



Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

Inledning

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

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

Utöver konselj-, regerings- och statsministerprotokoll har vid granskningen funnits att tillgå material som tagits fram av utskottets kansli och av Regeringskansliet. Ett antal akter i regeringsärenden har varit tillgängliga. Väsentliga delar av det material som funnits att tillgå återges i *bilaga 1-6.2.1*.

Sammanfattning

Utskottets granskning av Regeringskansliets utveckling i vissa hänseenden har fortsatt. Antalet anställda i Regeringskansliet ökar sedan lång tid. Utskottet följer denna utveckling med uppmärksamhet. Ett inslag i utskottets granskning avser antalet politiskt tillsatta tjänstemän, ett annat integrationsfrågor. Också utvecklingen i fråga om jämställdheten mellan könen inom Regeringskansliet följs uppmärksamt av utskottet.

Granskningen av Regeringskansliet avser också vissa andra frågor, såsom användningen av konsulter och anställdas bisysslor. I fråga om användningen

av konsulter konstaterar utskottet att det fortfarande finns vissa brister när det gäller upphandlingen. Granskningen av frågor om bisysslor föranleder inte något uttalande av utskottet. Utskottet kommer att fortsätta sin granskning av Regeringskansliet som myndighet.

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

Det är av stor vikt att propositioner avlämnas senast vid den tidpunkt som framgår av regeringens propositionsförteckning. Under våren 2001 uppstod en betydande anhopning en vecka i mars då 30 propositioner avlämnades. Utskottet anser det anmärkningsvärt att regeringen inte kan planera propositionsavlämnandet så att anhopningar undviks. Utskottet förutsätter att regeringen i fortsättningen tar erforderliga initiativ för att dels undvika anhopningar av propositioner till vissa tidpunkter, dels inte avlämna andra än med budgeten sammanhängande propositioner för behandling under hösten.

Möjligheten att framställa interpellationer till statsråd enligt 12 kap. 5 § regeringsformen är en del av kontrollmakten som ger riksdagens ledamöter insyn i regeringens politiska arbete. Huvudregeln enligt riksdagsordningen är att en interpellation skall besvaras inom två veckor från det att den ingetts. Utskottet konstaterar att denna regel åsidosatts i fråga om mer än hälften av alla interpellationer. Utskottet anser att detta är anmärkningsvärt och att regeringen inte kan undgå kritik för detta.

Utskottet har granskat de allmänna rutinerna för svar på brev som kommer in till Regeringskansliet. Det är enligt utskottet viktigt att skrivelser från enskilda, till regeringen eller Regeringskansliet, som kräver ett brevsvar får ett sådant utan dröjsmål. Det är angeläget att rutinerna för dessa uppgifter är ändamålsenliga. Under granskningen har framkommit att departementen i viss mån tillämpar olika rutiner. Utskottet ifrågasätter om detta är nödvändigt, men konstaterar att gemensamt för alla departement är att svar skall lämnas utan dröjsmål.

Utskottet går vid sina granskningar som regel igenom någon eller några grupper av förvaltningsärenden som avgjorts av regeringen. Årets granskning har gällt vissa ärenden som handlagts inom Näringsdepartementet under år 2000. Det gäller överklagandeärenden som handlagts vid Näringsdepartementets enheter för arbetsmarknad och transportpolitik. Formella brister har iakttagits i flera av fallen. Flertalet iakttagelser rör dröjsmål av olika slag i handläggningen. I dessa ärenden har det varit fråga om myndighetsutövning mot enskilda. Som förklaring till bristerna har från Regeringskansliet anförts en ansträngd arbetssituation för medarbetarna och omsättning av personal. Utskottet framhåller att det inte är godtagbart att det uppkommer ett sådant läge i ett departement att handläggningen av ärenden fördröjs på grund av att personalsituationen inte är tillfredsställande.

Under granskningen har de ca 40 ärenden enligt lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting, i vilka regeringen fattat beslut sedan lagens ikraftträdande år 1980, gått igenom. Akternas innehåll

har inte givit anledning till någon vidare granskning från formella utgångspunkter.

Ett sakregister för konstitutionsutskottets granskningsbetänkanden 1971-2000 finns i betänkandet 2000/01:KU10. Ett nytt sakregister kommer att införas i ett kommande granskningsbetänkande.

Innehållsförteckning

Inledning.....	1
Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	4
1. Regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation.....	6
1.1 Regeringen.....	6
2. Regeringskansliet	7
2.1 Personal	7
Politiskt tillsatta tjänstemän.....	8
Jämställdhetsfrågor	9
Regeringskansliets policy angående jämställdhet.....	12
Integrationsfrågor	13
Utskottets bedömning	14
2.2 Konsulter i Regeringskansliet.....	14
Omfattningen av konsultanvändningen	14
Promemoria från Regeringskansliet.....	15
Vissa upphandlingar i Finans- och Näringsdepartementen.....	16
Utskottets bedömning	17
2.3 Anställdas bisysslor	18
Bakgrund	18
Skrivelser från Regeringskansliet	18
Utskottets bedömning	21
2.4 Regeringskansliet som myndighet.....	21
Utskottets bedömning	23
3. Regeringsprotokollen	24
Statistik.....	24
Formell granskning av regeringsprotokollen.....	25
Regeringsprotokollen år 2000.....	25
Utskottets bedömning	26
4. Propositionsavlämnandet.....	26
Anmälan	26
Bakgrund	27
Propositionsavlämnandet riksmötet 2000/01	28
Promemoria från Regeringskansliet.....	28
Utskottets bedömning	29
5. Besvarandet av interpellationer	30
Anmälan	30
Bakgrund	30
Statistik framtagen av riksdagens utredningstjänst.....	30
Svar på interpellation.....	31
Promemoria från Regeringskansliet.....	32
Utskottets bedömning	33
6. Vissa förvaltningsärenden	33

6.1 Brevsvar	33
Skrivelse från Regeringskansliet	34
Utskottets bedömning	35
6.2 Vissa förvaltningsärenden i Näringsdepartementet	35
Granskade ärenden	35
Gällande regler	35
Resultatet av genomgången av ärendena	36
Promemoria från Regeringskansliet	37
Utskottets bedömning	38
6.3 Indelningsärenden	39
Ärenden om ändringar i den kommunala indelningen	39
Bakgrund	39
Utskottets bedömning	42
7. Utskottets anmälan	43
Bilaga 1 Förordnanden enligt 7 kap. 5 § regeringsformen	44
Bilaga 2.2 Promemoria från Regeringskansliet den 23 oktober 2001 om konsulter i Regeringskansliet	64
Bilaga 2.3.1 Promemoria från Regeringskansliet den 23 oktober 2001 om anställdas bisysslor	66
Bilaga 2.3.2 Promemoria från Regeringskansliet den 21 november 2001 om anställdas bisysslor	69
Bilaga 3.1 Utvecklingen av antalet regeringsärenden avgjorda vid regeringssammanträden 1999-2000	72
Bilaga 3.2 Statistik över regeringsärenden per ärendegrupp år 2000	73
Bilaga 4.1 Granskningsanmälan till konstitutionsutskottet angående regeringens rutiner för propositionsavlämnandet	74
Bilaga 4.2 Promemoria från Regeringskansliet den 14 november 2001 angående propositionsavlämnandet	75
Bilaga 5.1 Granskningsanmälan till konstitutionsutskottet angående statsrådets dröjsmål med att besvara interpellationer	78
Bilaga 5.2 Interpellationsstatistik från riksdagens utredningstjänst	85
Bilaga 5.3 Promemoria från Regeringskansliet den 12 november 2001 angående interpellationer	89
Bilaga 6.1.1 Skrivelse från Regeringskansliet den 23 oktober 2001 angående brevsvaret	92
Bilaga 6.2.1 Promemoria från Näringsdepartementet den 23 oktober 2001 angående förvaltningsärenden hos Näringsdepartementet	95

1. Regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation

I tidigare granskningsbetänkanden har utskottet beskrivit viktigare förändringar i både regeringens sammansättning och i regeringsarbetets organisation. Den senaste redogörelsen avsåg i huvudsak år 2000. I det följande redogör utskottet för vad som ägt rum i detta hänseende från december 2000 t.o.m. november 2001. Utskottets granskning av Regeringskansliet i egenskap av myndighet redovisas i ett annat avsnitt av detta betänkande (avsnitt nr 2.4).

1.1 Regeringen

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

Under perioden för utskottets granskning har åtta förordnanden enligt 7 kap. 5 § regeringsformen förekommit, därtill har ett statsråd förordnats och ett entledigats (se *bilaga 1*).

Statsministern förordnade den 20 december 2000 statsrådet Britta Lejon att fr.o.m. den 1 januari 2001 i chefen för Justitiedepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden.

Statsministern förordnade den 20 december 2000 statsrådet Maj-Inger Klingvall att fr.o.m. den 1 januari 2001 i chefen för Utrikesdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden.

Statsministern förordnade den 20 december 2000 statsrådet Ulrica Messing att fr.o.m. den 1 januari 2001 i chefen för Näringsdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden.

Statsministern förordnade den 20 december 2000 statsrådet Mona Sahlin att fr.o.m. den 1 januari 2001 i chefen för Näringsdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden.

Statsministern förordnade den 20 december 2000 statsrådet Ingela Thalén att fr.o.m. den 1 januari 2001 i chefen för Socialdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden.

Statsministern förordnade den 20 december 2000 statsrådet Ingegerd Wärnersson att fr.o.m. den 1 januari 2001 i chefen för Utbildningsdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden.

Statsministern förordnade den 20 december 2000 statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet Thomas Östros att fr.o.m. den 1 januari 2001 i respektive departementschefs ställe föredra ärenden om samordning av forskning och därmed sammanhängande budgetfrågor.

Statsministern förordnade den 30 november 2001 Jan O. Karlsson att från och med den 7 januari 2002 vara statsråd. Statsministern förordnade samtidigt statsrådet Jan O. Karlsson att fr.o.m. den 7 januari 2002 i chefen för Utrikesdepartementets ställe föredra vissa förvaltnings- och lagstiftningsärenden.

Statsministern entledigade den 16 november 2001 statsrådet Klingvall med verkan fr.o.m. samma dag.

2. Regeringskansliet

2.1 Personal

Konstitutionsutskottet har under en följd av år i sina granskningsbetänkanden redogjort för personalutvecklingen i Regeringskansliet. Vid de senaste granskningarna har utskottet bl.a. riktat uppmärksamheten mot frågor som gäller andelen politiskt tillsatta tjänstemän, jämställdhetsfrågor och personalutvecklingen inom Regeringskansliet. Granskningen detta år avser tiden från och med december 2000 t.o.m. november 2001.

Antalet tjänstgörande i Regeringskansliet utom Utrikesdepartementet var 2 550 personer den 31 oktober 2001. En sammanställning av personalutvecklingen mellan den 30 juni 1999 och den 31 oktober 2001 visar följande personalfördelning:

	1999-06-30	2000-06-30	2001-10-31
Statsrådsberedningen	55	54 (-1)	59 (+5)
Justitiedepartementet	219	243 (+24)	282 (+39)
Försvarsdepartementet	118	114 (-4)	127 (+13)
Socialdepartementet	180	168 (-12)	190 (+22)
Finansdepartementet	392	388 (-4)	382 (-6)
Utbildningsdepartementet	160	164 (+4)	172 (+8)
Jordbruksdepartementet	119	127 (+8)	124 (-3)
Kulturdepartementet	116	120 (+4)	74 (-46)
Näringsdepartementet	328	348 (+20)	408 (+60)
Miljödepartementet	150	164 (+14)	160 (-4)
Regeringskansliets förvaltningsavdelning	470	545 (+75)	572 (+27)
Totalt	2 307	2 435 (+128)	2 550 (+115)

Antalet tjänstgörande i Regeringskansliet exklusive Utrikesdepartementet 1999–2001

Som framgår av sammanställningen har Regeringskansliets personal ökat i antal även under denna granskningsperiod. Näringsdepartementet är det departement som har flest anställda vid tidpunkten för årets granskning. Den största ökningen i antalet anställda har Näringsdepartementet följt av Justitiedepartementet. Antalet anställda på Kulturdepartementet har däremot nästan halverats. Utskottets tidigare granskningar visar att Regeringskansliets personal från år 1956 till 1974 ökat med 90 % (1997/98:KU10 s. 4). Ökningen från 1974 till 1999 är även den avsevärd: 85 %. Mot bakgrund av tidigare granskningar kan utskottet se att ökningen av antalet anställda i Regeringskansliet utvecklats på följande sätt:

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

Antalet tjänstgörande i Regeringskansliet exklusive Utrikesdepartementet åren 1974–2001

Politiskt tillsatta tjänstemän

Granskningen omfattar i detta avsnitt även Utrikesdepartementet. I juli 1999 fanns inom Regeringskansliet 155 politiskt tillsatta tjänstemän. Den 30 juni 2000 var antalet 153, och i oktober 2001 uppgick antalet politiskt tillsatta tjänstemän till 166.

