår utvecklingsarbetet med avseende på olika delar i regeringens chefspolicy kontinuerligt, och för verksamhetsåren 2003 och 2004 planeras en översyn av Regeringskansliets tillämpning av chefspolicy och vilka förbättringar som kan göras. I en sådan översyn ingår bl.a. rekrytering av myndighetschefer.

Statistik avseende politisk bakgrund och kön

Till den inom Finansdepartementet upprättade promemorian bifogas förteckningar över de anställningsbeslut gällande myndighetschefer som fattats under 2001, 2002 och 2003 t.o.m. den 31 oktober.⁴ Totalt rör det sig om 92 anställningsbeslut. Av dessa gällde minst 26 sådana befattningar för vilka det finns krav på särskild utbildning eller erfarenhet, av vilka flertalet avsåg tillsättning av rektor vid universitet eller högskola. Exklusive dessa rör det sig således om 66 anställningsbeslut under den aktuella tidsperioden. Av dem som utnämndes vid dessa tillfällen kan enligt konstitutionsutskottets mening 22, dvs. en tredjedel, bedömas ha politisk bakgrund, såsom statsråd, politiskt tillsatt tjänsteman inom Regeringskansliet, riksdagsledamot, landstings- eller

⁴ Gruppen ambassadörer ingår inte i förteckningarna.

kommunalråd.⁵ Som framgår av tabellen är den vanligaste bakgrunden statssekreterare och riksdagsledamot.

TABELL 1 UTNÄMNINGAR AV MYNDIGHETSCHEFER OCH POLITISK BAKGRUND

Politisk bakgrund	Samtliga	Endast nya utnämningar
Statsråd	2	1
Statssekreterare	11	6
Riksdagsledamot	7	5
Landstings- eller kommunalråd	2	2
Totalt	22	14

Av dem som av utskottet bedömts ha politisk bakgrund är det inte alla som kommer direkt från ett politiskt uppdrag. Innehavet av det politiska uppdraget kan ha legat flera år tillbaka i tiden, och vederbörande kan efter det ha varit chef vid en annan myndighet. Begränsas undersökningen till enbart nya utnämningar, dvs. till personer som inte redan är myndighetschefer, framkommer att det under den aktuella tidsperioden utnämndes 14 myndighetschefer med politisk bakgrund; dessa kom alltså direkt från ett politiskt uppdrag. Som framgår av tabellen var flertalet av dem statssekreterare eller riksdagsledamöter.

Gruppen myndighetschefer består av flera olika slags befattningar. Utöver de befattningar för vilka det finns krav på särskild utbildning eller erfarenhet, som t.ex. rektor vid universitet eller högskola, kan nämnas landshövding, direktör, generaldirektör, riksantikvarie och överintendent. Som framgick ovan framhålls landshövdingar som en särskild grupp bland myndighetscheferna i det att den politiska bakgrunden vägs in noga av regeringen vid rekryteringen. Av de förteckningar som bifogas till promemorian framgår att 10 av de utnämningar som beslutats under den aktuella perioden gällt landshövdingar. Av dem har det stora flertalet, 8 stycken, politisk bakgrund som antingen statsråd, riksdagsledamot eller kommunalråd. Den största chefsgruppen i förteckningarna är generaldirektörer. Under den aktuella perioden har totalt 40 generaldirektörer utsetts av regeringen. Av dem har 13 någon politisk bakgrund, de flesta som statssekreterare.

Vad gäller den partipolitiska tillhörigheten bland de myndighetschefer som utnämnts under den aktuella tidsperioden och som har politisk bakgrund är den i drygt hälften av fallen Socialdemokraterna (13 av 22) och i drygt en fjärdedel av fallen Moderata samlingspartiet (6). Övriga partipolitiska tillhörigheter är Folkpartiet liberalerna, Vänsterpartiet och Centerpartiet (vardera 1). Fördelningen mellan olika partier är ungefär densamma när endast nyutnämnda myndighetschefer studeras.

⁵ Uppgift om politisk bakgrund som framgår av Regeringskansliets förteckning över anställningsbeslut (se bilaga 6.1) eller i den biografiska uppslagsboken *Vem är det 2001* (Stockholm: Kunskapsförlaget P.A. Norstedt & Söner).

Av dem med bakgrund inom Socialdemokraterna har 3 utnämnts till landshövding och 10 till generaldirektör. Av dem med bakgrund inom Moderata samlingspartiet har 2 utnämnts till landshövding, 3 till generaldirektör och 1 till rektor vid Försvarshögskolan. Av dem med bakgrund inom Folkpartiet liberalerna, Vänsterpartiet respektive Centerpartiet har samtliga utnämnts till landshövding.

Vad gäller kön kan konstateras att 37 av de totalt 92 myndighetschefer som utnämnts av regeringen under den aktuella perioden är kvinnor, vilket motsvarar ca 40 %. Som framgår av tabellen är skillnaden stor mellan olika departement. Det departement som har den största andelen kvinnliga utnämningar är Socialdepartementet, därefter Kulturdepartementet och Miljödepartementet; för samtliga dessa departement är de kvinnliga utnämningarna fler än de manliga. Det departement som har den minsta andelen kvinnliga utnämningar är Jordbruksdepartementet, därefter Utbildningsdepartementet⁶ och Justitiedepartementet.

TABELL 2 UTNÄMNINGAR AV MYNDIGHETSCHEFER OCH KÖN

Departement	Antal	Varav kvinnor	% kvinnor
Ju	5	1	20
UD	5	2	40
Fö	7	3	43
S	3	3	100
Fi	17	7	41
U	28	5	18
Jo	3	0	0
Ku	14	11	79
M	4	3	75
N	6	2	33
Totalt	92	37	40

Utskottets ställningstagande

Vid tillsättning av statlig tjänst skall, enligt 11 kap. 9 § regeringsformen, avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.

Utskottets granskning har omfattat utnämningar av myndighetschefer under en avgränsad tid vilket medfört att antalet utnämningar som ingår i granskningen är begränsat. Granskningen ger således ingen heltäckande bild av myndighetschefer bakgrund. Den säger inte heller något om utvecklingen över tid. En mer heltäckande bild förutsätter antingen en bredare upplagd granskning eller upprepade granskningar under en längre tidsperiod. Resulta-

⁶ För Utbildningsdepartementet ingår även utnämningar av rektorer vid universitet och högskolor. Det bör noteras att rekryteringen av dessa sker enligt förslag från styrelsen; rekryteringsförfarandet sker med andra ord utanför Regeringskansliet.

ten av innevarande års granskning bör ses i medvetande om detta. För att erhålla en mer heltäckande bild avser utskottet att fortsätta följa regeringens utövande av utnämningssmakten i kommande granskningar.

Vad gäller utnämningar av t.ex. generaldirektörer har utskottet tidigare 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. Tvärtom kan politisk erfarenhet ibland vara värdefull för den som skall leda en offentlig verksamhet.

En prioriterad fråga i regeringsarbetet är, som framgår av chefspolicyn, att öka andelen kvinnliga myndighetschefer. Regeringens mål är att minst hälften av de nya myndighetscheferna inom civil statsförvaltning skall vara kvinnor. Även om målet ännu inte är uppfyllt förefaller utvecklingen på en övergripande nivå gå åt rätt håll. Granskningen visar dock att variationen mellan departementen är stor och att det inom vissa departement fortfarande finns brister vad gäller rekryteringen av kvinnliga myndighetschefer.

Granskningen föranleder inga ytterligare uttalanden från utskottet.

7 Regeringens styrning av de statliga bolagen

Bakgrund

Regelverk

Den rättsliga grunden för regeringens förvaltningsmandat finns i regeringsformen (RF). Enligt RF 9:8 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 RF 9:9 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.

I lagen (1996:1059) om statsbudgeten finns regler om försäljning av statens aktier i statliga företag. Regeringen får besluta om försäljning av aktier eller andelar i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, om inte riksdagen bestämt annat för företaget. Regeringen får däremot inte utan riksdagsbeslut minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar. För extrautdelningar eller nedläggningar krävs inte riksdagsbeslut eftersom det ingår i den normala förvaltningen.

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.

Vidare måste statligt ägda aktiebolag liksom företag som ägs av andra följa konkurrenslagen. Efter mönster från EG-rätten innehåller konkurrenslagen (1993:20) två principiella förbud, mot konkurrensbegränsande samarbete

mellan företag (6 §) och mot missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning (19 §). Dessa bestämmelser motsvaras av EG-fördragets artiklar 81.1 (regler beträffande avtal m.m. som har till syfte eller effekt att hindra, begränsa eller snedvrída konkurrensen) och 82 (regler beträffande ett eller flera företags missbruk av dominerande ställning), vilka ingår i de grundläggande konkurrensreglerna för den gemensamma marknaden.

Hösten 2000 godkände riksdagen regeringens förslag om inriktning av konkurrenspolitiken (prop. 1999/2000:140, bet. 2000/01:NU4, rskr. 2000/01:16). Som allmän inriktning av konkurrenspolitiken gäller bl.a. att när offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader får det inte ske på sådant sätt att det privata företagandet hämmas.

Statliga bolags särskilda uppdrag beslutas av riksdagen, regleras i lag eller i avtal mellan bolaget och staten.

Statens ägarpolitik

Svenska staten är Sveriges största företagsägare. Genom Regeringskansliet förvaltas ett 60-tal företag med statligt ägande. Statens ägarroll är komplex då staten äger företag inom verksamheter som spänner från gruvindustri och fastigheter till opera och spel. Regeringen har infört värdeskapande som övergripande mål.

I regeringens skrivelse 2002/03:120 delas företag 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. Målet för ägarpolitiken inom denna grupp sätts utifrån marknadsmässiga krav; företagen skall ges samma förutsättningar och ha samma krav på sin verksamhet som andra aktörer. Avkastningskraven måste bl.a. i konkurrenshänseende motsvara kraven på övriga företag i samma bransch. 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; företagens uppgifter är främst att infria särskilda samhällsintressen. Graden av samhällsintresse och statens styrning skiljer sig mycket mellan de olika bolagen i denna grupp.

Av skrivelsen framgår att Regeringskansliet främst använder tre verktyg för att nå de uppsatta målen: genomlysning, fokus på kärnverksamhet och effektiva styrelser. Beträffande *genomlysning* anser regeringen att företagen med statligt ägande skall vara minst lika genomlysta som börsnoterade företag (s. 16). Den ekonomiska informationen är grunden för företagets offent-

liga rapportering. I vilken mån de berörda särskilda samhällsintressena uppfyllts bör betraktas som lika väsentligt som annan redovisning. Även den miljö-, jämställdhets- och mångfaldsrelaterade rapporteringen bör i möjligaste mån integreras i årsredovisningen.

När det gäller *fokus på kärnverksamheten* har det enligt regeringen historiskt sett funnits två problem inom den statliga företagsfären, nämligen ineffektiv kapitalbalans – företagen tenderar att vara överkapitaliserade i förhållande till en optimal kapitalstruktur, dvs. de har för mycket eget kapital i relation till lånat kapital – och expansion utanför kärnverksamheten (s. 20). Under de senaste åren har Regeringskansliet i samråd med företagen med statligt ägande vidtagit flera åtgärder för att öka fokuset på kärnverksamheten och optimera kapitalstrukturen.

Beträffande det tredje verktyget, *effektiva styrelser*, är regeringens mål att styrelserna skall innehålla hög kompetens anpassad till respektive företags verksamhet, situation och framtida utmaningar (s. 17 f.). Nomineringen och tillsättningen av nya ledamöter föregås av en löpande dialog mellan ansvarigt departement, styrelseordförande, andra ledamöter, företagsledning och eventuellt andra delägare. Sammansättningen av styrelserna skall ske så att en balans uppnås avseende kompetens, bakgrund, ålder och kön. Ägarrepresentationen i styrelserna utgörs normalt av att ansvarig tjänsteman är ordinarie ledamot. Vid en genomgång 2001 hade Regeringskansliet styrelserepresentation i närmare 70 % av bolagen. Det förekom relativt ofta att Regeringskansliet hade två företrädare med i styrelsen. Ibland rörde det sig om personer från två olika departement.

Vidare anför regeringen att revisorernas roll i företagen bl.a. är att granska styrelsens förvaltning av företaget på ett opartiskt och självständigt sätt (s. 19). Detta är enligt regeringen av central betydelse, varför Regeringskansliet kontinuerligt utvärderar revisorerna och deras medverkan i statligt ägda företag. Riksrevisionen har bl.a. rätt att inom ramen för effektivitetsrevision granska sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag. Den kan även förordna en eller flera revisorer att delta i den årliga revisionen.

I skrivelsen redogör regeringen för sin policy i vissa frågor av principiell karaktär (s. 21 f.). Policyfrågorna ger uttryck för en viljeyttring hos regeringen på områden som är angelägna för hela samhället. Alla företag, inte minst företag med statligt ägande, anses ha ett stort ansvar att ta i de aktuella frågorna. Frågorna rör bl.a. miljö, etik, jämställdhet, mångfald och hälsan i arbetslivet.

Regeringen har också beslutat om riktlinjer i olika frågor för företag med statligt ägande. I skrivelsen redogör regeringen för riktlinjer i frågor som rör incitamentsprogram för anställda, anställningsvillkor och extern ekonomisk rapportering i företag med statligt ägande (s. 23).

Synen på statligt ägande

Näringsutskottet har i olika sammanhang redovisat sin syn på statligt ägande av företag, senast i betänkande 2003/04:NU4 Statliga företag (s. 28). Utskot-

tet anför därvid att det i vissa fall kan vara motiverat med ett statligt ägande, t.ex. för att bidra till en hög servicenivå och likvärdighet över hela landet. I frågan huruvida staten skall äga vissa företag eller inte intar utskottet en pragmatisk hållning. Det kan i vissa fall enligt utskottet vara motiverat med försäljning av del av eller hela det statliga ägandet i ett bolag. Utskottet anser att den ordning som för närvarande gäller och som innebär att regeringen – i det fall den inte redan har beslutsmöjlighet – lägger fram förslag till riksdagen om försäljning, är ändamålsenlig.

Organisering 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 ägarenhet på Näringsdepartementet. Den nya ägarenheten är huvudsakligen en sammanslagning av Näringsdepartementets enhet för statligt ägande och delar av Finansdepartementets fastighets- och bolagsenhet. Förändringen ger enligt regeringen bättre förutsättningar för att kunna bedriva en enhetlig ägarpolitik med tydliga mål och riktlinjer för företagen (skr. 2002/03:120 s. 24).

Näringsdepartementets ägarenhet 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, Socialdepartementet, Kulturdepartementet, Miljödepartementet, Utrikesdepartementet och Utbildningsdepartementet. Av de företag som förvaltas av andra departement än Näringsdepartementet är flertalet, men inte alla, företag med särskilda samhällsintressen. I vissa departement finns särskilda bolagssamordnare vid sidan av bolagsansvariga handläggare. Bolagssamordnarna har vid sidan av den bolagsansvarige olika uppgifter, t.ex. att bereda frågan om nya ledamöter, delta i förberedelser inför bolagsstämman samt följa revisorernas arbete i bolaget.

Statsministern förordnade den 21 oktober 2002 enligt 7 kap. 5 § RF statsrådet Leif Pagrotsky att i respektive departementschefes ställe föredra förvaltningsärenden som gäller statens företagsägande och som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar. Även vad gäller bolag som fortfarande hör till andra departement är således näringsministern föredragande i nämnda ärenden. Fortfarande svarar departementen för själva beredningen av ärenden, t.ex. framtagande av förslag till styrelsenomineringar, men det är näringsministern i stället för respektive departementschef som är föredragande inför regeringen (Riksdagens revisorers rapport 2002/03:10 s. 51 f.).

Granskningar av regeringens ägarstyrning

Riksdagens revisorers granskning

Våren 2003 presenterade Riksdagens revisorer sin granskning av staten som ägare av bolag (rapport 2002/03:10). Revisorernas granskning omfattade bl.a.

styrningen och uppföljningen av de statliga bolagens verksamheter samt ägarföreträdaren Regeringskansliets roll i det avseendet.

Regeringskansliet är enligt revisorerna i första hand organiserat och bemannat för att bereda ärenden för verksamheter som finansieras över statsbudgeten. Budgetprocessen är uppbyggd kring mål- och resultatstyrning av myndigheterna och bolagen behandlas inte inom ramen för den processen. Därmed finns inte samma årligen återkommande tillfälle till analys och prövning av bolagens verksamhet, varför ägaren måste vara mer aktiv och ta egna initiativ för att åstadkomma en dialog med bolagen och för att få till stånd en fungerande styrning och uppföljning av verksamheten.

Revisorerna konstaterade att regeringen vidtagit flera initiativ för att stärka sin roll som ägarföreträdare. De menade dock att det alltjämt råder brist på samordning och enhetlighet inom Regeringskansliets ägarstyrning. Revisorerna kunde inte bedöma huruvida beslutet att utse en minister som föredragande i ärenden som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik också leder till att ägarstyrningen vid de olika departementen blir mer enhetlig, men de ansåg att det borde ge goda förutsättningar för en sådan utveckling.

Vidare konstaterade revisorerna bl.a. att staten fortfarande använder flera olika dokument i ägarstyrningen. Granskningen visade att det inte finns någon enhetlig syn inom Regeringskansliet på vilka dokument som bör användas i styrningen av de statliga bolagen. Verksamhetsmål och ekonomiska mål anges i olika typer av dokument som bolagsordning, ägardirektiv, avtal, riksdagsbeslut, propositioner m.m. Trots att aktiebolagslagen föreskriver det anger företagens bolagsordningar inte alltid det övergripande syftet med verksamheten, och det framgår inte klart när verksamheten inte syftar till att gå med vinst. Det finns också flera exempel på att målen eller kraven är angivna i opreciserade och/eller allmänt hållna dokument; detta gäller i än högre grad företag som har andra mål än att gå med vinst. Revisorerna menade att det bör vara en prioriterad uppgift att se till att florin av styrdokument begränsas samt att verksamhetsmålen och de ekonomiska målen ses över, preciseras och formuleras i skriftliga dokument till bolaget.

Riksdagens revisorer lämnade med anledning av granskningen ett förslag till riksdagen (förs. 2002/03:RR16). Förslaget behandlades i näringsutskottets betänkande 2003/04:NU4 Statliga företag. I betänkandet avstyrkte näringsutskottet revisorernas förslag i alla delar. Närmare bestämt gällde det förslag på följande områden: allmänna synpunkter från revisorerna; Regeringskansliet som ägarföreträdare; övergripande mål, ekonomiska mål och verksamhetsmål; styrelsernas effektivitet; insyn, uppföljning och revision; dotterbolagens verksamhet; bolagsledningarnas löner och ersättningar. Utskottet avstyrkte även flera motionsyrkanden som berör de olika delarna i revisorernas förslag. I betänkandet redovisas hur de olika frågorna hanteras av Regeringskansliet, främst Näringsdepartementet som har huvudansvaret för ägarförvaltningen. Många av de aspekter som aktualiseras av revisorerna och i de berörda motionerna är enligt betänkandet redan föremål för aktiv behandling inom Näringsdepartementet. Vad gäller organiseringen av förvaltningen av statliga

företag inom Regeringskansliet ansåg utskottet att den samordning och koncentration till Näringsdepartementet som skett är positiv och främjar effektiviteten i statens ägarförvaltning, men att det kan finnas skäl att i vissa fall, vilket sker för närvarande, låta förvaltningen av ett bolag ligga på ett departement som också har ansvar för det sakområde inom vilket det berörda bolaget är verksamt. Vad gäller särskilda ägardirektiv används sådana enligt betänkandet inte av Näringsdepartementet beroende på att denna typ av direktiv anses oklar och otydlig, en uppfattning som delades av näringsutskottet (s. 43).

I anslutning till de nämnda förslagen från revisorerna avlämnades reservationer av företrädarna i utskottet för Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Kristdemokraterna och Centerpartiet i varierande konstellationer. Kammaren följde utskottet (rskr. 2003/04:35, 36).

Riksrevisionens planerade granskningar 2003/04

Riksrevisionen har under hösten 2003 inlett en granskning av statens representation i bolag med statligt ägande. Granskningen skall bl.a. visa hur systemet med den statliga styrningen av bolag genom styrelseföreträdare fungerar och huruvida beredningsprocessen skiljer sig åt inom Regeringskansliet för utseende av styrelserepresentanter. Även ägarens riktlinjer och uppföljning granskas. Granskningen beräknas vara avslutad i mars 2004.

Riksrevisionen har också inlett en granskning avseende information om ekonomiska risker som kan medföra stora ekonomiska problem, exemplet A-Banan Projekt AB (Arlandabanan). Granskningen beräknas vara avslutad i mars 2004. I november 2003 avslutades en förstudie avseende statens styrning av Vattenfall AB. Riksrevisorerna har därefter beslutat att gå vidare med en granskning.

Skriftliga frågor

Under innevarande och föregående riksmöte har näringsminister Leif Pagrotsky besvarat flera skriftliga frågor gällande styrningen av statliga bolag. I svar på fråga 2003/04:51 av Gustav Fridolin (mp) om styrningen av statliga bolag, exempelvis Vin & Sprit, betonade näringsministern att regeringen är mycket noga med att de statliga bolagen skall drivas i enlighet med de riktlinjer som redovisats för riksdagen. I fallet Vin & Sprit delade inte näringsministern frågeställarens uppfattning, att Vin & Sprit skulle agera i motsats till beslut fattade i riksdagen, och han såg i dag inga orsaker till att vidta några åtgärder med anledning av frågan.

I svar på fråga 2003/04:205 av Maria Wetterstrand (mp) om Vin & Sprits förhållande till alkoholskatten ansåg näringsministern att de statligt ägda bolagen skall bedriva sin verksamhet så att de ligger väl inom de ramar som sätts genom lagar och beslut fattade av riksdag och regering, men att det är rimligt att Vin & Sprit, precis som andra statligt ägda bolag, kan ansluta sig till branschorganisationer som på ett seriöst vis tar till vara branschens och medlemmarnas intressen. Frågan var ställd mot bakgrund av att Sprit- &

vinleverantörsföreningen, där Vin & Sprit AB är medlem, genom PR-företag har verkat för en lägre alkoholbeskattning. Näringsministern såg i dag inga orsaker till att vidta några åtgärder med anledning av frågan.

I svar på fråga 2003/04:163 av Åsa Torstensson (c) om statens ägarstyrning av Vattenfall menade näringsministern att han inte såg någon anledning att formulera nya direktiv för Vattenfall, utöver de riksdagsbeslut som är fattade, för att staten skall utöva en ägarstyrning som ligger i linje med av riksdagen fattade beslut. Riksdagsbesluten föreskriver att bolaget skall medverka i omställningen av det svenska energisystemet och att det skall ske på affärsmässiga villkor. Näringsministern menade att det ligger i bolagets intresse att ligga i framkant, och han var övertygad om att bara ett konkurrenskraftigt Vattenfall kan fortsätta att driva utvecklingen mot ett ekologiskt hållbart energisystem i Sverige.

I svar på fråga 2002/03:1096 av Henrik S Järrel (m) om riksdagsledamöternas insyn i de statligt ägda bolagen påpekade näringsministern att det är företagets styrelser ansvar att kallelserna skickas till riksdagens kammarkansli senast fyra veckor och tidigast sex veckor innan bolagsstämman. Detta sköts enligt näringsministern på ett bra sätt. Vidare anförde näringsministern att riksdagen och dess utskott är oförhindrade att ta del av alla uppgifter hos Regeringskansliet rörande statliga bolag, även sådana uppgifter som omfattas av sekretess. Sistnämnda rätt har dock inte utsträckts till enskilda riksdagsledamöter.