Utvecklingen gestaltar sig på följande sätt:

	1999-07	2000-06-30	2001-10
Assistenter	6	13	11
Kabinettssekreterare	1	1	1
Planeringschefer	3	5	4
Politiskt sakkunniga	75	68	81
Pressekreterare	20	22	22
Sakkunniga	0	2	1
Statsminister	1	1	1
Statsråd	18	16	19
Statssekreterare	29	24	25
Biträdande statssekreterare	2	1	1
Totalt	155	153	166

Antalet politiskt tillsatta tjänstemän inklusive Utrikesdepartementet

Som synes har antalet politiskt tillsatta tjänstemän ökat. Den största ökningen har skett i kategorin politiskt sakkunniga.

Jämställdhetsfrågor

I regeringsformen finns föreskrifter vilkas ändamål bl.a. är att jämställdhet mellan män och kvinnor skall tillförsäkras (1 kap. 2 §, 2 kap. 16 § och 11 kap. 9 § andra stycket). Bland de vanliga lagarna är det jämställdhetslagen (1991:433) som syftar till att främja jämställdheten i arbetslivet. Det är framför allt arbetsförhållandena för kvinnor i jämförelse med män som jämställdhetslagen inriktar sig på att förbättra, genom att bland annat främja jämn könsfördelning och jämställda arbetsförhållanden, kartlägga löneskillnader samt förbättra rekryteringsprocessen.

Konstitutionsutskottet har i sin granskning av personalutvecklingen inom Regeringskansliet berört frågan om jämställdhet ett antal gånger (1991/92: KU30 s. 39, 1993/94:KU30 s. 9, 1994/95:KU30 s. 30, 1997/98:KU10 s. 5, 1999/2000:KU10 s. 6 samt 2000/01:KU10 s. 6).

Under årets granskning har utskottet inhämtat vissa statistiska uppgifter om Regeringskansliet, som i stort motsvarar de statistiska uppgifter som använts vid tidigare granskningar. En direkt jämförelse mellan förra årets och årets statistik kan dock försvåras något, då de distinktioner som förut användes för att jämföra olika personalgruppers löner inte längre används i statistiken. Utskottet har i år därför granskat några utvalda och mer definierade personalgruppers löner, nämligen personal som sysslar med juridiskt utredningsarbete och allmänt utredningsarbete i åldersgrupperna 30–49 och 50–.

För att underlätta den statistiska jämförelsen används åldersgrupp 30–49 och 50– i förekommande fall, då de är de två största åldersgrupperna inom Regeringskansliet. Varje personalgrupp (TNS-familj) består av flera kvalifikationsnivåer. Utskottet granskar två kvalifikationsnivåer i två utvalda personalgrupper. Detta ger en bild av hur löneförhållandena ser ut i gruppen, samt hur könsfördelningen ser ut. Av de uppgifter som utskottet inhämtat framgår följande.

Inom chefsbefattningarna inom personalgrupperna juridiskt utredningsarbete respektive allmänt utredningsarbete ser löneskillnaderna mellan män och kvinnor ut enligt tabellerna nedan.

1. Personalgrupp juridiskt utredningsarbete (urval)

Kvinnor	Antal	Medianlön	Medellön
30-49	12	42 750	43 783
50-	4	43 500	44 250
Män	Antal	Medianlön	Medellön
30-49	17	43 200	43 241
50-	16	47 150	47 413

Källa: TNS 303 nivå 3

2. Personalgrupp allmänt utredningsarbete (urval)

Kvinnor	Antal	Medianlön	Medellön
30-49	18	43 500	43 233
50-	21	44 000	44 083
Män	Antal	Medianlön	Medellön
30-49	38	42 650	43 092
50-	48	44 000	44 241

Källa: TNS 305 nivå 3

Utskottet kan mot bakgrund av statistiken se att bland chefsbefattningarna inom juridiskt utredningsarbete respektive allmänt utredningsarbete finns 33 % respektive 31 % kvinnor. Löneskillnaderna mellan män och kvinnor är inom juridiskt utredningsarbete i ålderskategorin 30–49 år ca 500 kr, och i ålderskategorin 50– finns en större löneskillnad mellan könen, där männen tjänar ca 3 000 kr mer än kvinnorna.

I personalgruppen allmänt utredningsarbete är löneskillnaderna mellan män och kvinnor endast marginella, i ålderskategorin 30–49 år ca 140 kr respektive ca 150 kr i ålderskategorin 50–. I ålderskategorin 30–49 år har kvinnorna högre median- och medellöner än männen.

Utskottet har också valt att granska en lägre kvalifikationsnivå inom respektive personalgrupp i tabellerna nedan.

3. Personalgrupp juridiskt utredningsarbete (urval)

Kvinnor	Antal	Medianlön	Medellön
30-49	158	32 000	31 950
50-	19	35 000	35 647
Män	Antal	Medianlön	Medellön
30-49	118	33 000	32 909
50-	25	39 000	38 724

Källa: TNS 303 nivå 4

4. Personalgrupp allmänt utredningsarbete (urval)

Kvinnor	Antal	Medianlön	Medellön
30-49	328	25 800	25 952
50-	89	27 200	27 754
Män	Antal	Medianlön	Medellön
30-49	268	26 350	26 837
50-	71	27 800	28 709

Källa: TNS 305 nivå 5

Tillsammans utgör dessa två utvalda personalgrupper 25 % av Regeringskansliets tjänstgörande (inklusive UD), 1 076 personer. Det totala antalet kvinnor är 55 %, männen utgör 45 %. Löneskillnaderna mellan män och kvinnor i den första personalgruppen, juridiskt utredningsarbete, är ca 900 kr i ålderskategorin 30–49 år. I den andra ålderskategorin, 50–, finns en större löneskillnad mellan könen, ca 3 000 kr.

I den andra personalgruppen, allmänt utredningsarbete, är löneskillnaderna mellan män och kvinnor i ålderskategorin 30–49 år ca 800 kr, och i ålderskategorin 50– ca 900 kr.

Andra personalgrupper inom Regeringskansliet uppvisar mera ojämn fördelning mellan kvinnor och män i arbetet. Det material som utskottet inhämtat ger vid handen att i kategorin lokalvårdare är det totala antalet tjänstgörande 91 % kvinnor, inom utbildningsarbete är 80 % av de anställda kvinnor, och i personalgruppen telefonist- och receptionsarbete är 77 % av de anställda kvinnor. I kategorin fordonsförare är 100 % av de anställda män och i kategorin teknisk service är 82 % av de anställda män.

På handläggarnivå är båda könen i stort sett lika representerade enligt det statistiska urval utskottet har tagit del av.

Regeringskansliets policy angående jämställdhet

Som omnämndes i förra årets granskningsbetänkande (2000/01:KU10 s. 5), har Regeringskansliet år 1997 och 1999 genomfört två attitydundersökningar avseende jämställdhet och andra frågor. Dessa följdes i december 2000 av antagandet av en ny jämställdhetsplan för åren 2000–2002 inom Regeringskansliet.

Personalenheten inom Regeringskansliets förvaltningsavdelning sammanställde i december 2000 en skrift med titeln Verktyg för kartläggning och analys av löneskillnader i Regeringskansliet som skall fungera som ett hjälpmedel departementen kan använda vid analyser av löneskillnader ur ett jämställdhetsperspektiv. Där löneskillnader har observerats bör lönejämförelser baseras på ett antal fastställda variabler, till exempel tjänstgöringsomfattning, ålder, utbildning, kompetens och anställningstid.

Jämförelsen mellan de anställdas löner i respektive personalkategori kan göras med stöd av den statistik som Regeringskansliets förvaltningsavdelning sammanställer. Statistiken presenteras inom organisationen enligt TNS-systemet (Tjänste Nomenklatur Staten), ett resultat av samarbetet mellan det statliga avtalsområdets parter. Departementen skall kartlägga löneskillnader bland de anställda med hjälp av denna statistik, och där löneskillnader mellan kvinnor och män upptäcks skall analyserna utgå från TNS-nivåerna och åldersgrupperna. Dessa avvikelser kan härstamma från sakliga eller osakliga löneskillnader mellan anställda med lika eller likvärdiga arbetsuppgifter.

Arbetet för förbättrad jämställdhet inom Regeringskansliet kan enligt Jämställdhetsplanen karakteriseras som fokusering på de områden som är mest angelägna. I likhet med vad som nämndes i utskottets granskning förra året är de prioriterade områdena det låga antalet kvinnor i chefspositioner, problematiken med att kombinera arbete och föräldraansvar samt stress- och problemrelaterade situationer inom arbetsmiljöområdet. Utöver arbetet inom dessa områden sker inom Regeringskansliet en fortlöpande bevakning av osakliga löneskillnader mellan könen samt av löneutvecklingen för respektive kön.

En del av Regeringskansliets jämställdhetsplan är Regeringskansliets policy för att förebygga och förhindra sexuella trakasserier, vilken har som mål att samtliga anställda skall ta avstånd från och inte tolerera någon form av sexuella trakasserier. Detta tar sig uttryck i skriften Handlingsplan för att förebygga och förhindra sexuella trakasserier. Varje departement skall informera om policy och handlingsplan, nyanställda inom Regeringskansliet skall utbildas i handlingsplanen inom ramen för introduktionsutbildningen och Regeringskansliets chefsutbildning skall ge kunskap om hur sexuella trakasserier skall förebyggas och hanteras.

Den som utsätts för sexuella trakasserier inom Regeringskansliet har ett antal möjligheter att anmäla och dokumentera trakasserierna, vilket sedan

ligger till grund för arbetsgivarens bedömning av situationen. Arbetsgivaren skall alltid lyssna på alla berörda parter redogörelser och har en skyldighet att stå för en lyhörd och korrekt hantering av varje anmälan samt att hantera frågorna konfidentiellt. Den som utfört trakasserier kan enligt Regeringskansliets jämställdhetsplan bli föremål för olika disciplinpåföljder såsom varning, löneavdrag, omplacering inom Regeringskansliet, uppsägning eller avskedande, eller i extrema fall åtalsanmälan.

Integrationsfrågor

Regeringskansliets förvaltningschef förordnade i juli 1999 en arbetsgrupp som hade till uppgift att överlämna förslag till Regeringskansliet om hur ett aktivt främjande av etnisk och kulturell mångfald skulle kunna se ut. Resultatet av arbetsgruppens förslag är en skrift kallad "Handlingsplan för att främja etnisk och kulturell mångfald i Regeringskansliet" som utkom i februari 2000. Handlingsplanen skall betraktas som ett första steg i ett långsiktigt arbete inom Regeringskansliet och innehåller ett antal åtgärder som skall genomföras mellan åren 2000 och 2002.

Arbetet med att främja den etniska och kulturella mångfalden skall ske med hänsyn till verksamhetens krav och utan att kompetenskravet eftersätts. Den etniska och kulturella mångfalden skall vara en integrerad del av personalpolitiken och personalarbetet och därmed också en integrerad del av departementens arbete. Med mångfald i detta avseende menas att det inom alla nivåer inom organisationen bör finnas personer med olika etnisk eller nationell tillhörighet, trosbekännelse, hudfärg, kulturell bakgrund eller stor förtrogenhet med ett lands eller en folkgrupps kultur. De anställdas olikheter skall betraktas som en tillgång i verksamheten och som sådan också aktivt tas till vara.

Handlingsplanens mål är att verksamheten i Regeringskansliet avseende rekryteringsarbetet skall utformas så att det bidrar till att öka den etniska och kulturella mångfalden, samt att den kvalitets- och kompetenshöjning som kan uppnås i Regeringskansliet genom en ökad sådan mångfald aktivt utnyttjas. Detta kan göras genom att utformningen av annonser, valet av kriterier, meritvärderingen samt intervjuerna avspeglar en allsidig kompetensförsörjning och ett aktivt jämställdhetsarbete. Departementen ansvarar för att handlingsplanens mål skall uppfyllas inom respektive enhet. Regeringskansliets förvaltningsavdelning bidrar därutöver med ett antal aktiva åtgärder såsom seminarier, informationsmaterial till de anställda, workshops och uppföljning samt eventuell komplettering av handlingsplanen.

Under året har två kvartalsuppföljningar av verksamheten skett avseende jämställdhet och etnisk och kulturell mångfald. Departementen har under det andra kvartalet arbetat med jämställdhetsfrågor genom att kartlägga och analysera löneskillnader, förberett integrering av jämställdhetsfrågor i utbildningar och arbetat fram program för föräldralediga kvinnor och män. En fördjupning och revidering av arbetet för den etniska mångfalden har ägt rum.

Arbetet har även fokuserats på introduktionsprogram för de nyanställda samt utarbetandet av ett PM angående positiv särbehandling.