Konstitutionsutskottets granskning

Regeringens styrning av de statliga bolagen har tidigare varit föremål för konstitutionsutskottets granskning. I ett uttalande i ett ärende om statlig affärsverksamhet (bet. 1982/83:KU30 s. 26 f.) konstaterade utskottet att den formella styrningen av de bolag där staten helt eller delvis äger aktierna endast kan utövas på bolagsstämman. Vidare uttalades bl.a. att detta självfallet inte betyder att underhandskontakter mellan ägare och den direkta bolagsledningen inte skulle få förekomma. Det ligger i sakens natur, särskilt i bolag med endast en eller ett fåtal aktieägare, att sådana underhandskontakter är angelägna för att undvika konflikter mellan bolagsledning och aktieägare.

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 bolagsledningar 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. Inom ramen för ägarpolicyen borde ingå att staten skall ha en aktiv och initierande roll i fråga om val av styrelseledamöter.

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. Också i betänkande 1997/98:KU25 (s. 127) redovisades detta uttalande, då i samband med granskningen av kommunikationsminister Ines Uusmanns hantering av statens ägarroll i Posten AB.

Med anledning av en anmälan granskade konstitutionsutskottet våren 2003 näringsminister Björn Rosengrens underlåtenhet att vidta erforderliga åtgärder för att *dels* genomföra riksdagens intention såsom den kom till uttryck 1997 angående den aktiva roll det statligt ägda Vattenfall skulle spela i omställningen av det svenska energisystemet, *dels* motverka skadliga konsekvenser på grund av koncentrationen på den svenska energimarknaden till nackdel för såväl konsumentintressen som omställningsmålet (bet. 2002/03:KU30 s. 54 f.). I anmälan anfördes att näringsministern inte använt statens möjligheter att genom ägandet av Vattenfall påverka marknaden mot en sundare funktion och struktur samt att Vattenfall tydligt avvikit från riktlinjerna i 1997 års energibeslut. Vidare anfördes att Vattenfalls faktiska agerande tyder på att Näringsdepartementet underlåtit att använda de instrument som står till dess förfogande för att säkerställa att riksdagens intentioner uppfylls.

Utskottet höll med anledning av anmälan offentlig utfrågning med statssekreterare Claes Ånstrand, Näringsdepartementet. Vid utfrågningen anförde Ånstrand bl.a.

Regeringen följer bolaget med utgångspunkt i styrelserepresentation. Regeringen har en löpande dialog med bolaget, framför allt med styrelsens ordförande. Styrelsen är strategiskt det viktigaste styrinstrumentet. Styrelsen i sin helhet speglar ägarens styrning över bolaget. Styrelseledamöterna skall följa de beslut som riksdagen har tagit i det här avseendet. Det är de direktiv som man har från ägarens sida. Det är utgångspunkten och på detta sätt baserar de sin strategi och sin affärsplan. Varje enskilt investeringsbeslut prövas inte av ägaren utan det är inriktningen av verksamheten som prövas av ägaren. Riksdagen och regeringen kan utvärdera hur väl riktlinjerna uppfylls.

Den juridiska statusen för ägardirektiv är något svår vilket kan förklara varför Näringsdepartementet varit sparsamt med att utforma sådana. Ägardirektiv tar inte över lagstiftningen och krav som aktiebolagslagen ställer. Riksdagens uttalanden utgör de riktlinjer som bolaget skall agera efter och styrelsen i sin helhet speglar ägarens styrning över bolaget. Den ledamot som kommer från Näringsdepartementets ägarförvaltning har också riktlinjerna som utgångspunkt för sitt beslut. Genom dialog med styrelsen kan regeringen se till att de riktlinjer som riksdagen ställt upp följs, möjligtvis kompletterat med stämmobeslut. Bolagsstämman uttalar då riktlinjer för verksamheten som

bolaget har att följa. Ägardirektiv är en momentan styrning som ges vid ett enda tillfälle, vilket inte är tillräckligt för att styra bolaget. Det är genom att dagligen umgås med stora statliga bolag som det är möjligt att styra deras verksamhet. Det är ett väldigt aktivt instrument från statens sida. I det aktuella fallet har, med utgångspunkt i riksdagens krav, bedömningen varit att det inte krävts några särskilda stämmodirektiv, utan implementeringen har skett under hand och redovisas i den strategi som har redovisats till riksdagen.

Någon prioritering mellan affärsmässighet och andra mål (energipolitiska) har inte varit nödvändig att göra, eftersom målet om affärsmässighet är väldigt tydligt uttalat av riksdagen. Arbetet med andra mål måste ske inom ramen för affärsmässighet. Man måste vara försiktig med att lägga alltför stor tyngdpunkt i en bolagsstyrelse eller en bolagsledning när det gäller att vara aktör på det energipolitiska området, utan det måste utgå från beslut fattade i Sveriges riksdag. Regeringen ser heller inga problem med de dubbla mål som föreligger.

Utskottet riktade i granskningen sin uppmärksamhet mot det sätt på vilket regeringen utövat statens roll som ägare av Vattenfall. Huruvida regeringens styrning av företaget varit förenlig med vad riksdagen beslutat visar sig enligt utskottet i de hänseenden som granskningen avsåg i det sätt på vilket Vattenfall uppträtt. Utskottet konstaterade att de olika mål som Vattenfall i sin verksamhet skall uppfylla uppenbarligen inte kunnat nås utan omsorgsfulla avvägningar. Vad som kommit fram under granskningen gav emellertid inte grund för någon annan bedömning än att Vattenfalls agerande kunde anses förenligt med vad riksdagen beslutat. Utskottet fann följaktligen inte skäl att rikta kritik mot regeringen eller något enskilt statsråd för att ha brustit i fråga om styrningen av Vattenfall eller för att ha åsidosatt vad riksdagen beslutat. I en reservation (m, fp, kd, c, mp) anfördes dock att det kan ifrågasättas om regeringen varit tillräckligt aktiv när det gäller att ge Vattenfall erforderliga direktiv för att verksamheten inom det aktuella området skall präglas av de målsättningar som ligger till grund för svensk energipolitik. Reservanterna menade att det efter granskningen inte går att komma ifrån intrycket att den styrning som regeringen utövat inte varit tillräcklig, och deras slutsats var att regeringen inte kunde undgå kritik för att ha brustit i fråga om styrningen av Vattenfall. Riksdagen godkände reservationen.

Promemoria från Regeringskansliet

Som svar på en skrivelse från konstitutionsutskottet har Regeringskansliet överlämnat en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria, se *bilaga 7.1*.

I promemorian anføres att det enligt aktiebolagslagen (1975:1385) ankommer på aktieägare att handha frågor angående strategiska förändringar i bolagets verksamhet som förvärv, fusion och likvidation. Den löpande förvaltningen av bolaget är bolagsledningens kompetensområde, men ägaren kan ge bolagsledningen direktiv i förvaltningsfrågor. Av en bilaga till promemorian framgår att styrelsen genom ordföranden bör samordna sin syn med företrä-

dare för ägaren(na) i frågor av avgörande betydelse. Till sådana frågor hör främst större strategiska förändringar i företagets verksamhet och större förvärv, fusioner eller avyttringar, men även t.ex. beslut som innebär att företagets riskprofil eller balansräkning förändras på ett avsevärt sätt.

Vid ägarstyrningen av de statliga bolagen utgår enligt promemorian regeringen från de riktlinjer för bolagets verksamhet som angetts i det riksdagsbeslut som ligger till grund för beslutet att bilda eller förvärva bolaget. Bolagsordningen återspeglar detta beslut. Bolagsordningen beslutas på bolagsstämman, liksom styrelsens sammansättning. För ett fåtal bolag gäller att bolagsordningen inte får ändras utan regeringens tillstånd liksom att regeringen beslutar om styrelsens sammansättning. Rekrytering av styrelseledamöter och ordförande uppges i promemorian vara ett mycket viktigt instrument för ägarstyrningen. I flertalet statliga bolag är ägaren direkt företräd i styrelsen, vilket ger möjligheter till information om bolagets verksamhet. För att få kontroll av om ett bolag främjar de särskilda samhällsintressen som det, i förekommande fall, skall uppfylla rekryteras ofta en ledamot från det departement som ansvarar för förvaltningen.

Eftersom bolagets uppgifter varierar stort varierar arten och omfattningen av bolagets styrdokument. Vissa bolag har ensamrätt eller annan särskild uppgift, vilken ofta regleras i lagstiftning. Några bolag arbetar under avtal med ägaren staten, i några fall har ägaren ställt upp uttryckliga ägardirektiv med krav på bl.a. avkastning och soliditet och i några fall styrs verksamheten med särskilda regeringsbeslut om mål, återrapporteringskrav och uppdrag. Ägardirektiv används endast i begränsad omfattning – enligt promemorian används ägardirektiv för fyra bolag – och riktlinjer eller principer för vad som bör regleras i form av ägardirektiv finns inte inom Regeringskansliet. Vanligare är i stället en ägarmapp, benämnd Riktlinjer och information, innehållande riksdagsbeslut som avser bolaget, regeringens riktlinjer samt uppgifter om avkastningskrav. Ägarmapp har överlämnats till tolv bolag. Resterande bolag kommer att motta motsvarande underlag vid kommande bolagsstämor.

Ägarförvaltningen sker huvudsakligen, i vart fall avseende de konkurrensutsatta bolagen, helt skild från handläggningen av sektorspolitiska frågor. Detta betyder enligt promemorian att förvaltningen skilts från ställningstaganden i frågor som kan beröra inte bara de statliga bolagen utan även andra aktörer på samma marknad. Vidare fattar regeringen och statsråden inte några beslut som innebär avvägning mellan olika krav och intressen för bolagen. Regeringen har inga möjligheter att lägga andra uppgifter på ett statligt bolag än de som beslutats av riksdagen. Förutom riksdagsbeslut återspeglas bolagets uppdrag genom bolagsordningen, särskild lagstiftning, avtal, regeringsbeslut och i några fall ägardirektiv. Utvärderingen av om bolaget uppfyller sina åtaganden sker mot dessa dokument. I ett bolag där staten är huvudägare, i de flesta fall genom ett hundra procentigt ägande, är risken för intressekonflikt mellan ägare och bolagsledning begränsad. Ägaren har tydligt lagt fast bolagets inriktning och bolagets styrelse har att utveckla bolagets strategier samt

att förvalta bolaget inom den ramen. För det fall bolaget inte längre följer sin inriktning eller sitt åtagande kan styrelseledamöter bytas. Vid behov kan ägarrepresentanten medverka i en bedömning av om en viss fråga bör hantearas av ägaren. Vidare kan till ledning för styrelsearbetet i styrelsens arbetsordning anges vilka frågor som skall behandlas som ägarfrågor. Har ledamöterna i styrelsen olika uppfattningar om huruvida en fråga är att anse som en ägarfråga har ordföranden att hänskjuta bedömningen till ägaren.

Vad gäller statsrådets kontakter med bolagens ledningar anförts i promemorian att de i huvudsak är begränsade till styrelsens ordförande. Kontakter sker vid behov, t.ex. inför större förändringar vad gäller bolagens verksamhet och i uppkomna risksituationer. Inom ramen för den aktiva ägarstyrningen har chefen för Näringsdepartementet som regel endast kontakt med styrelserna för de bolag som departementet har förvaltningsansvar för, medan övriga statsråd som har förvaltningsansvar för bolag under sitt departement håller kontakter med dessa bolags styrelser. Kontakter mellan statsråd och bolagsledning dokumenteras när de avser sådana ägarfrågor som kan komma att leda till formellt beslut och i vissa fall även på en mer löpande basis.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill till en början erinra om att förhållandet mellan regeringen och statliga aktiebolag regleras av aktiebolagslagen; någon särskild reglering i regeringsformen finns inte. I sin egenskap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra bolagsägare. Innebörden av detta är bl.a. att ägarinflytandet utövas i bolagets beslutande organ, bolagsstämman. Den utser styrelsen, som i sin tur utser verkställande direktör. Genom bl.a. valet av styrelse och möjligheten att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser kan statens representanter på bolagsstämman påverka inriktningen av bolagets verksamhet. Uppstår det en konflikt mellan styrelsen och bolagsstämman kan den senare ersätta de styrelseledamöter som utsetts av stämman. Vidare, i den mån anslag på statsbudgeten beslutas för bolagets verksamhet, kan styrning utövas genom att särskilda villkor föreskrivs för anslagets användande. Utöver detta finns inte några formella styrmedel. Staten kan dock självfallet sluta avtal med ett statligt bolag, varigenom bolaget frivilligt går med på att inskränka sin handlingsfrihet på ett sätt som staten önskar. Staten kan också utöva sitt ägarinflytande så att det i bolagsordningen skrivs in bestämmelser om att vissa av bolagets beslut skall underställas regeringen eller annan statlig myndighet. Som utskottet tidigare uttalat ligger det i sakens natur att det även förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen. Det gäller i särskilt hög grad när staten är ende aktieägaren.

Under särskilt den senaste 15-årsperioden har samtidigt, på grund av avregleringar och marknadsutvecklingen, flertalet av de bolag regeringen förvaltar förändrats från monopolföretag med särskilda uppgifter till företag med större marknadsinriktning. Det torde därvid vara ofrånkomligt att det emellannåt, i förvaltningen av ett bolags angelägenheter, uppkommer beslutssitua-

ioner som fordrar avvägningar mellan finansiella mål och samhällsmål, då det inte framstår som självklart vilket mål som skall prioriteras. I egenskap av företrädare för det statliga ägandet har regeringen att verka i enlighet med de beslut som fattats av riksdagen rörande enskilda bolags verksamhet. Regeringen har ett politiskt ansvar i fråga om den statliga företagsverksamheten.

Formerna för ägarstyrningen utvecklas kontinuerligt. 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 har tidigare uttalat 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 förutsätter att det fortsatta utvecklingsarbetet avseende ägarstyrningen görs i medvetande om detta.

Granskningen föranleder i övrigt inget uttalande av utskottet.

8 Frågor med anknytning till EU-arbetet

8.1 Faktapromemorior över EU-handlingar

Bestämmelser om och riktlinjer för regeringens informationsskyldighet m.m.

Grundläggande bestämmelser

I regeringsformen (10 kap. 6 §) föreskrivs att regeringen fortlöpande skall informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen och att närmare bestämmelser om bl.a. informationsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen.

I riksdagsordningen (10 kap. 2 §) föreskrivs att regeringen är skyldig att informera riksdagen om sin syn på de förslag från kommissionen som regeringen bedömer som betydelsefulla. Utskotten skall följa arbetet i EU inom de ämnesområden som följer av ärendefördelningen mellan utskotten.

Vidare finns bestämmelser om regeringens skyldighet att underrätta EU-nämnden och att samråda med nämnden om frågor som skall behandlas i rådet.

Riktlinjer som riksdagen har antagit

Faktapromemorior nämns inte särskilt i riksdagsordningen. Faktapromemorior är emellertid en form för regeringen att lämna information till riksdagen.

Enligt de riktlinjer som redovisas nedan lämnas sådana promemorior över kommissionsförslag om nya, viktiga rättsakter samt över grönböcker, vitböcker och meddelanden med förslag till viktigare nya regelsystem eller principiellt viktiga ändringar i gällande lagstiftning. De överlämnas från Regeringskansliet till kammarkansliet som lämnar dem vidare till det utskott som frågan rör.

Vid Sveriges anslutning till Europeiska unionen diskuterades formerna för samverkan mellan riksdag och regering (prop. 1994/95:15, förslag 1994/95:TK1, bet. 1994/95:KU22). Till grund för diskussionen låg bl.a. förslag från en av talmanskonferensen tillsatt arbetsgrupp. Arbetsgruppen hade skisserat en ordning efter danskt mönster för regeringen att lämna information till riksdagen.

Enligt den skisserade ordningen skulle regeringen, när förslag till förordningar, direktiv m.m. och viktigare redogörelser lagts fram av kommissionen och översatts till svenska överlämna dokumenten till riksdagen. Förslag till viktigare rättsakter skulle så snart som möjligt följas av en skriftlig redogörelse för förslagets innebörd och förhållande till svenska bestämmelser. När det gäller frågor som Europaparlamentet skulle yttra sig i borde dokumenten tillhandahållas innan parlamentet påbörjade sin behandling. Vidare bör rege-

ringen lämna riksdagen lättlästa, skriftliga förteckningar beträffande alla förslag som läggs fram inom första pelaren, liksom beträffande andra utspel inom EU.

Genom informationen från regeringen skulle utskotten få möjlighet att göra en bedömning av frågornas betydelse. Jämsides med beredningsprocessen inom EU fram till behandlingen i rådet (inkl. beredningen i Coreper) kunde utskotten sedan genom kontakter med departementen och på annat sätt skaffa sig ytterligare inblick i de aktuella frågorna samt diskutera frågorna vid sammanträden. I betydelsefulla frågor kunde offentliga utfrågningar ordnas. Vid sammanträffanden med regeringsföreträdare kunde utskotten också lämna synpunkter. Det skulle vidare finnas utrymme för kontakter på det partipolitiska planet med bl.a. ledamöterna i EU-nämnden. Vid sidan av information om nya förslag m.m. kunde utskotten ha behov av en mera allmän information om utvecklingen inom EU och om behandlingen av viktigare frågor. Sådan information borde kunna lämnas från vederbörande departement vid utskottssammanträden. Arbetsgruppen ansåg att ordningen skulle ge utskotten möjligheter att självständigt ta upp olika EU-frågor och att framföra synpunkter på dem till regeringen. Gruppen underströk att de skisserade kraven i viss mån fick ses som ett provisorium eftersom det innan samrådsförandet påbörjats var svårt att avgöra vilken information som behövs och att utvecklingen fick visa om önskemålen behövde skärpas eller eljest justeras.

Konstitutionsutskottet utgick från att information skulle komma att överlämnas från regeringen till riksdagen i huvudsak enligt den av arbetsgruppen skisserade ordningen. Därigenom gavs enligt utskottets mening goda förutsättningar för utskotten att kunna agera på ett tidigt stadium under det att en fråga behandlades inom EU.

Frågan om riktlinjer för faktapromemoriorna behandlades senare ingående i ärendet *omriksdagen inför 2000-talet* (förs 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23). Behandlingen grundades på ett förslag från riksdagsstyrelsen, som ställde sig bakom ett förslag som lämnats av den av dåvarande talmanskonferensen tillsatta Riksdagskommittén, som hade till uppgift att se över bl.a. riksdagens arbete med EU-frågor. Vid behandlingen framhölls att kommissionens samrådsdokument är värda särskild uppmärksamhet, att de bör finnas lättillgängliga i en databas i riksdagen och att de bör delas till berört utskott. Vidare framhölls att utskotten bör rapportera till kammarskansliet om de vidtar någon åtgärd i den fråga som faktapromemorian rör.

Närmare uttalade Riksdagskommittén följande om hanteringen av faktapromemior (avsnitt 6.3.2).

Enligt gällande riktlinjer för regeringens information till riksdagen skall kommissionsförslag om nya, viktiga rättsakter bli föremål för faktapromemior. Grönböcker, vitböcker och meddelanden med förslag till viktigare nya regelsystem eller principiellt viktiga ändringar i gällande lagstiftning skall också presenteras i faktapromemior. Faktapromemorian skall överlämnas till riksdagen senast fem veckor efter det att kommissionen presenterat sitt förslag.

Vi anser att faktapromemoriorna skall finnas lättillgängliga i en databas som enkelt kan nås via Helgonät (riksdagens intranät) och riksdagens

hemsida på Internet. Promemoriorna skall inte längre delas till samtliga ledamöter utan endast till berört utskott. Om någon ledamot önskar samtliga promemorior i pappersform får denne anmäla det till kammarkansliet.

Varje inkommen faktapromemoria – och således också det kommissionsdokument som faktapromemorian rör – bör tydligt föras till ett ansvarigt utskott. På motsvarande sätt som sker för propositioner och motioner bör detta ske i samarbete mellan kammarkansliet och utskottskanslierna. Även andra dokument som hör till samma ärende, t.ex. Europaparlamentets resolution över en grönbok, skall föras till det ansvariga utskottet. Därmed markeras utskottets ansvar för frågan. Vi vill samtidigt framhålla att vissa frågor kan röra flera utskott, och det är då viktigt att alla berörda utskott får kännedom om frågan och den fortsatta hanteringen.

Utskotten bör rapportera till kammarkansliet om de vidtar någon åtgärd i den fråga som faktapromemorian berör. Redovisningen bör ske genom utdrag ur utskottets protokoll. Redogörelsen kan t.ex. avse att utskottet har inhämtat kompletterande information genom en muntlig fördragning från regeringen. Utskotten kan också hänvisa till behandling i betänkanden av frågan eller av närliggande frågor eller till att man avser att yttra sig till EU-nämnden. Om utskottet inte vidtar någon åtgärd krävs ingen rapportering. När så är påkallat bör uppgifterna kompletteras.

Kammarkansliet bör lägga in uppgifterna i t.ex. sitt EU-diarium. Därmed blir uppgifterna lätt tillgängliga internt i riksdagen, bl.a. för andra utskott. EU-nämnden får också möjlighet att enkelt inhämta information om utskottens hantering av de frågor som skall behandlas på den kommande veckans rådsmöten.

I likhet med vad som gäller för kammarkansliets EU-diarium i dag bör även dessa uppgifter göras praktiskt tillgängliga för allmänheten genom att läggas ut på riksdagens hemsida. Därmed kan den som är intresserad följa utskottens hantering av frågorna. Uppgifterna bör också återges i den övergripande EU-promemoria som vi har föreslagit att varje utskott skall upprätta.

Det är viktigt att faktapromemoriorna uppfyller riktlinjernas krav och innehåller relevant information. Det ankommer på Regeringskansliet att svara för urvalet av vilka kommissionsdokument som blir föremål för faktapromemorior men riksdagen bör följa urvalet och kvaliteten på promemoriorna. Detta bör ske löpande på kammarkansliet i samarbete med utskotten och kan också uppmärksammas inom ramen för konstitutionsutskottets granskning. Det är inget självändamål att antalet faktapromemorior som framställs är högt. I underhandskontakter mellan utskottskansli och berört departement bör en bedömning kunna göras av vilka frågor som bör bli föremål för faktapromemorior.

Vi vill understryka vikten av att femveckorsgränsen för avgivande av faktapromemorior hålls. Utskotten är dock oförhindrade att påkalla information från regeringen tidigare än fem veckor efter det att kommissionen lagt sitt förslag. Utöver vad som anges i nu gällande riktlinjer bör promemoriorna innehålla en kort sammanfattning som särskilt fokuserar på förslagets påverkan på svenska förhållanden. För att göra faktapromemoriorna, som numera numreras löpande per riksmöte, mer tillgängliga bör de publiceras i en särskild volym i riksdagstrycket.

På konstitutionsutskottets förslag godkände riksdagen de föreslagna riktlinjerna för riksdagens arbete med EU-frågorna samt tillkännagav för regeringen som sin mening vad Riksdagskommittén anförde om information från regeringen till utskotten, EU-nämnden och kammaren om EU-frågor.