Under det tredje kvartalet har departementen tagit fram åtgärdsprogram för att främja jämställdheten, bl.a. genom att genomföra en enkät om och utbildning i jämställdhetsfrågor. Regeringskansliets förvaltningsavdelning har under året förberett en kartläggning och analys av löneskillnader som skall avslutas inom kort. Utbildningar och dialogseminarier har behandlat jämställdhetsfrågor.

Under hösten år 2000 genomfördes vissa åtgärder i handlingsplanen för etnisk och kulturell mångfald. Detta har resulterat i en uppföljning i juni 2001 med ett uppföljningsseminarium med Bengt Westerberg. För närvarande arbetar departementen med att utveckla och fördjupa mångfaldsarbetet samt att revidera handlingsplanen för etnisk och kulturell mångfald.

Utskottets bedömning

Regeringskansliets sammanlagda antal tjänstgörande fortsätter även i år att öka. En del av förklaringen till detta kan vara att arbetsuppgifterna har blivit fler. Utskottet anser att antalet tjänstgörande inte kan eller bör vara statiskt, men ser med uppmärksamhet på den fortgående ökningen. Organisationen bör kunna anpassas till arbetsuppgifterna på andra sätt än att antalet tjänstgörande ständigt ökar.

I likhet med föregående års granskning kan utskottet se att kvinnor fortfarande är starkt överrepresenterade i traditionella kvinnoyrken och underrepresenterade i traditionella mansyrken. Under årets granskning har utskottet granskat löneförhållandena för 25 % av Regeringskansliets tjänstgörande. Granskningen har medfört att utskottet uppmärksammats på löneskillnader mellan könen i de granskade personalgrupperna. Utskottet kan konstatera att det, mot bakgrund av det insamlade materialet, uppvisas en lönebild som ger anledning till fortsatt uppmärksamhet från utskottets sida. Dock saknas underlag för att utskottet skall kunna bedöma om löneskillnaderna i de enskilda fallen kan motiveras av sakliga skäl eller ej.

2.2 Konsulter i Regeringskansliet

Omfattningen av konsultanvändningen

Regeringskansliets användning av konsulter beskrivs i Riksdagens revisorers förslag 2000/01:RR13. Regeringskansliet anlitar konsulter när man behöver en viss typ av expertkunskap eller resurs som inte finns tillgänglig på departementen. Det kan exempelvis röra sig om särskilda satsningar, såsom informationskampanjer och konferenser, verksamhetsutveckling, utbildning, utredningar, ekonomisk och strategisk rådgivning, datorstöd etc.

Departementens och Förvaltningsavdelningens konsultkostnader exklusive Utrikesdepartementets uppgick under år 2000 till 327 miljoner kronor. Belop-

pen omfattar bl.a. ekonomiska och juridiska tjänster, datakonsulter, seminarier, översättningstjänster, utbildningar och organisationsutredningar. Den dominerande posten utgörs dock av övriga konsulter.

I nedanstående tabell redovisas fördelningen av konsultkostnader på olika departement. Näringsdepartementet, vars verksamhet i särskilt hög grad ställer krav på affärsmässiga överväganden, anlitar konsulter för avsevärt större belopp än övriga departement. År 2000 anlidade Näringsdepartementet konsulter för 165 miljoner kronor. Det motsvarar 50 % av Regeringskansliets totala konsultkostnader exklusive UD. Motsvarande siffror för 1999 var 216 miljoner kronor och 66 %. Den beloppsmässigt mest omfattande upphandlingen genomförs vid enheten för statligt ägande. Utrikesdepartementets konsultkostnader uppgick år 2000 till 91 miljoner kronor.

Regeringskansliet anlitar ofta andra statliga myndigheter som konsulter. Av ekonomiredovisningen framgår att exempelvis Näringsdepartementet under 1999 köpte konsulttjänster från andra myndigheter för ca 12,3 miljoner kronor och att Finansdepartementet betalade ut ersättningar för konsultuppdrag till statliga myndigheter på ca 5,4 miljoner kronor.

TABELL 1 KONSULTKOSTNADER PER DEPARTEMENT (TKR)

Departement	1999	2000
Finansdepartementet	18 398	18 146
Försvarsdepartementet	1 327	3 371
Jordbruksdepartementet	3 144	2 470
Justitiedepartementet	11 597	7 688
Kulturdepartementet	6 803	4 449
Miljödepartementet	17 813	17 316
Näringsdepartementet	215 624	164 900
Socialdepartementet	13 517	13 693
Utbildningsdepartementet	13 354	11 648
Utrikesdepartementet	62 041	91 359
Förvaltningsavdelningen	26 578	85 502

Promemoria från Regeringskansliet

Från Regeringskansliet har som svar på en fråga från utskottet överlämnats en promemoria från den 23 oktober 2001, *bilaga 2.2.1*, i vilken framhållits att Regeringskansliets utgångspunkt är att en uppdragstagare inte anlitas om behovet kan tillgodoses på annat sätt, t.ex. inom ramen för den befintliga organisationen. I denna bedömning ingår att avgöra om behovet är permanent eller endast tillfälligt samt kostnaden för nyanställning jämfört med kostnaden för att anlita en uppdragstagare. Skäl som talar för att anlita en uppdragstagare är t.ex. om det med kort varsel behövs en omfattande insats inom ett visst område eller om det med under begränsad tid krävs särskild kompetens som inte finns i Regeringskansliet och som inte kan tillgodoses genom korttidsanställning.

I vissa fall kan det enligt promemorian vara svårt att knyta rätt kompetens till Regeringskansliet på något annat sätt än genom ett uppdrag. Personer med den aktuella kompetensen finns i sådana fall ej tillgängliga för en anställning och härtill kommer att kostnaderna utslaget på längre tid för en anställning kan bli betydligt högre än kostnaderna för ett i tiden begränsat uppdrag. Det kan därför inte generellt sägas att kostnaderna skulle kunna minskas inom ett visst område genom att kompetens tillförs genom nyanställd personal i stället för att uppdragstagare anlitas.

Vissa upphandlingar i Finans- och Näringsdepartementen

Inom utskottets kansli har gjorts en genomgång av åtta slumpvis utvalda upphandlingar inom Finans- och Näringsdepartementen. Bland Finansdepartementets betalningar till konsulter valdes ut Mercer Sweden AB, Företagsjuridik Nord & Co AB, Consultus, Ekebacka konsult och Futurniture. Vidare studerades Näringsdepartementets upphandlingar av Inregia och Eurofutures samt NaucLér AB.

Två av konsulterna anlitas inom ramen för ramavtal, nämligen med Futurniture och med NaucLér AB. Ramavtalen ingicks efter en mycket stor upphandling på informations- och kommunikationsområdet där avtal slöts med 32 konsultföretag efter upphandling i två steg och med 121 ursprungliga anbudsgivare. Enligt ramavtalet skall avrop (beställningar) bekräftas skriftligen av Regeringskansliet, och leverantören skall skriftligen offerera priset för det aktuella uppdraget.

Två fakturor på 178 960 kr respektive 157 650 kr avsåg uppdrag till NaucLér AB inom ramen för ramavtal. Uppdraget gällde upprättande av en kvartalsrapport och av en verksamhetsberättelse för Näringsdepartementets enhet för statligt ägande. NaucLér AB fick uppdraget på grundval av lämnade offerter. Någon dokumentation med bekräftelse har dock inte kunnat återfinnas.

Fyra fakturor på 191 250 kr, 203 750 kr, 112 500 kr respektive 173 750 kr gällde ersättning till Futurniture inom ramen för ett ramavtal. Ett uppdragsavtal samt ett avtal om förlängning föreligger.

Upphandlingarna av Mercer Sweden, Consultus, Ekebacka konsult, Inregia och Eurofutures upphandlades i konkurrens i enlighet med upphandlingslagens regler.

Av de åtta slumpvis utvalda upphandlingarna har en inte skett i konkurrens. Upphandlingen gjordes av Utredningen om fördelningen av AP-fondens tillgångar. Den gällde Företagsjuridik Nord & Co (357 300 kr) som ursprungligen direktupphandlades eftersom arvodet beräknades understiga två basbelopp, vilket enligt Regeringskansliets regler då var gränsen för direktupphandlingar. Företaget fick emellertid utan särskild konkurrensupphandling ett brådskande tilläggsuppdrag som innebar att arvodet klart översteg gränsen för direktupphandling. Efter det att konsulternas rapport lämnades under hösten fann utredningen ett angeläget behov av att anlita konsulten även under genomförandet av omfördelningen av AP-fonderna och för assistering i avtals-

skrivandet. Detta uppdrag gavs till Företagsjuridik Nord & Co den 1 december 2000. I ett departementsbeslut den 4 december 2000 medgavs kommittén att anlita Företagsjuridik Nord & Co för att belysa juridiken runt överföringen av tillgångar mellan AP-fonderna. Kostnaderna beräknades därvid till högst 360 000 kr exklusive moms. Sedermera har ett ramavtal tecknats med Företagsjuridik Nord & Co efter upphandling i konkurrens.

Utskottets bedömning

Utskottet har tidigare konstaterat att det inom Regeringskansliet funnits brister i upphandlingsrutinerna (jfr bet. 1994/95:KU30, bet. 1996/97:KU25, bet. 1999/2000:KU20 och bet. 2000/01:KU20). Den nu genomförda granskningen av åtta slumpvis utvalda upphandlingar ger intrycket att större vikt numera fästs vid upphandlingsrutinerna. Fortfarande finns dock vissa brister.

Som utskottet tidigare framhållit utgör bristande planering inte ett godtagbart skäl för direktupphandling. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om Finansdepartementet bort medge att Företagsjuridik Nord & Co med mycket kort varsel fick anlitas för ett fortsatt uppdrag utan upphandling i konkurrens. Om det finns återkommande akuta behov av ett visst slag av konsulttjänster bör, enligt utskottets mening, tjänsterna upphandlas i förväg och sådana ramavtal tecknas att det enkelt och snabbt kan göras avrop. Vidare vill utskottet peka på att ofta återkommande direktupphandlingar av en och samma konsult kan strida mot syftet med upphandlingsbestämmelserna även om upphandlingarna var för sig rör belopp under gränsen för direktupphandling. Utskottet kan konstatera att Företagsjuridik Nord & Co under en följd av år återkommande anlits inom Regeringskansliet. Enligt utskottets mening har det funnits anledning att tidigare teckna ett ramavtal med företaget. Utskottet ser med tillfredsställelse att det numera efter upphandling i konkurrens tecknats ett ramavtal med konsultbolaget.

Utskottet kan konstatera att det fortfarande förekommer brister när det gäller dokumentationen. I ett fall har en sådan skriftlig bekräftelse av ett avrop som förutsätts i ramavtalet inte kunnat återfinnas utan finns enligt uppgift från Regeringskansliet troligen som ett elektroniskt lagrat dokument, dock ej hos registratören. Någon skriftlig bekräftelse till NaucLér AB har inte diarieförts. Inte heller tycks de inkomna offerterna ha diarieförts. Utskottet vill understryka att offerter som inkommit till Regeringskansliet och skriftliga bekräftelser till konsulter är allmänna handlingar som bör diarieföras.

Granskningen ger inte anledning till något uttalande i övrigt.

2.3 Anställdas bisysslor

Bakgrund

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen skall domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin

verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

I lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) finns särskilda föreskrifter om arbetstagare hos bl.a. riksdagen och dess myndigheter samt myndigheterna under regeringen. Lagen gäller inte statsråden. Enligt lagens 7 § får en arbetstagare inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.

Enligt 11 § anställningsförordningen (1994:373) skall en myndighet informera sina arbetstagare om vilka bisysslor som enligt myndighetens bedömning inte är förenliga med 7 § LOA. Myndigheten skall, enligt förordningens 12 §, på begäran av en arbetstagare lämna ett skriftligt besked huruvida en bisyssla enligt myndighetens bedömning är förenlig med 7 § LOA.

Regeringen har i proposition 2000/01:147 Offentliganställdas bisysslor lämnat förslag till ändringar i lagen (1994:260) om offentlig anställning. Bland annat skall kontrollsystemet för förtroendskadliga bisysslor skärpas, förtydligas och göras mer öppet. Följande nya bestämmelser föreslås i lagen om offentlig anställning. Arbetsgivaren skall på lämpligt sätt informera arbetstagarerna om vilka slags förhållanden som kan göra en offentliganställds bisyssla otillåten enligt bestämmelsen om förbud mot förtroendskadliga bisysslor enligt 7 §. En offentliganställd skall på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren skall kunna bedöma tillåtligheten av arbetstagarens bisysslor. En arbetsgivare skall besluta att en arbetstagare, som har eller avser att åta sig en bisyssla som inte är förenlig med bestämmelsen om förbud mot förtroendskadliga bisysslor i 7 §, skall upphöra med eller inte åta sig bisysslan. Beslutet skall vara skriftligt och innehålla en motivering. Ordinarie domare, chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen samt direktörer för allmänna försäkringskassor skall på eget initiativ till arbetsgivaren anmäla vilka typer av bisysslor de har. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2002.

Skrivelser från Regeringskansliet

I en promemoria av den 23 oktober 2001 från Regeringskansliet har svar lämnats på frågor från utskottet, *bilaga 2.3.1*. Av promemorian framgår följande.

Regeringskansliets syn på förtroendskadliga bisysslor återges i skriften Etiska riktlinjer för Regeringskansliet. Riktlinjerna delas ut till de anställda i skriftlig form och finns tillgängliga på Regeringskansliets intranät. Information om de etiska riktlinjerna ingår som en del i Regeringskansliets utbildning av nyanställda. Reglerna om bisysslor presenteras dessutom i Regeringskansliets förvaltningskontors skrift Regler för bisysslor.

Regleringen av förbudet mot förtroendskadliga bisysslor i lagen om offentlig anställning ger den anställda ett betydande ansvar att själv bedöma om

en bisyssla är förenlig med huvudanställningen eller inte. Vid minsta tveksamhet bör den anställde, enligt de etiska riktlinjerna för Regeringskansliet, ta upp frågan till diskussion med sin chef. Det anges även att den anställde kan vända sig till expeditionschefen eller motsvarande.

Om den anställde är tveksam till om en viss bisyssla är förtroendeskadlig kan denne begära ett skriftligt s.k. bisysslebesked från arbetsgivaren med stöd av anställningsförordningen (1994:373). Bisysslebeskedet kan överklagas hos regeringen.

Det förekommer att anställda i Regeringskansliet i samtal med arbetsgivaren tar upp frågan om en viss bisyssla är förtroendeskadlig. Parterna når därvid regelmässigt en samsyn i frågan om vilka bisysslor som är otillåtna enligt lagen om offentlig anställning, varefter den anställde upphör med eller inte åtar sig sådana bisysslor.

Det finns inte någon författningsreglerad skyldighet för offentliganställda att på begäran lämna arbetsgivaren uppgifter om sina bisysslor. Däremot skall en myndighet informera sina arbetstagare om vilka bisysslor som enligt myndighetens bedömning inte är förenliga med förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor. På begäran av arbetstagaren skall myndigheten lämna ett skriftligt besked om en bisyssla är förenlig med 7 § LOA.

I skriften Etiska riktlinjer – Till de anställda i Regeringskansliet framgår följande under rubriken Bisysslor.

Det ställs särskilda krav på objektivitet och integritet hos dem som arbetar i offentlig tjänst. Lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) innehåller därför ett allmänt förbud mot s.k. förtroendeskadliga bisysslor (7 §).

Förbudet innebär alltså att Du vid sidan av Ditt arbete i Regeringskansliet inte får ägna Dig åt någon verksamhet som kan rubba allmänhetens förtroende för Din eller någon annan anställds opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende. Den som är tjänstledig för att pröva annat arbete eller starta egen verksamhet omfattas i princip också av förbudet mot bisysslor. För att ett uppdrag eller något annat "extraknäck" skall vara otillåtet behöver Du inte ha agerat eller ha för avsikt att agera på ett otillbörligt sätt. Det räcker att det finns risk för att allmänheten kan komma att ifrågasätta objektiviteten i myndighetens verksamhet.

Det finns ingen förteckning över vilka bisysslor som är förtroendeskadliga utan risken för skada får bedömas från fall till fall. En och samma bisyssla kan vara otillåten för Dig men tillåten för en annan tjänsteman. Det som har betydelse för bedömningen är bl.a. vilka eventuella beröringspunkter som finns mellan departementets verksamhet och Din uppgift här och bisysslan. Om Du arbetar i Finansdepartementet och får ett erbjudande av ett företag om att utanför tjänsten arbeta som konsult i skattefrågor eller om Du arbetar i Näringsdepartementet och blir erbjuden av någon annan att arbeta med frågor om företagsetablering, bör Du helt klart tacka nej. Allmänt sett gäller att ju mer kvalificerad, omfattande och välbetald en bisyssla är desto större anledning kan det finnas att ifrågasätta den.

Det händer att anställda i Regeringskansliet erbjuds att mot betalning medverka som föredragshållare eller lärare i ämnen som berör verksamhetsområdet för det departement där man är placerad. Om det gäller en

kortare informations- eller utbildningsinsats vid något enstaka tillfälle som ligger i Regeringskansliets intresse och syftet med arrangemanget inte är av kommersiell natur, kan Du efter samråd med Din chef i regel få fullgöra uppdraget i tjänsten, inom ramen för Dina vanliga anställningsvillkor, dvs. utan att något särskilt arvode tas ut. Det kan ligga i Regeringskansliets intresse att även mer omfattande uppdrag, någon gång också sådana med kommersiella inslag, fullgörs i tjänsten. I så fall kan det vara lämpligt att skäligt arvode tas ut vilket tillfaller staten. Om uppdraget avser upprepad eller omfattande schemabunden verksamhet bör det dock inte fullgöras i tjänsten. I ett sådant fall bör tjänstemannen ta semester eller tjänstledigt för den aktuella tiden. Eventuellt arvode tillfaller tjänstemannen. Uppdraget måste dock självfallet först ha prövats och bedömts tillåtet vad gäller risken för förtroendeskada.

Ett exempel på en godtagbar bisyssla är att Du på fritiden författar artiklar i fackpress eller lagkommentarer i ett ämne som har med Ditt departement att göra under förutsättning att Du inte uppfattas som föreläsare för Regeringskansliet.

Det finns också s.k. arbetshindrande bisysslor. Med det avses sådana bisysslor som enligt arbetsgivarens bedömning medför att Du inte klarar av Ditt ordinarie arbete på ett tillfredsställande sätt.

Det är först och främst Du själv som måste bedöma om en bisyssla är lämplig. Är Du det minsta tveksam bör Du ta upp frågan till diskussion med Din chef. Du kan också vända Dig till expeditionschefen eller motsvarande.

Ytterligare information om bisysslor finns i Regeringskansliets förvaltningskontors skrift *Regler för bisysslor* (juni 1991) och Arbetsgivarverkets *Cirkulär 1996:A 16 Tema Bisysslor*.

Etisk riktlinje:

Det bör vara den enskildes ansvar att öka säkerheten i bedömningen av risken för förtroendeskada enligt 7 § lagen om offentlig anställning genom att diskutera bisysslor med sin chef.

I en promemoria av den 21 november 2001 från Regeringskansliet, *bilaga 2.3.2*, har som svar på frågor från utskottet anförts följande.

Det förekommer i Regeringskansliet att arbetstagare i samtal med arbetsgivaren tar upp frågan om en viss bisyssla är förtroendeskadlig. Parterna når därvid regelmässigt en samsyn i frågan om vilka bisysslor som är otillåtna enligt lagen om offentlig anställning, varefter arbetstagaren upphör med eller inte åtar sig sådana bisysslor. Samtalen är informella eftersom det inte finns någon författningsreglerad skyldighet att på begäran lämna arbetsgivaren uppgift om förtroendeskadliga bisysslor. Något krav på att samtalen skall dokumenteras finns därför inte heller. Det är av den anledningen inte möjligt att ge ett exakt svar på frågan. Med ledning av uppgifter från departementen kan det uppskattningsvis sägas ha förekommit ett sextiotial gånger under innevarande år att anställda frågat om en bisyssla är förenlig med huvudanställningen.

Det är inte möjligt för Regeringskansliet att förbjuda en arbetstagare att åta sig eller att upphöra med en otillåten bisyssla. I de fall arbetstagare själva tar upp saken brukar emellertid, som ovan angivits, arbetsgivaren ange sin inställning till den aktuella bisysslan.

I de sextiofall under innevarande år där anställda tagit upp frågor om bisysslor har inställningen från arbetsgivaren varit positiv i ungefär hälften av fallen och negativ i den andra hälften.

Om den anställda är tveksam till om en bisyssla är förtroendeskadlig kan denne begära ett skriftligt s.k. bisysslebesked från arbetsgivaren med stöd av 12 § anställningsförordningen (1994:373). Bisysslebeskedet kan överklagas hos regeringen.

Under innevarande år har anställda i Regeringskansliet begärt bisysslebesked vid endast ett tillfälle. Arbetsgivarens besked i frågan var positivt.

Utskottets bedömning

Granskningen föranleder inget uttalande från utskottet.

2.4 Regeringskansliet som myndighet

Den 1 januari 1997 omorganiserades Regeringskansliet till en myndighet. Efter ändringar i departementsindelningen består Regeringskansliet i dag av Statsrådsberedningen och tio departement samt förvaltningsavdelningen.

Skälet till omorganisationen uppgavs i budgetpropositionen för 1997 (prop. 1996/97:1 utg.omr. 1) vara att det var nödvändigt att anpassa Regeringskansliets organisation och arbetsformer till de stora krav som ställs på statsförvaltningens högsta ledning, inte minst mot bakgrund av den ökade internationaliseringen och de pågående stora omställningarna inom den offentliga sektorn. Regeringen ansåg att regeringsformens krav på en indelning av Regeringskansliet i departement kunde tillgodoses inom ramen för konstruktionen samtidigt som ökad flexibilitet skulle vinnas.

Utskottet har konstaterat att riksdagen inte har något direkt inflytande över Regeringskansliets organisation och verksamhet men att det trots detta finns anledning för utskottet att även framgent följa Regeringskansliets verksamhet, eftersom det är viktigt att Regeringskansliet fungerar väl oavsett vilken den sittande regeringen är (1998/99:KU10).

Utskottet har bl.a. granskat i vilken omfattning det uppgivna syftet med förändringen uppnåtts (bet. 1998/99:KU10) samt frågor om kompetensförsörjning och Regeringskansliets resultatredovisning (bet. 1999/2000:KU10).

Även i granskningen 2000/01 tog utskottet upp frågorna om effekterna av 1997 års reform och om Regeringskansliets resultatredovisning. Utskottet konstaterade att den förhoppning som utskottet hade gett uttryck för i sin granskning 1999/2000 om att Regeringskansliet borde kunna tillhandahålla en samlad bild av effekterna av 1997 års reform inte hade infriats och att frågan om Regeringskansliets resultatredovisning inte hade förts framåt (bet. 2000/01:KU10).

I rapporten Vad kostar det att regera? En studie av Regeringskansliets dimensionering nu och i framtiden (Ds 2000:27) drog en utomstående utredare slutsatsen att Regeringskansliet med nuvarande arbetsuppgifter var underfi-

nansierat. Enligt rapporten var resursgapet ca 300–400 årsarbetskrafter. Mot bakgrund av rapporten föreslog regeringen i 2001 års ekonomiska vårproposition en ökning av anslaget till Regeringskansliet med 160 miljoner kronor för år 2002, ytterligare 80 miljoner kronor för år 2003 samt ytterligare 100 miljoner kronor för år 2004 (prop. 2000/01:100). Riksdagen biföll förslaget.

I budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1 utg.omr. 1), under rubriken Regeringskansliets verksamhet, beskriver regeringen bl.a. genomförda och pågående förändringar i Regeringskansliets organisation och verksamhet. Beträffande 1997 års omorganisation av Regeringskansliet anför regeringen att ett syfte med sammanslagningen var att effektivisera Regeringskansliets arbete, inte minst på den administrativa sidan. Det interna utvecklingsarbetet behövde effektiviseras. Sammanslagningen skedde enligt regeringen också mot bakgrund av att Regeringskansliet ansågs vara sektoriserat och att sektorsövergripande politiska prioriteringar har svårt att få fäste. Ett annat skäl till sammanslagningen, anför regeringen vidare, var att den dåvarande organisationen formades när de internationella aspekterna inte var tillnärmelsevis lika starka som nu. – Enligt regeringen är uppgiften att effektivisera, samordna och utveckla Regeringskansliet en komplicerad uppgift som kräver långsiktighet, uthållighet och målmedvetenhet. För att lyckas måste förändringsarbetet enligt regeringen präglas av en helhetssyn och ett gemensamt agerande och utvecklingsarbetet måste pågå fortlöpande. I propositionen anför regeringen också att dimensioneringen av Regeringskansliet kontinuerligt behöver ses över och att det därtill ständigt måste prövas om arbetet i Regeringskansliet utförs på ett tillräckligt effektivt sätt och om Regeringskansliets egen resursanvändning är optimal.