Regeringskansliets riktlinjer för handläggning av EU-frågor

De huvudsakliga riktlinjerna för arbetet med faktapromemorior inom Regeringskansliet finns i cirkulär 2 Samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor. Under rubriken 2.1.2 Faktapromemoria anges där följande.

Huvudansvarigt departement skall skriva en fakta-PM om kommissionens förslag till viktigare rättsakter. Grönböcker, vitböcker och meddelanden med förslag till viktigare nya regelsystem eller principiellt viktiga ändringar i gällande lagstiftning skall också presenteras i faktapromemorior.

Faktapromemorian skall innehålla uppgifter om förslaget innehåll och en beskrivning av hur det förhåller sig till svenska regler på området. Konsekvenserna för Sverige om förslaget genomförs skall belysas. Departementet bör ange om förslaget remitterats till svenska intressenter och, i så fall, ge ett kort sammandrag av inkomna synpunkter. Om möjligt bör tidpunkten anges för när arbetet i rådsarbetsgruppen inleds. Andra relevanta tidpunkter för beredning av ärendet bör också anges. Om regeringens syn på förslaget är färdigberedd vid den tidpunkt promemorian upprättas bör regeringens ståndpunkt anges i promemorian. I annat fall bör regeringens preliminära ställningstagande redovisas. Regeringen kan även redogöra för sin syn i en annan handling eller muntligt vid de kontakter som äger rum med de berörda utskotten.

När kommissionen presenterat ett reviderat förslag med anledning av Europaparlamentets första yttrande, skall faktapromemorian uppdateras om substantiella förändringar gjorts jämfört med kommissionens ursprungliga förslag. Det bör framgå vilken inställning Europaparlamentet har i frågan.

En mall för faktapromemoria finns i bilaga 2.

Faktapromemoriorna skall beredas gemensamt enligt riktlinjerna i Statsrådsberedningens PM 1997:4, Samrådsformer i Regeringskansliet, och EU-enhetens Cirkulär 3 "Riktlinjer för beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m."

Faktapromemorian skall lämnas över till riksdagens kammarkansli inom fem veckor från det att kommissionens aktuella förslag överlämnats till rådet i svensk översättning. Promemorian nummersätts och överlämnas av UD:s EU-enhet till kammarkansliet och UD PIK EU för publicering på respektive hemsida. En kopia sänds till ansvarigt departement, Statsrådsberedningen, Finansdepartementets budgetavdelning samt representationen i Bryssel. Riksdagen håller promemoriorna tillgängliga i databaser och de publiceras i en särskild volym i riksdagstrycket efter varje riksmöte. Fördröjningar i översättningsarbetet bör inte leda till att faktapromemorior lämnas senare än vid den tidpunkt då den ansvariga rådsarbetsgruppen inleder sitt arbete med förslaget.

Enligt den nämnda faktapromemoriemallen skall promemoriorna innehålla – utom rubrik och dokumentbeteckning – en sammanfattning, en redogörelse för förslaget: innehåll, gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa och budgetära konsekvenser, en redogörelse för ståndpunkter: svensk ståndpunkt, medlemsstaternas ståndpunkter, institutionernas ståndpunkter, remissinstansernas ståndpunkter samt under rubriken Övrigt: redogörelser för fortsatt behandling av ärendet, rättslig grund och beslutsfattande och fackuttryck/termer.

I cirkuläret anges vidare att representationen i Bryssel fortlöpande registrerar samtliga förslag och offentliga meddelanden (vit- och grönböcker m.m.) från kommissionen och att uppgifter från registreringen ligger till grund för förteckningar på svenska över inkomna förslag m.m. samt att UD:s EU-enhet månadsvis skickar förteckningarna till samtliga departement.

Departementen skall, för varje inkommande förslag till rättsakt m.m. och i förekommande fall efter sedvanlig gemensam beredning, skriftligen meddela EU-enheten vilka förslag som kommer att föranleda en fakta-promemoria. Om det finns särskilda skäl för att en fakta-promemoria inte kan lämnas inom femveckorsfristen skall det ansvariga departementet ange detta och lämna uppgift om när promemorian kan förväntas. UD:s EU-enhet ställer därefter samman uppgifterna och lämnar dem till riksdagens kammarkansli.

Cirkulär 3 avser riktlinjer för beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m. I detta cirkulär framhålls att en gemensamt beredd, svensk ståndpunkt beträffande förslag och initiativ från kommissionen bör tas fram på ett så tidigt stadium som möjligt. En sådan ståndpunkt bör finnas senast fem veckor efter det att kommissionens förslag formellt har överlämnats till rådet i svensk översättning, dock allra senast då arbetet med förslaget inleds i rådsarbetsgruppen. För frågor som initieras på annat sätt, t.ex. ordförandeskapsinitiativ, i form av resolutioner och slutsatser, bör rutinerna följas i tillämplig utsträckning. Cirkuläret innehåller också en mall för de ståndpunktspromemorior som skall sammanställas. En ståndpunktspromemoria bör kunna baseras delvis på den information som har sammanställts i fakta-promemorian till riksdagen, men den svenska ståndpunkten bör enligt cirkuläret utformas mer utförligt i ståndpunktspromemorian.

Enligt uppgift från riksdagens kammarkansli förs inte längre de förteckningar över förslag och offentliga meddelanden som nämns i cirkuläret.

Nytt uppdrag till Riksdagskommittén

Riksdagskommittén hade, som nämnts, till uppgift att se över bl.a. riksdagens arbete med EU-frågor. Kommittén fick i november 2002 i uppdrag av riksdagsstyrelsen att fortsätta sitt arbete med beredning av frågor som rör utvecklingen av riksdagens arbetsformer. Kommittén har haft och har ett mycket brett uppdrag och kan förutsättningslöst pröva andra frågor av vikt för riksdagsarbetets utveckling på sikt och andra frågor som uppstår under utredningsarbetets gång. Bland annat nämndes att det fanns anledning att de närmaste åren följa upp och utvärdera riksdagens beslut med anledning av kommitténs huvudbetänkande, såsom riksdagens arbete med EU-frågor.

Riksdagsstyrelsen beslöt den 1 oktober 2003 att ge ett nytt uppdrag till Riksdagskommittén.

I beslutet framhålls att det finns skäl som talar för att redan nu inleda kommitténs arbete med utvärdering av riksdagsbeslutet om riksdagens hantering av EU-frågor. Ett nytt konstitutionellt fördrag för EU håller på att arbetas fram, nya medlemsstater kommer inom kort att inträda i unionen och formerna för samarbetet mellan EU-parlamenten utvecklas. Vidare pågår an-

strängningar inom riksdagen med att finna fastare former för hantering av EU-samarbetets olika dimensioner.

Det pågående förändringsarbetet inom EU kräver enligt vad riksdagsstyrelsen anför en översyn av riksdagens hantering av EU-frågor i olika dimensioner både vad gäller ansvars- och befogenhetsfrågor och organisation av arbetet, samtidigt som den senaste utvärderingen och förändringen av riksdagens EU-arbete gjordes för ett antal år sedan, varför det också av detta skäl finns anledning att göra en samlad översyn.

Kommittén ges i uppdrag att

- kartlägga och analysera konsekvenserna för riksdagen av det nya fördraget både vad gäller formella regler och sakligt innehåll samt utvärdera riksdagens beslut från 2001 om EU-frågornas hantering
- därefter förutsättningslöst pröva formerna för riksdagens arbete med EU-frågor och föreslå de organisatoriska och författningsmässiga förändringar kommittén finner nödvändiga för att riksdagen skall kunna delta i EU-samarbetet på ett effektivt och ansvarsfullt sätt
- finna former för riksdagens hantering av och beslut om EU-samarbetets olika dimensioner och som ett led i detta arbete också pröva formerna för kontakterna med regeringen.

Det skall stå kommittén fritt att i övrigt, i enlighet med Riksdagskommitténs uppdrag, pröva andra EU-frågor av vikt för riksdagsarbetets utveckling på sikt. En utgångspunkt för kommitténs arbete är att EU-frågorna så långt möjligt skall integreras i det sedvanliga riksdagsarbetet och att alla ledamöter skall ha möjlighet att sätta sig in i och följa EU-frågorna. En annan utgångspunkt är att tydliggöra riksdagens roll och stärka riksdagens inflytande i EU-samarbetet. EU-arbetet i riksdagen skall slutligen präglas av öppenhet med goda möjligheter till insyn för medborgarna.

Kommittén skall utse en parlamentarisk referensgrupp med uppgift att förlöpande delta i utredningsarbetet i denna del. Referensgruppen biträds av en expertgrupp under riksdagsdirektörens ledning.

Referensgruppens arbete skall börja i oktober 2003. En avrapportering till kommittén skall göras senast i maj 2004.

Tidigare granskning av konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har i tidigare granskningsbetänkanden vid två tillfällen behandlat frågor om handläggningen av EU-frågor. Dessa tillfällen ligger i tid före det att riktlinjerna för bl.a. faktapromemorior diskuterades i ärendet om riksdagen inför 2000-talet. I 1996 års granskningsbetänkande redogjordes för regeringens organisation för handläggning av EU-frågor under år 1995 (bet. 1995/96:KU30 s. 26–27). Utskottet uttalade då att det avsåg att även framtiden följde regeringens organisation för hantering av EU-frågor. Granskningen följdes upp under riksmötet 1998/99 (bet. 1998/99:KU10 s. 19 f.). Denna granskning, som i huvudsak begränsades till arbetet i Justitiedeparte-

mentet, Utrikesdepartementet, Miljödepartementet samt Närings- och handelsdepartementet, omfattade bl.a. urvalsprinciper för faktagpromemorior.

Under rubriken Urvalsprinciper för faktagpromemorior redovisades i huvudsak följande.

Departementen har ombetts besvara frågan om vilka urvalsprinciper som används för att avgöra vilka frågor som skall bli föremål för faktagpromemorior.

Inom *Miljödepartementet* görs faktagpromemorior på alla nya lagstiftningsförslag och ofta på meddelanden samt på grön- och vitböcker. Frågorna inom miljöområdet är ofta av politiskt intresse vilket förklarar att det görs förhållandevis många faktagpromemorior inom departementet. Det kan dröja en till två månader innan ett förslag är officiellt översatt och inkommer formellt.

För *Närings- och handelsdepartementet* är en riktlinje att det skall vara för riksdagen nyttig och relevant information. Om ett meddelande från kommissionen anses föra utvecklingen framåt görs en faktagpromemoria om meddelandet. I diskutabla fall väljer man oftast att göra en faktagpromemoria. Självfallet följs EU-sekretariatets riktlinjer.

Under medlemskapets första år upprättade *Justitiedepartementet* inte alltid faktagpromemorior beträffande förslag till rättsakter i första pelaren. Efterhand har en rutin etablerats och alla förslag till rättsakter i första pelaren blir föremål för faktagpromemorior. I den mån konventionsarbeten inleds inom tredje pelaren upprättas också faktagpromemorior. Detta har dock inte varit aktuellt på länge inom departementets område. Övriga förslag i tredje pelaren föranleder faktagpromemorior i den mån sådana bedöms som betydelsefulla och i den mån riksdagen kan antas ha något intresse av att få information om förslaget i just denna form. Från senare tid finns det endast ett mindre antal exempel på att en faktagpromemoria ansetts behövlig i ett sådant fall.

De få förslag som kommissionen lägger fram inom området för *Utrikesdepartementets enhet för migration och asylpolitik* blir föremål för faktagpromemorior. Ordförandelandets förslag är ofta mer tekniska och blir inte särskilt ofta föremål för faktagpromemorior.

På *enheten för internationell handelspolitik* inom Utrikesdepartementet hänvisas till riktlinjernas kriterium att en fråga skall vara "viktig" för att den skall bli föremål för en faktagpromemoria; bedömningen av frågans vikt avgörs inom enheten från fall till fall. I tveksamma fall gör man hellre en faktagpromemoria för mycket än för lite.

Inom Utrikesdepartementets *enhet för internationellt utvecklingsarbete* görs faktagpromemorior på förslag till förordningar samt viktigare eller nya frågor, i synnerhet om de inte behandlas i strategin. Det finns dock ingen klar grund för att närmare avgöra vad som skall göras faktagpromemorior på.

Som sammanfattning av gjorda intervjuer angavs i fråga om faktagpromemorior att det inte fanns någon enhetlig uppfattning om vad som skall anses vara viktigare förslag, att det i praktiken avgjordes på sakenheterna vilka kommissionsförslag som skulle bli föremål för faktagpromemorior och att det snarare skrevs en extra faktagpromemoria än en för lite.

Faktagpromemorior under riksmötet 2002/03

Inom konstitutionsutskottets kansli har gjorts en sammanställning över de faktagpromemorior från Justitie- och Näringsdepartementen som kommit in till

riksdagen under riksmötet 2002/03. Sammanställningen finns intagen i betänkandet som *bilaga 8.1*.

Uppgifter från Regeringskansliet

Från Regeringskansliet har begärts en redovisning avseende Justitie- och Näringsdepartementen för

- om urvalsprinciperna för vilka dokument som skall föranleda faktapromemorior har förändrats sedan 1998,
- möjligheterna att avlämna promemorior inom den anvisade tidsfristen, i vilken utsträckning tidsfristen hållits och vad som görs för att säkerställa att promemoriorna lämnas i tid,
- om och i så fall vilka avvägningar som gjorts mellan önskemålen att å ena sidan lämna fullständiga och genomarbetade promemorior och att å andra sidan lämna dem inom tidsfristen,
- vilka bedömningar som i övrigt gjorts i frågan om fullständighet och genomarbetning, och
- hur ofta och i vilka situationer kompletterande promemorior bedömts påkallade.

Svar på utskottets begäran har kommit in i form av promemorior från Justitie- och Näringsdepartementen.

Justitiedepartementet anför bl.a.

När det gäller det överstatliga samarbetet inom förstapelaren har urvalsprinciperna inte förändrats sedan departementets redovisning 1998. Faktapromemorior tas således alltid fram över förslag till rättsakter av nämnvärd betydelse.

Förslag inom tredje pelaren saknar, som departementet anförde redan vid granskningen 1998, inte sällan den konkretisationsgrad som gör det meningsfullt att ta fram en faktapromemoria, även om detta i viss mån förändrats genom införande av rambeslut. Sammanfattningsvis har urvalsprinciperna för att ta fram faktapromemorior inom tredje pelaren inte heller ändrats sedan 1998.

Det faktum att en promemoria inte utarbetas innebär inte att riksdagen lämnas utan information från regeringen om initiativet. De möten med EU-nämnden och utskotten som äger rum inför varje ministerrådsmöte är viktiga informationstillfällen. Ledamöterna ges där även möjlighet att lämna synpunkter på behovet att ta fram faktapromemorior.

Om ett initiativ under förhandlingarnas gång förändras i något mera betydelsefullt avseende är det av vikt att riksdagen hålls informerad. Inom Justitiedepartementets ansvarsområde informeras riksdagen i samband med de möten som hålls med utskotten och EU-nämnden inför varje ministerrådsmöte. Till dessa möten upprättas för viktigare rättsakter ministerrådspromemorior. På tredjepelelarmrådet har möten med justitieutskottets EU-grupp varit ett viktigt forum för att uppdatera riksdagen om förhandlingsläget. Un-

der riksmötet 2002/03 har departementet inte funnit skäl att komplettera tidigare ingivna promemorior.

Med anledning av de frågor som utskottet ställt om tidsfristen anför Justitiedepartementet bl.a.

Utgångspunkten är att hålla den tidsfrist som uppställs i Regeringskansliets cirkulär, dvs. att en faktapromemoria skall lämnas inom fem veckor från det att ett förslag i svensk översättning har överlämnats till rådet. Som framgår av sammanställningen i utskottets promemoria har departementet haft svårt att klara den uppställda tidsfristen. Förhållandet kan till viss del förklaras av att det kan gå en tid mellan det att ett förslag kommer in till rådet och det att förslaget kommer departementet till handa. Departementet gör också en avvägning mellan önskemålet att lämna fullständiga och genomarbetade promemorior och att lämna dem inom tidsfristen.

Inom första pelaren gäller att ett initiativ, efter det att kommissionen sänt över det till rådet, vanligtvis presenteras av den ansvarige kommissionären vid ett ministerrådsmöte. Efter detta tar det, beroende på arbetsbelastningen i rådsarbetsgrupperna, ofta ytterligare tid innan de reella förhandlingarna kommer i gång. I vissa fall har departementet gjort bedömningen att det varit lämpligt att avvakta kommissionärens presentation av förslaget eller den inledande behandlingen i rådsarbetsgruppen innan en faktapromemoria har upprättats för att kunna ge riksdagen en så heltäckande och rättvisande bild av förslaget som möjligt.

Inom tredje pelaren gäller i princip samma ordning när det handlar om initiativ från kommissionen, medan situationen kan vara annorlunda i fråga om medlemsstatsinitiativ. Arbetet med dessa kan påbörjas först sedan de översatts till alla officiella språk inom rådet. Initiativen är emellanåt oklara till sitt innehåll och det kan vara svårt att i ett inledande skede avgöra om de kan komma att föranleda nationell lagstiftning eller inte. I dessa fall har Justitiedepartementet ibland väntat med att ta fram en faktapromemoria tills det rättsliga och politiska läget har klarnat.

Näringsdepartementet anför bl.a.

Urvalsprincipen för om ett dokument skall föranleda en faktapromemoria bedöms inte ha ändrats sedan 1998. Ambitionen är att promemorior skall skrivas i alla de fall de kan vara av värde för riksdagen och att följa givna riktlinjer. Några kompletterande promemorior har inte lämnats. Uppdatering av informationen till riksdagen sker i samband med att promemorior lämnas till riksdagen i samband med behandlingen av ärendena i rådet (s.k. minister-rådspromemorior) eller i samband med föredragningar i utskott.

Näringsdepartementet strävar självklart efter att så långt det är möjligt hålla den stipulerade tidsfristen för faktapromemorior. Departementet har haft svårt att klara det, bl.a. eftersom en viss tid löper mellan det att ett dokument lämnats av kommissionen till rådssekretariatet och att det kommer in till departementet. När det gäller avvägningen mellan önskemålen att å ena sidan lämna fullständiga och genomarbetade promemorior och att å andra sidan lämna dem så snabbt som möjligt har departementet i princip prioriterat

snabbheten. Faktapromemorian utgör en viktig, tidig information som sedan kan fyllas på i den löpande kontakten mellan departementen och riksdagen, som också innefattar föredragningar i utskotten och i EU-nämnden och delning av EU-relaterad dokumentation till dessa organ. I enstaka fall, när ett kommissionsförslag skickats ut på remiss och svar väntas in, har svaren avväntats innan faktapromemorian färdigställts.

Uppgifter från utskottskanslier

Utskottet har tillfrågat tre utskottskanslier – lagutskottets, trafikutskottets och näringsutskottets – om deras erfarenheter av faktapromemior, främst från de nämnda departementen. Svaren har begärts inriktade på

- urvalsprinciperna för vilka dokument som föranlett faktapromemior
- om promemoriorna kommit till utskotten i rimlig tid i förhållande till det ärende som promemoriorna avser,
- om promemoriorna innehållit fullständig och relevant information, och
- behovet av kompletterande uppgifter i form av promemior eller på annat sätt.

Även andra erfarenheter som utskottskanslierna anser värda att redovisa har välkomnats.

Lagutskottets kansli anför bl.a.

Det totala antalet sidor EU-dokument som kom in till lagutskottet under riksmötet 2002/03 kan grovt uppskattas till 700, och som uttalats i andra sammanhang är det inget självändamål att just antalet faktapromemior är högt. Det stora informationsflödet som EU-medlemskapet gett upphov till bör kanske, i vart fall på sikt, leda till krav på förtydliganden av urvalsprinciper. I ett vidare perspektiv måste man beakta att viktig information från regeringen till riksdagen i stor utsträckning ges i andra former än i faktapromemior, exempelvis i de rådspromemior som överlämnas till EU-nämnden samt muntligen och regelbundet inför respektive utskott.

Faktapromemoriorna har i stor utsträckning varit försenade i förhållande till femveckorsfristen. Förhållandena väcker fråga huruvida den nuvarande fristen generellt sett är ändamålsenlig. Under en sådan förhållandevis kort tid som fem veckor måste det i många fall vara förenat med betydande svårigheter för Regeringskansliet att från svenska utgångspunkter närmare analysera förslagen, inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer samt bereda och förankra en svensk ståndpunkt. En faktapromemoria utan närmare redovisningar i nu nämnda avseenden torde ha ett förhållandevis begränsat värde för ett riksdagsutskott. Därutöver måste en rimlig hänsyn tas till att det inte sällan är fråga om omfattande och komplexa förslag som ibland kan beröra flera departement och ofta ha finansiella konsekvenser för såväl det allmänna som för enskilda.

Kansliet har sig inte bekant att det från ledamotshåll skulle ha framförts några klagomål eller invändningar vad gäller informationens kvalitet. Därtill

kommer att utskottsledamöterna alltid har en möjlighet som inte sällan utnyttjas att i samband med den regelbundet återkommande muntliga informationen få kompletteringar och förtydliganden. Något behov av kompletterande uppgifter i skriftlig form har inte uppkommit för lagutskottets del.

Över tid har kansliet gjort iakttagelsen att faktapromemoriornas innehåll och utformning kvalitativt sett har förbättrats. På grund av att kommissionsförslag och andra EU-dokument numera är snabbt och lätt tillgängliga i elektronisk form synes dock faktapromemoriornas betydelse som informationsbärare ha minskat under senare år vad gäller förslagens innehåll. Däremot kvarstår givetvis promemoriornas betydelse vad gäller information om förslagens effekter på svenska regler samt ståndpunkterna från svensk sida, övriga medlemsstater, EU-institutionerna och remissinstanserna. Även information om den fortsatta behandlingen är självfallet värdefull för ett utskott.

Från *trafikutskottets kansli* anføres bl.a.

Vid en snabb blick kan konstateras att flertalet av de faktapromemorior som remitterades till trafikutskottet under det berörda riksmötet var försenade i förhållande till den utsatta femveckorsfristen, och promemoriorna har inte alltid varit heltäckande. Samtidigt måste konstateras att utskottskansliet inte alltid har behövlig kapacitet vid den tidpunkt då en faktapromemoria kommer. Inte heller är utskottet alltid samlat vid denna tidpunkt.

Allmänt sett är det underliggande KOM-dokumentets innehåll väl refererat i de faktapromemorior som trafikutskottet har mottagit. Däremot tenderar behandlingen under de senare rubrikerna, t.ex. med avseende på svenska regler och budgetära effekter, vara mindre fyllig. En mer problemorienterad presentation vore därför välkommen – en ökad fokusering på de politiska skärningspunkterna och en fördjupad analys av konsekvenserna för svenskt vidkommande. En tidsangivelse som anger fristen för att utskottets synpunkter skall hinna lämnas till regeringen och beaktas vore värdefull.