Riksdagens revisorer beslutade den 4 oktober 2001 rapporten Regeringskansliet – En myndighet, tio departement eller hundra enheter? (rapport 2001/02:4). I rapporten anför revisorerna angående 1997 års sammanslagning av Regeringskansliet att det borde varit möjligt för Regeringskansliet att lämna mer uttömmande information till riksdagen om utvecklingsarbetets resultat m.m. Vad gäller sammanslagningens betydelse för verksamheten i Regeringskansliet konstaterar revisorerna att det arbete som bedrivs av de minsta operativa enheterna i Regeringskansliet, sakenheterna, i allmänhet fungerar väl. Samtidigt menar revisorerna att utvecklingsarbetets påverkan på verksamheten är låg. Kärnverksamheten i Regeringskansliet står enligt revisorerna opåverkad av sammanslagningen av departementen. När det gäller frågan om Regeringskansliets resultatredovisning konstaterar revisorerna att Regeringskansliet är en stor myndighet med över 4 000 anställda som verkar i en komplex miljö med ett mycket stort antal sakområden. Regeringskansliet skall kunna reagera snabbt på politiska frågor som uppstått med kort förvarning. Detta är dock, enligt revisorernas mening, inget som hindrar en mer utvecklad resultatanalys och redovisning av Regeringskansliets verksamhet. Utgångspunkten för en sådan redovisning bör enligt revisorerna vara procedurer och processer på och mellan Regeringskansliets nästan 200 enheter. I rapporten tar revisorerna också upp frågor om bl.a. förvaltningsavdelningens

roll och uppgifter, införande av en befattning som förvaltningschef på varje departement som departementets högste tjänsteman, Regeringskansliets ekonomi- och personaladministration samt kompetensförsörjningssituationen i Regeringskansliet.

Utskottets bedömning

Revisorernas rapport är för närvarande föremål för remissbehandling. I ett förord till rapporten anges att revisorernas slutliga ställningstaganden och förslag därefter kommer att utformas genom en skrivelse till riksdagen. Remissutfallet och revisorernas slutliga ställningstaganden och förslag till riksdagen bör avvaktas. Utskottet kommer nästa år att fortsätta sin granskning av Regeringskansliet som myndighet.

3. Regeringsprotokollen

Statistik

Antalet registrerade ärenden som avgjorts vid regeringssammanträde har fortsatt att minska, från 9 007 år 1999 till 8 272 år 2000. Som framgår av nedanstående uppställning har antalet ärenden som avgjorts vid regeringssammanträde långt mer än halverats under den senaste tolvårsperioden. En väsentlig orsak till denna nedgång torde vara det sedan lång tid pågående arbetet med att föra över ärenden om överprövning av förvaltningsärenden från regeringen till allmän förvaltningsdomstol (se bet. 1999/2000:KU10).

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

I bifogade tabeller (bilaga 3.1-2) redovisas antalet avgjorda regeringsärenden under år 2000 och deras fördelning på ärendegrupper. Av tabellen framgår att den största ärendegruppen (1 954) var regleringsbrevens samt anslags- och bidragsärenden, som nu minskat med 84 sedan föregående år men ändå blivit en större grupp än gruppen dispensärenden och övriga partsärenden (1 865) som minskat med 293. Även anställningsärendena har minskat i antal, från 1 809 till 1 538, liksom antalet överklagandeärenden som minskat med 59 till 934. De ärendegrupper som ökade i antal var propositionerna, som ökade från 156 till 184, och författningar, som ökade från 865 till 922.

Av Regeringskansliets årsbok för år 2000 framgår att Justitiedepartementet hade det största antalet regeringsärenden (1 754), därefter kom Näringsdepartementet (1 231) och Miljödepartementet (1 121). Det minsta antalet rege-

ringsärenden hade Jordbruksdepartementet (301) och Kulturdepartementet (484).

Av årsboken framgår också antalet propositioner från de olika departementen. Det största antalet propositioner kom från Finansdepartementet (41) Justitiedepartementet (32) och Näringsdepartementet (31). Det minsta antalet propositioner kom från Kulturdepartementet (4), Försvarsdepartementet (5) och Jordbruksdepartementet (7).

Formell granskning av regeringsprotokollen

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

Utskottet har återkommande gått igenom regeringsprotokollet och har vid vissa tillfällen konstaterat brister. Våren 1991 (bet.1990/91:KU30) anmärkte utskottet att beslut fattats som förvaltningsbeslut i stället för normgivningsbeslut. Våren 1994 (bet. 1993/94:KU30) riktade utskottet kritik mot lång handlingstid i ett visst fall och mot det förhållandet att försvarsministern bl.a. avgjort ett ärende i den ordning som anges i 7 kap. 3 § andra meningen regeringsformen och fattat beslut i en fråga som borde ha handlagts som regeringsärende. Våren 1996 (bet. 1995/96:KU30) riktade utskottet anmärkningar mot att grunden för avskrivning inte framgick av protokollets avskrivningsbeslut. Under granskningen hösten 1997 (bet. 1997/98:KU10) uppmärksammades att protokollen från regeringssammanträdena ibland innehöll rättelser eller strykningar som gjorts för hand på protokollsexemplaren av föredragningslistorna och som inte var signerade eller särskilt bestyrkta på annat sätt än genom att protokollet är justerat. Hösten 1998 (bet. 1998/99:KU10) riktade utskottet anmärkningar mot brister i motiveringen av beslut (Socialdepartementet) och mot det förhållandet att regeringsbeslut undertecknats av ett statsråd som inte deltagit i det aktuella regeringssammanträdet (Arbetsmarknadsdepartementet).

Regeringsprotokollen år 2000

Regeringsprotokollen år 2000 från Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Näringsdepartementet har gått igenom översiktligt inom utskottets kansli. Genomgången har avsett de protokollerade besluten, inte de handlingar som hör till besluten. Genomgången av protokollen från Utrikesdepartementet och Näringsdepartementet har inte visat några formella brister. När det gäller Justitiedepartementet har framkommit brister i vissa avseenden. Ett beslut om ändring i en förordning var inte undertecknat av vederbörande statsråd (prot. 42, beslut nr 13). Protokoll nr 30 fanns i två exemplar inklusive tillhörande beslut. Båda protokollen liksom samtliga aktuella beslut var undertecknade. Nämnas kan vidare att anteckningar med karaktär av korrekturrättningar gjorts med blyerts på originalbeslut och att två statsråd undertecknat ett beslut men att det ena statsrådets namnteckning överstrukits med bly-

erts (prot. 48, beslut nr 31). Slutligen kan nämnas att två undertecknade beslut som kan antas borde ha sänts till adressaterna låg kvar bland handlingarna från ett annat beslutstillfälle.

Utskottets bedömning

Utskottet vill starkt understryka vikten av god ordning i regeringsprotokollen. Det finns annars en uppenbar risk att beslut kan ifrågasättas som icke giltiga. Enligt 7 kap. 7 § regeringsformen gäller att författningar, förslag till riksdagen och andra expeditioner av regeringens beslut för att bli gällande skall skrivas under av statsministern eller annat statsråd på regeringens vägnar om inte regeringen genom förordning föreskrivit att tjänsteman i särskilda fall får skriva under expedition. Det är enligt utskottet anmärkningsvärt att beslut om ändring i en författning inte undertecknats av statsrådet. Utskottet anser vidare att det inte bör förekomma att anteckningar i originalbeslut – även om det bara gäller korrekturrättelser – görs med blyerts. Utskottet vill också understryka att det förhållandet att det finns två originalprotokoll med beslut från samma beslutstillfälle inte är godtagbart bl.a. mot bakgrund av att det inger osäkerhet om de skilda besluten är helt likalydande och vilket av dem som annars är giltigt.

Genomgången av regeringsprotokollen från Utrikesdepartementet och Näringsdepartementet har inte visat några brister i formellt hänseende medan genomgången av protokollen från Justitiedepartementet ger intrycket att alltför liten vikt fästs vid att rutinerna för hanteringen av regeringsärenden skall fungera felfritt. Utskottet vill understryka att rutinerna i Justitiedepartementet för hanteringen av regeringsärenden måste stramas upp.

4. Propositionsavlämnandet

Anmälan

I en anmälan, *bilaga 4.1*, begärs att konstitutionsutskottet skall granska regeringens rutiner för propositionsavlämnande. Enligt anmälaren finns det en tendens till en koncentration kring vissa tidpunkter. Ett stort antal propositioner kan presenteras för riksdagen inom ett och samma utskottsområde på mycket kort tid. Ett sådant förfarande är, enligt anmälaren, hämmande för en seriös behandling i riksdagen. Anmälaren ger som exempel på en sådan period den 20–22 mars 2001, då minst nio propositioner avlämnades inom justitiekammarens område.

Bakgrund

Av 3 kap. 3 § riksdagsordningen (RO) framgår att riksdagen på förslag av talmannen fastställer när propositioner, som regeringen anser bör behandlas under pågående riksmöte, senast skall avlämnas i de fall icke särskild tidpunkt föreskrivs i RO. Enligt vad utskottet inhämtat från kammarkansliet ledde detta till att propositioner våren 2001 skulle avlämnas senast den 22 mars.

I 3 kap. 5 § RO föreskrivs att regeringen bör avlämna sina propositioner på sådana tider att anhopning av arbete hos riksdagen om möjligt förebyggs. Regeringen skall samråda med talmannen därom.

Arbetsrytmen i riksdagen har tidigare behandlats bl.a. av Grundlagberedningen, Budgetutredningen och Folkstyrelsekommittén. Därvid har bl.a. kartlagts vilka konsekvenser en förändrad årsrytm skulle få för riksdagen, Regeringskansliet och myndigheterna.

Folkstyrelsekommittén gjorde i betänkandet Folkstyrelsens villkor (SOU 1987:5) följande bedömning av fördelarna med kalenderårsbudget: ”Enligt vår uppfattning skulle en omläggning av budgetåret innebära fördelar för arbetsrytmen i riksdagen. Riksdagens viktigaste arbetsmaterial – budgetpropositionen och motionerna under allmänna motionstiden – skulle föreligga vid riksmötets start. Före juluppehållet skulle budgetarbetet vara avslutat och våren kunna ägnas åt propositioner och övriga motioner.”

I betänkandet Reformera riksdagsarbetet! från Riksdagsutredningen (betänkandet återges i sin helhet i talmanskonferensens skrivelse 1993/94:TK1) uttalas att Folkstyrelsekommitténs bedömningar alltså är giltiga. Genom att lägga om budgetåret skulle det skapas en möjlighet för utskotten att koncentrera sig på budgetarbetet under hösten och skjuta upp fristående motioner utan direkt anknytning till budgetförslaget för beredning under våren. Då skulle riksdagen också kunna ägna våren åt lagstiftning. Konstitutionsutskottet (bet. 1993/94:KU18 s. 9) instämde i de bedömningar Riksdagsutredningen gjort avseende fördelarna med en övergång från brutet år till kalenderår för statsbudgeten. Riksdagsutredningens förslag om att budgetåret skulle läggas om till kalenderår antogs av riksdagen.

I februari 2001 presenterade Riksdagskommittén sitt huvudbetänkande Riksdagen inför 2000-talet (2000/01:RS1). I betänkandet framförs bl.a.: ”Vår slutsats blir emellertid att Riksdagsutredningens ambitioner om en jämnare arbetsrytm inte har uppfyllts. Propositionerna lämnas i stort antal under mars månad, vilket leder till att arbetet med dessa koncentreras till slutet av varje riksmöte. I kombination med att vårpropositioner kräver mycket arbete för både ledamöter och utskott innebär det att slutet av riksmötet fortsatt är alltför arbetstyngt.”

Av Riksdagskommitténs betänkande framgår vidare att det pågår ett arbete i Regeringskansliet med syfte att minska anhopningen av propositioner under mars månad. I stället bör propositioner avlämnas under perioden november t.o.m. februari. Detta arbete utförs i samråd mellan Statsrådsberedningen och kammarkansliet i riksdagen.

Propositionsavlämmandet riksmötet 2000/01

Under hösten 2000 avlämnades sammanlagt 59 propositioner. Anhopningar förekom under vecka 43 (23–27 oktober) samt under vecka 50 (11–15 december) då 8 respektive 9 propositioner avlämnades.

Under våren 2001 avlämnades 91 propositioner. Tidsgränsen för propositioner avsedda att behandlas före sommaruppehållet var den 22 mars. Betydande anhopningar förekom under vecka 12 (19–22 mars) då 30 propositioner avlämnades.

Efter den 22 mars avlämnades sammanlagt 43 propositioner. Med anledning av 15 av dessa avlämnades 15 betänkanden som också justerades av berört utskott och beslutades av riksdagen före sommaruppehållet. Omfattningen av dessa propositioner varierade mellan 8 och 252 sidor.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt yttrande över granskningsanmälningen. Regeringskansliet, Statsrådsberedningen, har översänt en den 14 november 2001 upprättad promemoria, *bilaga 4.2*. Av promemorian framgår följande.

Regeringen strävar efter att avlämna sina propositioner på sådana tider att arbetsanhopningar hos riksdagen förebyggs. Denna strävan är förankrad i regeringens arbetsplanering.

Tidsplaneringen av propositioner utgår från de stoppdagar för avlämnandet som riksdagen har bestämt och tar bl.a. sikte på att riksdagens arbetsrytm skall bli så jämn som möjligt.