I valet mellan krav på snabbhet och på genomarbetning är det viktigt att ha i åtanke att en faktapromemoria måste innebära ett inte oväsentligt mervärde för riksdagen jämfört med grunddokumentet. Detta grunddokument, KOM-dokumentet, finns ju tillgängligt hos utskottet dessförinnan; det kan hämtas hem från kommissionens hemsida. Därtill kommer att kommissionen normalt gör sammanfattningar av sina förslag. Det är således angeläget att en faktapromemoria innehåller förslag till svensk ståndpunkt. De synpunkter som inhämtats från olika intressentgrupper, bl.a. i anslutning till de mer eller mindre permanenta referensgrupper som inrättats inom Regeringskansliet bör också redovisas i större utsträckning. Detta ger en mer stabil grund för utskottets bedömning generellt av ärendet men framför allt av frågan om det alls bör föranleda någon åtgärd från utskottets sida. Värdefulla är givetvis även Regeringskansliets egna kommentarer och bedömningar. Vad övriga medlemsländer anser är också en betydelsefull information.

Näringsutskottets kansli anför bl.a.

Kansliet har inte funnit något att anmärka mot urvalsprinciperna för vilka dokument som föranlett faktapromemorior. I något enstaka fall (se FPM93) kan det ifrågasättas om dokumentet verkligen fordrade en faktapromemoria. I allmänhet har innehållit i faktapromemoriorna bedömts innehålla tillräcklig och relevant information för utskottets (inledande) behandling av ärendet. I något fall har det från ledamöternas sida påtalats att innehållet under rubriken Svensk ståndpunkt varit bristfälligt och man har saknat regeringens uppfattning i frågan. Vid behandlingen av några faktapromemorior har utskottet funnit skäl att gå vidare och inhämta ytterligare information eller upplysningar i ärendet. Kansliet ser det som en naturlig del av utskottets behandling av faktapromemorian och inte som en brist i själva promemorian.

Kansliet vill i svaret lägga tonvikten på frågan om tidsaspekten kring faktapromemoriorna. Kansliets erfarenheter från det gångna riksmötet är att faktapromemoriorna i vissa ärenden har ankommit mycket sent i förhållande till när KOM-dokumentet är daterat samt att det dröjt länge med den svenska översättningen av vissa viktigare KOM-dokument.

Samtidigt är det utifrån utskottets behov och tidsutrymme att agera gentemot regeringen, och indirekt kommissionen, uppenbart att det inte är tidskillnaden exempelvis mellan faktapromemorians datering jämförd med KOM-dokumentets ankomst till kammarkansliet som är den intressanta utan tiden från KOM-dokumentets datering till faktapromemorians ankomst. Detta tidsintervall varierade för näringsutskottets fakta-PM från som kortast 5,5 veckor till som längst 16 veckor.

Som ett resultat av utskottets behandling av grönboken om europeisk rymdpolitik har utskottet enats om att behandlingen i utskottet av viktigare EU-dokument i fortsättningen skall påbörjas så snart som dokumentet publicerats (på engelska) av kommissionen. Kansliet anser att det finns anledning att överväga en förändring av gällande riktlinje för inom vilken tid som fakta-PM skall överlämnas till kammarkansliet. Enligt kansliet bör tiden bestämmas utifrån KOM-dokumentets publicering och inte när dokumentet har översatts till svenska. Det hindrar inte att det också bör ställas krav på en snabbare översättning av dokumentet till svenska. Ett ytterligare önskemål skulle vara att också datumet för när dokumentet översatts till svenska anges på dokumentets framsida.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis slå fast vikten av att riksdagen på ett så tidigt stadium som möjligt är informerad om frågor som är aktuella i EU-arbetet. När det gäller kommissionsförslag och andra viktiga dokument är faktapromemorior ett betydelsefullt sätt att informera inte bara om dokumenten från EU-institutionerna utan om dokumentens betydelse för svensk del.

Av såväl konstitutionsutskottets egen sammanställning som departementens och utskottskansliernas promemorior framgår att femveckorsfristen för avlämnandet av faktapromemorior normalt inte hålls. Samtidigt kan, som berörs av utskottskanslierna, ändamålsenligheten av tidsfristen såsom den

utformats ifrågasättas. Avvägningen mellan snabbhet och fullödighet kan utfalla olika beroende på situationen. Möjligheten till information i andra former bör vägas in. Som framhålls bör informationen från regeringen eller Regeringskansliet ge upplysningar utöver vad grunddokumentet ger. Det kan också finnas anledning att överväga vilken tidpunkt tidsfristen bör räknas från. Sammanfattningsvis kan dock konstateras att en snabbare expediering av faktapromemorior än vad som normalt sker enligt utskottets uppfattning skulle vara önskvärd.

Urvalsprinciperna för vilka dokument som skall föranleda faktapromemorior har enligt de svar som utskottet nu har fått inte förändrats sedan den granskning av organisationen för handläggning av EU-frågor som utskottet gjorde hösten 1998, och som omfattade fler departement och fler aspekter av EU-arbetet än den som gjorts nu. Utskottet ansåg då att den bild som kommit fram gett vid handen att hanteringen av EU-frågorna blivit bättre ju längre tid som Sverige varit medlem i EU. Redovisningen av uppgifter från Regeringskansliet föranledde i stort inte någon kommentar från utskottet. Vid den granskning som utskottet gjort nu har det varken från departementen eller utskottskanslierna pekats på att någon ytterligare faktapromemoria bort överlämnas. Utskottet vill framhålla betydelsen av att de dokument som skall föranleda faktapromemorior väljs med noggrannhet så att promemoriorna blir relevanta.

Utskottet vill erinra om Riksdagskommitténs pågående uppdrag att pröva formerna för riksdagens arbete med EU-frågor och att finna former för riksdagens hantering av EU-samarbetets olika dimensioner och som ett led i detta arbete också pröva formerna för kontakterna med regeringen. I detta arbete kommer även faktapromemoriornas ställning att behandlas.

Något ytterligare uttalande är enligt utskottets uppfattning inte påkallat i detta skede.

8.2 Handlingar betraktade som non-papers

Bakgrund

Tidigare granskningsärende

I ett av konstitutionsutskottets granskningsärenden under riksmötet 2002/03 aktualiserades begreppet non-paper. Ärendet avsåg omfattningen av regeringens skyldighet att samråda med riksdagen och aktualiserades av att en handling betecknad non-paper och innehållande förslag om ordförandeskapet i EU lagts fram i EU-kretsen utan att förslagen behandlats i EU-nämnden.

I granskningsärendet ställde utskottet frågan till Regeringskansliet vilken karaktär ett non-paper har i EU-sammanhang. Statsrådsberedningen framhöll i sitt svar att uttrycket är helt informellt och inte förekommer vare sig i det

svenska regelverket (tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen) eller i motsvarande EG-rättsakter.

Vidare pekades på att det i internationella sammanhang under lång tid förekommit att papper med tankar och idéer överlämnats utan att den överlämnande parten anser sig bunden av innehållet. Överlämnaren har kunnat förvänta sig att mottagaren inte återopar innehållet i papperet vid förhandlingar utan att papperet i stället behandlas informellt.

Under utskottets utfrågningar i ärendet med statsminister Göran Persson och utrikesminister Anna Lindh behandlades också frågan om innebörden av non-papers. Anna Lindh underströk att det är ett informellt sätt att testa idéer och framhöll att alla regeringar försöker att vara väldigt aktiva för att bidra till diskussionen. Göran Persson framhöll att ”vi förankrar inte non-papers”.

Bestämmelser om allmänna handlingar

Bestämmelser om allmänna handlingar finns i tryckfrihetsförordningen (TF) och sekretesslagen (1980:100).

En *allmän handling* är en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt endast med hjälp av något tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § första stycket TF). En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda regler anses inkommen dit eller upprättad där. Regeringen, ämbetsverken, domstolarna och de kommunala nämnderna är exempel på myndigheter. Riksdagen, landsingen och kommunfullmäktige är inte myndigheter, men dessa beslutande församlingar jämställs uttryckligen med myndigheter (2 kap. 5 § TF).

Principen för när en handling anses *upprättad* kan sägas vara att en handling som kommer till hos en myndighet blir allmän när den har fått sin slutliga utformning (2 kap. 7 § första stycket TF). En handling anses upprättad när myndigheten expedierar den. En handling som inte expedieras är upprättad när det ärende den hör till är slutbehandlat hos myndigheten. Hör handlingen inte till något bestämt ärende, är den upprättad när den har justerats eller färdigställts på annat sätt. För vissa typer av handlingar (t.ex. diaries, journaler) gäller andra regler om när de är upprättade.

Utkast, koncept och minnesanteckningar är i regel inte allmänna handlingar, om de inte tas om hand för arkivering (2 kap. 9 § TF). Med minnesanteckningar avses föredragningspromemorior och andra anteckningar som görs under beredningen av ett ärende och som inte tillför ärendet några nya sakuppgifter.

Allmänna handlingar får inte hållas hemliga för att skydda några andra intressen än de som räknas upp i 2 kap. 2 § första stycket TF, bland dem rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Vilken sorts handlingar som är hemliga anges i sekretesslagen eller i en särskild lag som sekretesslagen hänvisar till.

Bestämmelser om registrering och utlämnande av allmänna handlingar finns i 15 kap. sekretesslagen. När en allmän handling har kommit in till eller upprättats hos en myndighet skall handlingen enligt 15 kap. 1 § sekretessla-

gen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. En handling som det inte gäller sekretess för, behöver dock inte registreras om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. I 15 kap. 2 § sekretesslagen finns föreskrifter om vilka uppgifter ett register skall innehålla och ett bemyndigande för regeringen att föreskriva undantag i vissa fall.

Uppgifter från Statsrådsberedningen

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt

- redovisning av den omfattning i vilken non-papers förekommer i regeringens och Regeringskansliets arbete i olika internationella och nationella sammanhang med särskild tonvikt på EU-samarbetet,
- exempel på non-papers av särskild betydelse,
- redovisning av hanteringen av non-papers i Regeringskansliet med särskild tonvikt på förhållandet till bestämmelserna om allmänna handlingar
- de synpunkter som kan vara att anföra i granskningsärendet.

Statsrådsberedningen har i sitt svar den 11 november 2003 hänvisat till en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria. I promemorian anför bl.a. följande.

Uttrycket non-paper används i internationella sammanhang och är informellt. Någon definition av uttrycket finns inte och därmed inte heller någon praxis. Den ursprungliga och mest allmänt förekommande betydelsen av att ett paper betecknas som ett non-paper torde vara att det i handlingen förs ett fritt resonemang om hur en viss fråga kan lösas. Sådana paper kan ha mycket skiftande karaktär, från enkla arbetspaper som innehåller fakta och argument till omfattande underlag inför möten.

Mot denna bakgrund är det inte möjligt att närmare redovisa i vilken omfattning paper som betecknas som non-paper förekommer i regeringens och Regeringskansliets arbete i olika internationella och nationella sammanhang. Inte minst mot bakgrund av att uttrycket non-paper är just informellt och att paper som betecknas så kan ha mycket skiftande karaktär.

Paper som betecknas som non-paper förekommer allmänt inom ramen för EU-samarbetet. Även i andra internationella sammanhang förekommer uttrycket non-paper, t.ex. inom Förenta nationerna och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

Som exempel på handlingar inom EU-samarbetet som betecknats som non-paper och varit av särskild betydelse nämns

- European Spring Council 2003, 2002-11-12
- Ordförandeskapsfunktionen i rådet, 2002-11-04
- Europeiska rådets möte i Barcelona, 2002-02-20.

I frågan om hanteringen i Regeringskansliet anges att, när ett paper som betecknas som ett non-paper kommer in till Regeringskansliet, så bedöms

handlingsoffentligheten enligt reglerna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen samt att motsvarande bedömning görs av paper som betecknas som non-paper som framställs i Regeringskansliet, t.ex. inom ramen för Utrikesdepartementets internationella arbete.

I fråga om de närmare rutinerna för registreringen av allmänna handlingar hänvisas vidare till Statsrådsberedningens promemorior Registreringen av allmänna handlingar i Regeringskansliet (PM 1982:3) och Hur EU-handlingar skall hanteras i Regeringskansliet (PM 2000:2).

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att frågan om regeringens och Regeringskansliets hantering av non-papers eller tankepaper har två aspekter. Den ena avser bedömningen av handlingarnas karaktär av allmän handling, den andra, som gör sig gällande inte minst i EU-sammanhang, avser behovet av förankring i riksdagen innan en sådan handling läggs fram.

Vid utskottets tidigare granskning av ärendet om ordförandeskapsfunktionen i rådet denna vår konstaterade utskottet att beteckningen non-paper är okänd för lagstiftaren och att sådana handlingar därmed lagstiftningsmässigt inte utgör någon särskild kategori samt att de liksom andra handlingar omfattas av regelverket om allmänna handlingars offentlighet.

Utskottet konstaterade vidare att företrädare för den svenska regeringen givetvis har ett utrymme att delta i den offentliga debatten om EU:s framtidsfrågor. Statsråd har, hade utskottet tidigare konstaterat, i likhet med andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men vissa särskilda hänsyn kunde behöva tas.

Som utskottet konstaterade i det tidigare granskningsärendet omfattas handlingar hos myndigheter, oavsett beteckning, av regelverket om allmänna handlingars offentlighet. Beteckningen non-paper har betydelse endast i förhållande till dem som handlingen riktar sig till. När det gäller att i EU-kretsen lägga fram tankar och idéer måste i princip samma krav på förankring i riksdagen anses gälla, oavsett om tankarna eller idéerna läggs fram muntligt eller i form av skriftliga handlingar, och för skriftliga handlingar oavsett deras beteckning.

BILAGA**Sakregister 2000-2003****Konstitutionsutskottets granskningsbetänkanden 2000-2003**

A-lotteriet	2001/02:20 s. 92
AB Svenska Spel	2003/04:10 s. 27
Aktiebolagslagen	2003/04:10 s. 29
Arbetsmiljön, överklagningsärenden avseende	2003/04:10 s. 31
Assi Domän	2001/02:20 s. 104
Avvisning till Egypten.....	2001/02:20 s. 128
Behandlingen av Östersjömiljarden.....	2000/01:20 s. 45
Beredning	
av ärende (statens skolor för vuxna)	2001/02:20 s. 66
av lagärenden.....	2003/04:10 s. 33
Beslut i regeringsärenden ”utom listan”	2002/03:10 s. 24
Beslut på tredje pelarens område inom EU-samarbetet	2002/03:10 s. 58
Besvarandet av interpellationer	2001/02:10 s. 30
Bisysslor, 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
Ersättning ex gratia.....	2002/03:10 s. 56
Estonia, M/S, förlisning.....	2001/02:20 s. 147
EU-frågor	2003/04:10 s. 73
EU-nämnden, samråd med	2001/02:20 s. 58
EU-toppmötet i Göteborg	2001/02:20 s. 152
Faktapromemorior	2003/04:10 s. 73
Finansinspektionens sponsoravtal med affärsbankerna	2001/02:20 s. 214
Flygbolag, statlig garanti till.....	2001/02:20 s. 69
Flygutbildningar, lokalisering av	2001/02:20 s. 18
FN-sanktioner.....	2001/02:20 s. 115
Formerna för utrikespolitiska beslut.....	2000/01:10 s. 32
.....	2001/02:20 s. 229
Fryshuset, hantering av ärende om bidrag till.....	2001/02:20 s. 96
Fråga om krigsmateriel till Natoländerna	2000/01:20 s. 118
Författningsreglering	2003/04:10 s. 21

.....	2003/04:10 s. 25
Försvarsmakten,	
lokalisering av samlade flygutbildningar inom	2001/02:20 s. 18
Förvaltningsbeslut	2003/04:10 s. 21
Förvaltningslagen	2001/02:10 s. 35
Förvaltningsärenden	
avseende överklagningsärenden om arbetsmiljön	2003/04:10 s. 31
brevsvar	2001/02:10 s. 33
dispens från arvs- och gåvoskatt	2000/01:10 s. 30
dispens från stämpelskatt	2000/01:10 s. 30
i Näringsdepartementet (överklaganden)	2001/02:10 s. 35
undantag enligt 6 kap. 17 § lagen (1992:1528) om offentlig	
upphandling	2000/01:10 s. 30
vissa ärenden	2001/02:10 s. 33
Gemensam myndighet för statens skolor för vuxna	2001/02:20 s. 66
Göteborg, EU-toppmötet i	2001/02:20 s. 152
Handläggning av ett tillsättningsärende	2001/02:20 s. 102
Hantering av ett ärende	
om bidrag till Fryshusets verksamhet	2001/02:20 s. 96
Heby kommun, kommun- och landstingstillhörighet	2001/02:20 s. 54
Helikopter NH90, upphandling av	2001/02:20 s. 80
Hävande av ett vapenembargo	2001/02:20 s. 88
A-punkter	2001/02:20 s. 89
samråd med riksdagens EU-nämnd	2001/02:20 s. 89
Indelningsärenden	2001/02:10 s. 39
Indragningen av transportstödet från årsskiftet 2000	2000/01:20 s. 68
Informationsbroschyr till hushållen i samband med Sveriges EU-	
medlemskap	2000/01:20 s. 76
Integrationsfrågor, Regeringskansliet m.m.	2001/02:10 s. 13
Internet, tillståndsgivning till spel på	2001/02:20 s. 92
Interpellationer	2001/02:10 s. 30
besvarande av	2001/02:20 s. 29
Interregnum på skolministerposten	2001/02:20 s. 29
Jämställdhetsfrågor i Regeringskansliet	
.....	2001/02:10 s. 9
.....	2003/04:10 s. 11
Kommandomål, regeringens handläggning av	2002/03:10 s. 52
Kommittéväsendet, Anhörigkommittén	2001/02:20 s. 198
Kommunala indelningen, ändringar i	2001/02:10 s. 39
Kommundelning avseende stadsdelen Torslanda	2001/02:20 s. 49

tillkännagivanden	2001/02:20 s. 52
Konsulter i Regeringskansliet.....	2001/02:10 s. 14
Konsultavtal, Regeringskansliets.....	2001/02:10 s. 14
Kretsloppsmiljarden	2000/01:10 s. 22
Krigsmateriel till Natoländerna, fråga om	2000/01:20 s. 118
Kunskapslyftet.....	2000/01:10 s. 24
Kvinnliga chefer i Regeringskansliet	2003/04:10 s. 11
 Lagrådets granskning	2003/04:10 s. 33
Lagärenden, beredningen av.....	2003/04:10 s. 33
Levande historia	2000/01:10 s. 25
Lokalisering av Försvarsmaktens samlade flygutbildningar, tillkännagivande av regeringen.....	2001/02:20 s. 22
Lotterier på Internet.....	2001/02:20 s. 92
 M/S Estonias förlisning	2001/02:20 s. 147
Miljöbalken, notifiering av	2001/02:20 s. 110
 Non-papers	2003/04:10 s. 86
Notifiering av miljöbalken	2001/02:20 s. 110
Nåd, regeringens handläggning av ärenden om	2002/03:10 s. 39
Näringsdepartementet förvaltningsärenden (överklaganden)	2001/02:10 s. 35
beredningsorgan	2000/01:20 s. 112
 Offentliggörande av aktieförsäljning.....	2001/02:20 s. 261
 Penninglotteriet	2003/04:10 s. 29
Personalsituationen i Regeringskansliet	2001/02:10 s. 10
Politisk överenskommelse	2002/03:10 s. 62
Politiskt tillsatta tjänstemän.....	2000/01:10 s. 6
.....	2001/02:10 s. 7
.....	2002/03:10 s. 14
.....	2003/04:10 s. 13
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.....	2002/03:10 s. 58
Regeringens behandling av riksdagens skrivelser	2000/01:10 s. 42
Regeringens beslut om en viss organisationsförändring inom För- svarsmakten	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
Regeringsbeslut, beslut att befria Anhörigkommittén från dess uppdrag om skärpt transportörsansvar	2001/02:20 s. 197
Regeringskansliet en myndighet	2003/04:10 s. 16
Regeringskansliet	2000/01:10 s. 4
integrationsfrågor m.m.	2001/02:10 s. 13
jämställdhetsfrågor i	2003/04:10 s. 11
konsultavtal	2001/02:10 s. 14
kvinnliga chefer i	2003/04:10 s. 11
personalutvecklingen i	2003/04:10 s. 11
politiskt tillsatta tjänstemän	2001/02:10 s. 7
politiskt tillsatta tjänstemän	2003/04:10 s. 13
som myndighet	2000/01:10 s. 8
.....	2001/02:10 s. 21
.....	2002/03:10 s. 19
organisering för särskilda projekt	2000/01:10 s. 16
Regeringsprotokollen	
.....	2000/01:10 s. 28
.....	2001/02:10 s. 24
.....	2002/03:10 s. 21
.....	2003/04:10 s. 17
Regeringsärenden, handläggning av	2000/01:20 s. 24
Regleringsbrev	
för Vägverket	2000/01:20 s. 20
villkor i	2003/04:10 s. 25
Remissförfarande	2002/03:10 s. 64
Riksdagen, propositionsavlämnandet	2001/02:10 s. 26
Ränta för lån till hemutrustning	2003/04:10 s. 21
SAS kartellsamarbete med Maersk	2001/02:20 s. 160
Skolministerposten, interregnum på	2001/02:20 s. 29
Sotningsmonopolet	2001/02:20 s. 32
Statens skolor för vuxna, gemensam myndighet för	2001/02:20 s. 66
Statlig garanti till flygbolag	2001/02:20 s. 69
Statliga bidrag till infrastrukturinvesteringar i Stockholm	2001/02:20 s. 251
Statliga bolag, styrning av	2003/04:10 s. 62
Statligt stöd till lokala investeringsprogram	2000/01:10 s. 19
Statsminister Göran Perssons uppmaning	
till kommunerna om socialbidraget	2000/01:20 s. 140

Statsministerns uttalande om en ny flygplats i Stockholmsregionen	2000/01:20 s. 137
Statsrådet Ulrica Messings uttalande om att ladda ned musik från Internet utan betalning	2000/01:20 s. 146
Telias aktie, prissättning av	2000/01:20 s. 104
Telia-Telenor-affären	2000/01:20 s. 79
Teracom AB	2001/02:20 s. 171
Tillkännagivanden	2001/02:20 s. 52
TETRA, radiokommunikationssystem baserat på	2001/02:20 s. 34
Tillstånd till vapenexport	2001/02:20 s. 142
Tillståndsgivning till spel på Internet	2001/02:20 s. 92
Tjänstetillsättningar, chef för Östasiatiska museet	2001/02:20 s. 102
Torslanda, kommunindelning avseende stadsdelen	2001/02:20 s. 49
Tredje pelaren inom EU-samarbetet, beslut på området	2002/03:10 s. 58
Ubåtskränkningar i svenska vatten	2001/02:20 s. 219
Upphandling	
av helikopter NH90	2001/02:20 s. 80
av konsulter i Regeringskansliet	2001/02:10 s. 14
av konsulttjänster i samband med Telia-Telenor	2000/01:20 s. 79
av trafiken på Västkustbanan	2000/01:20 s. 52
Utnämningar	
regeringens utnämningsspolitik	2001/02:20 s. 167
Utnämningssmakten	2003/04:10 s. 54
Utom listan, beslut i regeringsärenden	2002/03:10 s. 24
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
Vapenembargo,	
hävande av	2001/02:20 s. 88
A-punkter	2001/02:20 s. 89
samråd med riksdagens EU-nämnd	2001/02:20 s. 89
Vapenexport, tillstånd till	2001/02:20 s. 142
Vissa frågor i samband med Telia-Telenor-affären	2000/01:20 s. 79
Ändringar i den kommunala indelningen	2001/02:10 s. 39
Östersjömiljarden	2000/01:10 s. 23
Överklagningsärenden avseende arbetsmiljön	2003/04:10 s. 31