En annan utgångspunkt vid planeringen är att det generellt sett finns bara ett mycket begränsat utrymme för att få andra propositioner än sådana som avser budgeten riksdagsbehandlade under hösten. Detta utrymme kan emellertid variera från tid till annan och är också beroende av vilket utskott som en fråga hör till. Det är viktigt att man använder sig av det utrymme som finns så att reformer inte försenas i onödan.

Ett sätt att jämna ut riksdagens arbetsbörda är att avlämna propositioner under hösten för riksdagsbehandling under våren. Regeringen utvecklar sin planering i den riktningen. Antalet propositioner som avlämnas under tiden november – december för riksdagsbehandling under våren tenderar att öka.

Propositionsavlämmandet under ett valår planeras med hänsyn till riksdagsordningens regel om att ärenden normalt skall avgöras under den valperiod då de väckts (5 kap.10 §). Möjligheten att skjuta upp behandlingen till nästa valperiod skall, enligt vad lagstiftaren har förutsatt, användas endast undantagsvis (1993/94:TK1 s. 107). Detta väger regeringen in vid sin bedömning av när en proposition skall läggas fram.

Planerna för propositionsavlämmandet måste naturligtvis bygga på prognoser om utvecklingen i olika avseenden och omprövas när förutsättningarna

förändras. Oförutsedda händelser i vår omvärld gör det också nödvändigt med omprioriteringar. Terroristdåden i USA är ett exempel. Allmänt gäller att utvecklingen i omvärlden ställer allt högre krav på flexibilitet i regeringens och riksdagens arbete.

Erfarenheterna visar att ett system med stoppdagar ofrånkomligen leder till en viss koncentration av propositioner till tiden kring stoppdagarna. Ändrade förutsättningar och prioriteringar påverkar tidsplanerna och gör att propositioner i ett antal fall inte kan avlämnas tidigare. En del propositioner måste också planeras och läggas fram med så kort varsel att en annan tidpunkt för avlämnandet är utesluten av den anledningen. Under valår – då utrymmet för avlämnandet efter stoppdagen i mars är mindre än annars på grund av reglerna i 5 kap. 10 § riksdagsordningen – blir det särskilt svårt att undvika en koncentration i anslutning till stoppdagen.

För att underlätta riksdagens arbetsplanering och framförhållning lämnar Statsrådsberedningen med jämna mellanrum till riksdagen en förteckning över planerade propositioner. Detta görs två gånger per år, när riksmötet börjar och när riksdagsarbetet återupptas efter juluppehållet. Förteckningen anger för varje proposition en beräknad senaste tidpunkt för avlämnandet.

Stor omsorg ägnas åt att göra uppgifterna i propositionsförteckningarna så hållbara som möjligt. En given begränsning är att de bygger på förutsättningar som fanns och prioriteringar som gjordes när förteckningarna upprättades. Förteckningarna kompletteras därför med information och samråd genom muntliga kontakter fortlöpande, allteftersom beredningen av propositionerna framskrider och planerna uppdateras. Varje departement håller kontakt med ”sina” utskott. Företrädare för Statsrådsberedningen och kammarkansliet har också regelbundna möten för att förebygga arbetsanhopningar och förseningar i reformarbetet.

Utskottets bedömning

Enligt utskottets mening är det av stor vikt att propositioner avlämnas senast vid den tidpunkt som framgår av regeringens propositionsförteckning. Under våren 2001 uppstod en betydande anhopning under vecka 12 (19–22 mars) då 30 propositioner avlämnades. Enligt utskottet är det anmärkningsvärt att regeringen inte kan planera propositionsavlämnandet så att anhopningar undviks. Utskottet förutsätter att regeringen i fortsättningen tar erforderliga initiativ för att *dels* undvika anhopningar av propositioner till vissa tidpunkter, *dels* inte avlämna andra än med budgeten sammanhängande propositioner för behandling under hösten.

5. Besvarandet av interpellationer

Anmälan

I en skrivelse till utskottet anmäls 17 statsråd för att de regelmässigt bryter mot riksdagsordningens regel om att interpellationer skall besvaras inom två veckor. Statistik framtagen av riksdagens utredningstjänst (vilken bifogats anmälningen) visar enligt anmälaren att det är mer regel än undantag att interpellationer besvaras senare än den stadgade tvåveckorsperioden. Det förefaller, enligt anmälaren, som om statsråden systematiskt bryter mot en av de regler i riksdagsordningen som ska garantera att riksdagen kan fullgöra sin uppgift som kontrollmakt. Enligt anmälaren är det synnerligen viktigt för de allmänna rättsmedvetandet att regeringens ledamöter visar respekt för de lagar som instiftats av riksdagen. Konstitutionsutskottet bör således granska om de angivna statsrådets regelmässigt för sent avlämnade interpellationssvar är i överensstämmelse med riksdagsordningen. Granskningsanmälningen, se *bilaga 5.1*.

Bakgrund

Enligt 12 kap. 5 § regeringsformen (RF) får riksdagsledamot, enligt bestämmelser i riksdagsordningen (RO), framställa interpellation eller fråga till statsråd i angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning.

Enligt 6 kap. 1 § första stycket RO skall en interpellation ha ett bestämt innehåll och vara försedd med motivering. Enligt samma paragraf andra stycket besvaras interpellation inom två veckor från det att den ingetts. Gör kammaren under tvåveckorsperioden uppehåll i sitt arbete förlängs tiden med vad som motsvarar uppehållet. Om svar inte lämnas inom den tid som anges i 1 § andra stycket skall stadsrådet enligt tredje stycket meddela riksdagen varför svaret uteblir eller anstår. En interpellation förfaller om den ej besvarats vid det riksmöte då den väcktes.

Statistik framtagen av riksdagens utredningstjänst

Till granskningsanmälningen finns bifogat interpellationsstatistik framtagen av riksdagens utredningstjänst, se *bilaga 5.2*. Av statistiken framgår bl.a. följande.

Under våren 2001 inlämnades 247 interpellationer av vilka 133 besvarades senare än inom den utsatta 14-dagarsperioden, med hänsyn tagen till plenifria dagar/veckor.

Som skäl till fördröjda svar har t.ex. i 34,6 % av fallen angetts utlandsresor, i 12,8 % angetts tjänsteresa, i 9 % av fallen angetts resa, i 19,5 % av fallen angetts inbokade arrangemang, i 14,3 % av fallen angetts ”svårt att finna debattdag som passar interpellant och statsråd”, i 13,5 % av fallen angetts hög arbetsbelastning. Ofta har flera skäl lämnats till fördröjningen.

Av de 133 fördröjda svaren lämnades t.ex. 19 svar efter två veckor, 36 svar efter tre veckor, 47 svar efter fyra veckor och 19 svar efter fem veckor.

När det gäller hur de fördröjda svaren har fördelat sig per statsråd i förhållande till hur många interpellationer respektive statsråd erhållit har riksdagens utredningstjänst funnit att t.ex. att 88,2 % av statsrådet Ingegerd Wärnerssons svar var fördröjda, 84,6 % av utrikesminister Anna Lindhs svar, 75 % av statsrådet Britta Lejons svar, 75 % av finansminister Bosse Ringholms svar och 68 % av socialminister Lars Engqvists svar.

Svar på interpellation

Vice statsminister Lena Hjelm-Wallén lämnade den 13 mars 2001 svar på interpellation 2000/01:288 om försenade svar på interpellationer av Gunnar Axén (m). Lena Hjelm-Wallén svarade bl.a.

Jag vill i detta sammanhang försöka att ge en förklaring till varför svarstiderna ibland överstiger den föreskrivna tvåveckorsperioden. Det handlar inte om att regeringen inte prioriterar sina skyldigheter gentemot riksdagen, utan det hänger i hög grad samman med arbetssituationen i Regeringskansliet.

Först och främst har antalet interpellationer och skriftliga frågor kraftigt ökat under en följd av år. Riksdagsåret 1994/95 var antalet interpellationer 154 stycken. 1995/96 var siffran 261. 1996/97 var det 372. 1997/98 var det 313. Och 1998/99 var det 370. Föregående riksdagsår var det 416. Ökningen av antalet interpellationer mellan riksdagsåren 1994/95 och 1999/2000 är alltså 270 %!

Även antalet skriftliga frågor har ökat. I genomsnitt lämnades 952 skriftliga frågor riksdagsåren 1994/95–1998/99. Riksdagsåret 1999/2000 var antalet skriftliga frågor 1 418, dvs. en ökning med nästan 49 % i förhållande till genomsnittet.

Till det kommer att arbetsbelastningen i Regeringskansliet också generellt ökat under samma period. Detta visas mycket tydligt i en studie av Regeringskansliet som utförts av Kim Forss (Ds 2000:27 *Vad kostar det att regera*). Han skriver bl.a. att ”Regeringskansliets kompetens och resurser urholkats under det senaste årtiondet. Nya uppgifter har tillkommit, arbetsmängden har ökat och ambitionsnivån har stigit, men resurserna har inte ökat i proportion till detta”.

En förklaring till varför svar inte har kunnat lämnas till riksdagen inom två veckor har i vissa fall varit att det berörda statsrådet varit på resa, inte sällan utomlands. De ökade kraven på internationellt engagemang från regeringens ledamöter har gjort att möjligheten till flexibilitet i planeringen minskat.

Regeringen har för avsikt att ge ledamöterna fylliga och innehållsrika svar, även när detta kräver relativt stora utredningsinsatser. Det är min bestämda uppfattning att ledamöterna har rätt att förvänta sig detta från regeringen och att debatterna i kammaren blir mycket bättre med bra underlag.

Jag vill understryka att regeringens ambition är att interpellationer ska besvaras inom två veckor. Undantag från denna regel ska vara motiverade utifrån gällande regelverk.

Vi kommer nu att inom Regeringskansliet ytterligare se över hur vi kan förbättra vårt arbete för att korta svarstiderna. Jag hoppas också att den just inledda diskussionen mellan Regeringskansliet och riksdagen om procedurerna kring interpellationssvar ska underlätta att interpellationer

besvaras inom föreskriven tid. Några frågeställningar som jag tror kan vara intressanta att behandla i ett sådant sammanhang är att interpellationer inte sällan gäller angelägenheter som rör mer än ett statsråd eller är ställda till fel statsråd, att riksdagsledamöterna inte alltid kan ta emot svaren när det passar bäst för statsråden, att tiden som avsätts för interpellationsdebatter ibland är så begränsad att statsråden inte har möjlighet att svara på samtliga av sina interpellationer liksom att de tillfällen då interpellationer kan besvaras i kammaren är begränsade till vissa dagar.

Det tar nästan en vecka att utarbeta svaret i Regeringskansliet, eftersom det krävs ett ordentligt svar. Det ska beredas på alla departement och förfärdigas. Då är det bara ett par dagar som står till buds för oss att svara på. Detta måste man nog ha klart för sig i riksdagen när man diskuterar denna fråga.

Vi ser också igenom våra rutiner i Regeringskansliet just nu. Det är framför allt ett ansvar för rättschefen i Statsrådsberedningen, som möter sina kolleger i kammarskansliet för att diskutera detta, men det är också samtliga rätts- och expeditionsschefer och även statssekreterare som har en väsentlig del i detta.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt ett yttrande över granskningsanmälan. Regeringskansliet, Statsrådsberedningen, har översänt en den 12 november 2001 upprättad promemoria, *bilaga 5.3*. Av promemorian framgår följande.

Interpellationsinstitutet är ett gemensamt intresse och ansvar för regeringen och riksdagen. Interpellationsdebatterna ger riksdagens ledamöter insyn i regeringens arbete och möjlighet att påverka regeringens politik. För regeringen är debatterna ett sätt att föra ut sin politik och informera i olika ärenden.

För att en interpellation skall vara ett verksamt instrument krävs att frågeställningen vid besvarandet och den efterföljande debatten fortfarande är aktuell. Under angiven tid har interpellationssvaren till viss del lämnats efter den i riksdagsordningen stipulerade tvåveckorsperioden. Det är beklagligt att så har varit fallet. En sådan ordning är i längden inte bra vare sig för riksdagen eller för regeringen.

De främsta skälen till att svaren lämnats sent är den generellt ökade arbetsbelastningen i Regeringskansliet och att det ökade internationella engagemanget har minskat flexibiliteten i planeringen. Därtill kommer att antalet interpellationer kraftigt har ökat under en följd av år. Ytterligare en orsak till långa svarstider är att det inte sällan förekommer att en interpellation omfattar angelägenheter som rör mer än ett statsråd eller att den är ställd till fel statsråd.

Frågan om svarstider på interpellationer diskuteras fortlöpande inom Regeringskansliet samt mellan Regeringskansliet och riksdagen. Även rutinerna i samband med interpellationssvaren ses över i Regeringskansliet. Därutöver kan det för minskade svarstider behövas en ytterligare utveckling av samarbetet mellan Regeringskansliet och riksdagen, särskilt såvitt gäller vilket statsråd som berörs av en viss interpellation. Det kan även behöva övervägas att förbättra möjligheterna för interpellanten och statsrådet att hitta gemensamma tillfällen för svar och debatt. Vidare bör tillfälle ges för statsråden att svara på samtliga aktuella interpellationer vid ett enda tillfälle. Tiden för och antalet tillfällen för att besvara interpellationer kan således behöva ökas.

Det måste starkt betonas att ambitionen är att en interpellation skall besvaras inom den i riksdagsordningen föreskrivna tiden.

Enligt vad utskottet inhämtat från riksdagens kammarkansli är utgångspunkten för planeringen att riksdagsledamöterna skall kunna ställa upp vid de tillfällen för interpellationssvar som ges inom de fjorton dagarna och att riksdagsledamöterna också gör det.

Utskottets bedömning

Riksdagsledamöternas möjlighet att framställa interpellationer till statsråd, enligt 12 kap. 5 § regeringsformen, är en del av kontrollmakten som ger riksdagens ledamöter insyn i regeringens politiska arbete.

Huvudregeln enligt riksdagsordningen är att en interpellation skall besvaras inom två veckor från det att den ingetts. Utskottet kan konstatera att bestämelsen åsidosätts i fråga om mer än hälften av alla interpellationer. Utskottet anser att detta är anmärkningsvärt samt att regeringen inte kan undgå kritik för detta.

6. Vissa förvaltningsärenden

Trots att regeringen inte är en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens (1986:223) mening har det ansetts viktigt att även i regeringsärenden följa de principer som förvaltningslagen ger uttryck för. Viktiga sådana principer är offentlighetsprincipen och kommunikationsprincipen. Förvaltningslagen innehåller också viktiga regler om myndigheternas serviceskyldighet.

Utskottet går vid sina granskningar som regel igenom någon eller några grupper av förvaltningsärenden som avgjorts av regeringen. Årets granskning har avsett rutinerna för hur brev och skrivelser som kommer till Regeringskansliet hanteras, vissa förvaltningsärenden som handlagts i Näringsdepartementet och ärenden enligt lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.

6.1 Brevsvar

Utskottet har undersökt rutinerna för hur brev och skrivelser som kommer till Regeringskansliet hanteras.

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen (RF) skall den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Enligt 1 kap. 9 § RF skall domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet. Enligt 4 § förvaltningslagen (FL) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som

rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta.

Skrivelse från Regeringskansliet

Som svar på frågor från konstitutionsutskottet har i en skrivelse från Regeringskansliet framförts följande, *bilaga 6.1.1*.

En första åtgärd, sedan en skrivelse från allmänheten inkommit till Regeringskansliet, är givetvis att läsa igenom och registrera handlingen. En tidig kontroll av att den har kommit rätt ingår också i rutinerna. Hur den sedan hanteras är beroende av dess innehåll. I Statsrådsberedningens publikation Gula boken – handläggningen av ärenden i Regeringskansliet (Ds 1998:39) finns riktlinjer om när ett brev bör leda till ett formellt beslut av regeringen eller Regeringskansliet och när det räcker med en mindre formell behandling, t.ex. genom ett brevsvaret.

Huvudprincipen är att allmänheten får svar på sina frågor och synpunkter. Om ett brev gäller något som regeringen och Regeringskansliet inte kan eller bör uttala sig om, brukar svaret innehålla en upplysning om detta. Den som vänt sig till fel myndighet får hjälp att hitta rätt i möjlig och lämplig utsträckning. Regeringskansliet tillämpar förvaltningslagens serviceregler ”med råge”.

En anledning till att det är överflödigt att besvara ett brev kan vara att det inte innehåller något yrkande utan bara en ren opinionsyttring, rena upplysningar eller liknande. Ett annat typfall då svar inte lämnas är att någon som fått svar en eller flera gånger upprepar sina synpunkter i ett nytt brev. Brev utan tydligt innehåll eller begripligt syfte lämnas också obesvarade. Samma sak gäller brev vars uppenbara syfte är att misskreditera regeringen eller enskilda statsråd. Kampanjbrev, dvs. många likalydande brev från olika avsändare, besvaras i allmänhet inte heller.

Gemensamt för samtliga departement är att svar skall lämnas utan dröjsmål. Varje departement sätter upp sina närmare riktlinjer för detta. De flesta brev besvaras inom några veckor. I undantagsfall kan brevsvaret dröja längre. Antalet inkommande brev varierar kraftigt under året. Periodvis kan därför arbetsbelastningen vara hög. Vid sådana tillfällen kan särskilda insatser förekomma. Vissa departement anordnar ”brevsvarardagar” för att bringa ned brevbalserna.

Brevhanteringen och kontrollen över att skrivelser besvaras är organiserad på olika sätt i olika delar av Regeringskansliet. Vissa departement har en sammanhållande enhet för brevsvaret eller en särskilt ansvarig tjänsteman. I andra departement ligger ansvaret för brevsvaret på sakenheterna. Allmänt gäller dock att diariet är ett viktigt hjälpmedel. Ett brev förs av som färdigbehandlat i diariet först när det har besvarats eller när en behörig tjänsteman har antecknat på brevet att det skall läggas till handlingarna. Med jämna mellan-

rum inventeras med hjälp av diariet de ännu inte färdigbehandlade breven. Departementen upprättar också vid varje årsskifte förteckningar över alla ärenden som har väckts för mer än ett år sedan och som ännu inte har avgjorts. Regler om detta finns i 52 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Förteckningarna granskas av rättschefen i Statsrådsberedningen. Granskningen tar sikte på att klarlägga förutsättningarna för att skynda på handläggningen. Den sker i form av en dialog med departementen.

Meddelanden per fax behandlas på samma sätt som vanliga postbefordrade försändelser.

E-postmeddelanden skrivs ut när de diaries och behandlas fortsättningsvis som om de kommit in på papper. En tendens i praxis är dock att svar på e-postmeddelanden ges något snabbare och blir något mindre fylliga.

Utskottets bedömning

Utskottets undersökning har enbart gällt Regeringskansliets allmänna rutiner för brevsvår. Med anledning av vad som kommit fram vid denna granskning vill utskottet framföra följande. Det är enligt utskottet viktigt att skrivelser från enskilda, till regeringen eller Regeringskansliet, som kräver brevsvår besvaras utan dröjsmål. Det är angeläget att rutinerna för dessa uppgifter är ändamålsenliga. Av svaret från Regeringskansliet framgår att departementen i viss mån tillämpar olika rutiner. Utskottet ifrågasätter om detta är nödvändigt, men kan konstatera att gemensamt för samtliga departement är att svar skall lämnas utan dröjsmål.

6.2 Vissa förvaltningsärenden i Näringsdepartementet

Granskade ärenden

Inom utskottets kansli har gjorts en genomgång av slumpvis utvalda akter i vissa regeringsärenden som handlagts inom Näringsdepartementet och som avgjorts av regeringen under år 2000. Det gäller överklagandeärenden som handlagts vid Näringsdepartementets enheter för arbetsmarknad och transportpolitik.

Gällande regler

Förvaltningslagen uppställer som allmänt krav att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (7 §). Vid handläggningen skall myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Myndigheten skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Även på andra sätt skall myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

I 15 § föreskrivs att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Kommunikationsprincipen behandlas i förvaltningslagen i 16 och 17 §§ om parts rätt att få ta del av uppgifter.

Enligt 16 § har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild.

I 17 § föreskrivs att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Ärendet får emellertid avgöras utan att så skett, bl.a. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga. Andra skäl för att underlåta kommunikation med part är att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller om ärendet inte kan uppskjutas. Myndigheten bestämmer om underrättelse skall ske muntligt, genom vanligt brev, delgivning eller på annat sätt.

Vissa begränsningar i den rätt som föreskrivs i 16 och 17 §§ finns i 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

Vidare finns i 20 § bestämmelser om motivering av beslut. Enligt dessa gäller som huvudregel att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Resultatet av genomgången av ärendena

En genomgång har gjorts av 35 av de ärenden som har handlagts på enheterna för arbetsmarknad och transportpolitik inom Näringsdepartementet och som har avgjorts av regeringen under år 2000. Vid enheten för transportpolitik har de granskade ärendena bl.a. rört frågor om återkallelse av ärenden hos kronofogdemyndighet (t.ex. rörande fordonsskatt), beslut om hastighetsbegränsning och undantag från registreringsplikt. Ärendena vid enheten för arbetsmarknad har bl.a. rört ansökningar om näringshjälp eller arbetsbiträde.

Under granskningen har vissa iakttagelser från formella utgångspunkter gjorts. I ett antal fall har det förlöpt relativt lång tid mellan det att överklagandet med underinstansens yttrande har kommit in till departementet och det att klaganden kommunicerats underinstansens yttrande. Vidare har det noterats att det i ett antal fall har förlöpt relativt lång tid mellan det att skriftväxlingen har avslutats och det att regeringen har fattat beslut i ärendet. Dessamma har kunnat iaktas i en grupp av ärenden som rör återkallelse av indrivningsärenden hos kronofogdemyndighet (i fråga om fordonsskatt eller parkeringsavgift). Dessa ärenden har kommit in till dåvarande Kommunikationsdepartementet under år 1998. Samtliga har därefter flyttats över till Näringsdepartementet den 1 januari 1999. Någon handläggning synes därefter

inte ha vidtagits i dessa ärenden förrän i slutet av 1999 eller början av 2000. Regeringsbeslut har i de granskade ärendena fattats under första halvåret 2000.

Vid genomgången har vidare uppmärksammats att klaganden i ett ärende vid flera tillfällen har kommit in med förfrågningar om när ärendet kan komma att avgöras, vilka inte har besvarats.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har i en skrivelse till Regeringskansliet begärt ett yttrande avseende de iakttagelser som utskottskansliet har gjort vid genomgången av ärendena.

I en promemoria upprättad inom Näringsdepartementet, *bilaga 6.2.1*, anförs som svar att en övervägande del av de ärenden som utskottskansliet har granskat kom in till Kommunikationsdepartementet och Näringsdepartementet under en period då arbetssituationen för medarbetarna var ansträngd, inte minst för dem som handlade överklagande- och dispensärenden inom transportområdet. Vidare anförs att den handläggare som sedan lång tid i Kommunikationsdepartementet hade ansvarat för överklagande- och dispensärendena slutade sin anställning i Näringsdepartementet strax efter departementets bildande. Rekryteringsförfarandet av en ersättare drog ut på tiden, och när väl ersättaren var på plats tog det en viss tid för denne att sätta sig in i ärendena. Något år senare slutade ersättaren sin anställning och det uppkom på nytt en vakans. Enligt promemorian ledde dessa omständigheter sammantaget till att överklagande- och dispensärendena inom transportområdet inte kunde prioriteras på ett godtagbart sätt.

Departementet framhåller att de angivna omständigheterna beskriver situationen i departementet under den aktuella perioden, men kan inte försvara den långa handläggningstiden i de granskade ärendena.

Sedan hösten 2000 fungerar enligt promemorian beredningen av dessa förvaltningsärenden på ett normalt sätt. Ärendebalanserna har minskat. Handläggningstiderna har kortats avsevärt. Promemorian påpekar att dessutom har antalet inkommande överklagande- och dispensärenden minskat kraftigt på transportområdet det senaste åren. Detta är enligt promemorian en följd av att nya författningar på området i de flesta fall föreskriver att överklagande skall ske hos allmän förvaltningsdomstol. Ofta finns det inte längre möjlighet att få dispens från författningens bestämmelser.

Beträffande några av de granskade ärendena lämnas i promemorian vidare följande kommentarer.

Vissa ärenden avser överklaganden av Vägverkets föreskrifter om tillfällighetsbegränsning på vissa vägar. Sedan dessa föreskrifter hade upphört att gälla och överklagandena ännu inte hade prövats har ärendena vid en prioritering fått stå tillbaka för andra ärenden som mera direkt påverkade ingivaren.

När det gäller de ärenden som avser överklaganden av Vägverkets beslut angående återkallelse av hos kronofogdemyndigheten begärd indrivning framhåller departementet att det under en relativt kort period under 1998 kom in mer än 50 överklaganden av samma typ som i de granskade ärendena.

Detta var enligt promemorian en ny typ av ärenden som inte tidigare hade förekommit i Regeringskansliet. Bakgrunden till den nya ärendekategorin var att Upplysningscentralen hade sänkt det belopp som föranledde anteckning i centralens register. Därmed kom vissa av dem som hade underlåtit att betala fordonsskatt och felparkeringsavgifter att antecknas i registret. I promemorian anförs att det inledningsvis analyserades om överklagandet skulle ske hos regeringen eller hos allmän förvaltningsdomstol. Några av ärendena lämnades också över till allmän förvaltningsdomstol eftersom det visade sig att tidpunkten för Vägverkets beslut var avgörande för vilken instans som skulle pröva överklagandet. I promemorian anförs vidare att mot bakgrund av att det rörde sig om en stor mängd ärenden av samma typ hade departementet dessutom en ambition att avgöra samtliga ärenden inom en kort tidsperiod för att så långt som möjligt göra en samlad bedömning av ärendena.

I fråga om ett ärende där departementet inte har besvarat ingivarens förfrågningar när ärendet kan komma att avgöras anförs i promemorian att detta naturligtvis är oacceptabelt.

När det gäller ett ärende där överklagandet kom in till departementet den 2 februari 2000 och underinstansens yttrande kommunicerats med klaganden först den 23 mars 2000 anförs i promemorian att under denna tid skedde ett byte av handläggare. Detta kan ha bidragit till att tiden blev alltför lång.

Utskottets bedömning

Som redovisats ovan föreskrivs i 7 § förvaltningslagen att alla ärenden skall avgöras så enkelt, snabbt och billigt som möjligt. Vid den nu företagna granskningen av slumpvis utvalda förvaltningsärenden i Näringsdepartementet har vissa iakttagelser från formella utgångspunkter gjorts i ungefär hälften av de granskade ärendena. Flertalet iakttagelser rör dröjsmål av olika slag i handläggningen. Merparten av iakttagelserna gäller vidare ärenden från den transportpolitiska enheten. I promemorian från Näringsdepartementet anförs bl.a. att en övervägande del av de granskade ärendena kom in till Kommunikationsdepartementet och Näringsdepartementet under en period då arbetssituationen för medarbetarna var ansträngd. I promemorian framhålls också att det har varit viss omsättning på tjänsten som ansvarig handläggare för överklagande- och dispensärenden. Utskottet vill härvid, särskilt i perspektivet av att det i nu aktuella ärenden har varit fråga om myndighetsutövning mot enskilda, framhålla att det inte är godtagbart att det uppkommer ett sådant läge i departementet att handläggningen av ärenden fördröjs på grund av att personalsituationen inte är tillfredsställande.

I Näringsdepartementets promemoria anförs att sedan hösten 2000 fungerar beredningen av de aktuella förvaltningsärendena på ett normalt sätt. Ärendebalanserna har minskat och handläggningstiderna minskats avsevärt. Granskningen föranleder därmed inget ytterligare uttalande från utskottets sida.

6.3 Indelningsärenden

Ärenden om ändringar i den kommunala indelningen

Utskottet har granskat regeringens handläggning av ärenden enligt lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting – indelningslagen.

Bakgrund

I regeringsformen anges att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner (1 kap. 7 §). Grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner skall, enligt 8 kap. 5 § regeringsformen, bestämmas i lag.

Enligt 1 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) är Sverige indelat i kommuner och landsting. Indelningslagen reglerar förutsättningarna för indelningsändringar. Där finns också bestämmelser om förfarandet, om ekonomisk reglering samt om ikraftträdande och beslutanderätt m.m.

För att en ändring i kommunindelningen skall genomföras gäller, enligt 1 kap. 1 § indelningslagen, att den skall antas medföra bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. Vid prövning av frågan om indelningsändring skall särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en sådan kommun motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändring meddelas endast om det finns synnerliga skäl. Särskilda hänsyn skall också tas till befolkningens önskemål och synpunkter. Enligt 1 kap. 4 § indelningslagen får Kammarkollegiet avslå en ansökan om indelningsändring om kollegiet finner att ändringen inte bör ske. Ett sådant beslut får överklagas till regeringen.

När det gäller förutsättningarna för en indelningsändring framhölls i proposition 1978/79:157 att en indelningsändring inte bör få genomföras utan att det föreligger från allmän synpunkt objektiva bärande skäl för ändringen. Det är enligt propositionen på grund av de skilda förhållanden som gäller från fall till fall inte möjligt att dela upp indelningsändringar i väl avgränsade kategorier för vilka bestämda förutsättningar för genomförandet av en ändring skall gälla. Föredragande statsråd framhöll att bestämmelsernas huvudsyfte bör vara att säkerställa att olika intressen som vägs mot varandra beaktas i tillräcklig utsträckning. Vilka skäl för en indelningsförändring som måste föreligga och hur tungt de skall väga i förhållande till eventuella skäl mot en ändring måste enligt propositionen i huvudsak överlämnas åt praxis.

Enligt propositionen borde bestämmelsen om förutsättningarna för en indelningsförändring inte innehålla någon exemplifiering av omständigheter som kunde utgöra skäl för en indelningsändring. I stället borde som en allmän förutsättning för en ändring gälla att ändringen kunde antas medföra bestående fördel för en kommun eller del av kommun eller andra fördelar från

allmän synpunkt. En grundtanke borde vidare vara att kommunernas inställning borde ges särskilt stor tyngd.

I specialmotiveringen till 1 kap. 1 § indelningslagen framhölls att vid prövningen av en indelningsfråga bör alla omständigheter som talar för eller mot en indelningsändring uppmärksammas. En rad olika faktorer inverkar på bedömningen, t.ex. befolkningsutveckling, näringsgeografiska förhållanden, indelningsändringens påverkan på den kommunala servicen och de kommunalekonomiska konsekvenserna. Fördelar av enbart kommunaldemokratisk karaktär är enligt propositionen inte tillräckliga, utan den nybildade kommunen bör också uppfylla rimliga krav i fråga om de övriga faktorerna.

Regeringen beslutade i februari 1992 att tillkalla en kommitté med parlamentarisk förankring med uppgift att överväga olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin (dir. 1992:12). I direktiven påpekade regeringen bl.a. att ett sätt att stärka den lokala demokratin var att dela kommuner där det finns ett starkt önskemål hos befolkningen om en delning och där det finns förutsättningar, inte minst ekonomiska, för detta. Kommittén gavs därför i uppgift att studera de allmänna erfarenheterna av dittills genomförda kommunindelningar. I anslutning till detta skulle kommittén analysera gällande regler och former för kommunindelningar och, om kommittén fann det befogat, lämna förslag till sådana ändringar som kunde underlätta framtida kommunindelningar.

Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:90) ansåg sig inte kunna uttala sig om huruvida de kommunindelningar som genomförts sedan år 1980 medfört bestående fördelar från kommunalekonomisk eller kommunaldemokratisk synpunkt. Kommittén ansåg emellertid att de nya, mindre kommuner som uppkommit genom de genomförda delningarna inte hade sämre ekonomiska förutsättningar än flertalet andra, jämförbara kommuner.

Något behov av att reformera indelningslagen ansåg kommittén att det inte fanns. Eventuella inskränkningar i regeringens skönsrätt vid prövning och införande av t.ex. obligatorisk delning under vissa förutsättningar skulle enligt kommittén få negativa effekter.

Kommittén redovisade också en genomgång av de beslut regeringen fattat i indelningsärenden fram till i början av 1993, sammanlagt 22 ärenden, och drog därav vissa slutsatser om utsikterna för att en delningsansökan skall beviljas. Bland omständigheter som hade en avgörande betydelse hade kommittén funnit att den ursprungliga (odelade) kommunen skall vara positiv till en delning, att det bör finnas en ganska bred politisk enighet i den del som vill bryta sig loss och att de ekonomiska förutsättningarna bör vara uppfyllda. Vidare framhölls betydelsen av att en folkomröstning, som bör föregå ansökningen, bör ha högt valdeltagande och visa en stor ja-andel i den del av kommunen som vill bryta sig loss samtidigt som ett eventuellt nej i den övriga delen inte bör vara för kraftigt. Ju fler av dessa förutsättningar som uppfylldes, desto större var enligt kommittén möjligheten att en delning kommer till stånd.

Regeringen beslutade i november 1999 att tillkalla en parlamentariskt tillsatt kommitté med uppgift att föreslå åtgärder som dels ökade medborgarnas

möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin, dels stärkte den kommunala representativa demokratins funktionssätt och former (dir. 1999:98). Kommittén gavs bl.a. i uppgift att göra en översyn av procedurerna för ändringar av den kommunala indelningen.

Enligt Kommundemokratikommitténs bedömning (SOU 2001:48) var någon förändring av själva proceduren från ansökan till eventuellt beslut om indelningsändring inte påkallad. Vidare gjorde kommittén bedömningen att det inte vore lämpligt att reglera remisstiderna vid Kammarkollegiets remisser till kommunerna och andra instanser i indelningslagen.

Kommundemokratikommittén beskrev proceduren, dvs. det praktiska förfarandet inför ett beslut om delning av en kommun vilket regleras i 1 kap. 20–26 §§ indelningslagen, på följande sätt:

Av 1 kap. 20 § indelningslagen framgår att fråga om indelningsändring kan väckas av en kommun, eller en medlem av en kommun, som skulle beröras av ändringen. Ansökningar om indelningsändringar inges till Kammarkollegiet. Det vanligaste är att ansökningar om indelningsändringar görs av enskilda, normalt en grupp av kommunmedlemmar. Även regeringen, Kammarkollegiet och länsstyrelsen kan enligt 1 kap. 21 § på eget initiativ ta upp en fråga om indelningsändring. Kammarkollegiet är utredande myndighet.

Om ansökan om en indelningsändring givits in av enskilda personer, skickar Kammarkollegiet normalt en remiss till fullmäktige i den aktuella kommunen för att uttröna inställningen till en indelningsändring. Om fullmäktige är negativ till en indelningsändring beslutar Kammarkollegiet normalt att avslå ansökan om indelningsändring med motiveringen att det saknas skäl för vidare utredning. Om kommunfullmäktige däremot ställer sig positiv till att en utredning om förutsättningarna för en indelningsändring görs, beslutar Kammarkollegiet om fortsatt utredning i ärendet. För genomförandet av en sådan utredning får Kammarkollegiet anlita länsstyrelsen eller en särskild utredare (1 kap. 21 §).

Om vidare utredning blir aktuell är en viktig del i denna att undersöka hur befolkningen i den aktuella kommunen ställer sig till en indelningsändring. Detta kan ske genom en opinionsundersökning eller folkomröstning. Av 1 kap. 1 § framgår att särskild hänsyn skall tas till befolkningens önskemål och synpunkter.

Efter det att man undersökt befolkningens inställning görs en ny remiss till kommunen. Därefter gör Kammarkollegiet sitt ställningstagande. Om Kammarkollegiet anser att någon ändring inte bör ske får Kammarkollegiet, enligt 1 kap. 4 §, avslå ansökan. Ett sådant beslut kan med stöd av 1 kap. 5 § överklagas till regeringen. Om Kammarkollegiet däremot anser att en ändring bör ske, fattar Kammarkollegiet inte beslut om ändring, utan överlämnar ärendet till regeringen med ett eget yttrande (SOU 2001:48 s. 476).

Den 12 juni 2001 biföll riksdagen vad bostadsutskottet hemställt i sitt betänkande Ändring i läns- och landstingsindelningen (bet. 2000/01:BoU13). I betänkandet föreslogs att riksdagen som sin mening skulle tillkännage för regeringen att en utredning skall göras med syfte att öka medborgarnas inflytande över sådana förändringar i läns- och landstingsindelningen som gäller deras kommun. Enligt utskottets mening tillgodosåg inte lagstiftningen rim-

liga krav på inflytande för den befolkning som närmast skulle beröras av ett beslut om ändrad läns- och landstingstillhörighet, dvs. medborgarna i den kommun indelningsändringen gällde.

Med anledning av tillkännagivandet från riksdagen har regeringen den 27 september 2001 beslutat tilläggsdirektiv till Kommundemokratikommittén (dir. 2001:75). Enligt tilläggsdirektiven skall kommittén se över förutsättningarna för och förfarandet vid ändringar i landstings- och kommunindelningen samt lämna förslag till behövliga lagändringar. Översynen skall bl.a. innefatta överväganden om huruvida förfarandet vid ändringar i länsindelningen bör lagregleras samt om regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, skall kunna föranstalta om folkomröstning i sådana områden som indirekt berörs av en ansökan om indelningsändring.

Utskottets bedömning

Utskottet har gått igenom de ca 40 indelningsärenden som regeringen fattat beslut i sedan indelningslagens ikraftträdande år 1980. Akternas innehåll har inte givit anledning till någon vidare granskning från formella utgångspunkter.

7. Utskottets anmälan

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

Stockholm den 12 december 2001

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Mats Berglind (s), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Mats Einarsson (v), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Britt-Marie Lindkvist (s), Margareta Nachmansson (m) och Peter Pedersen (v).

BILAGA 1

Förordnanden enligt 7 kap. 5 §
regeringsformen

BILAGA 2.2

Promemoria från Regeringskansliet
den 23 oktober 2001 om konsulter i
Regeringskansliet

BILAGA 2.3.1

**Promemoria från Regeringskansliet
den 23 oktober 2001 om anställdas bisysslor**

BILAGA 2.3.2

Promemoria från Regeringskansliet
den 21 november 2001 om anställdas
bisysslor

BILAGA 3.1

Utvecklingen av antalet regeringsärenden
avgjorda vid regeringssammanträden 1999-
2000

BILAGA 3.2

Statistik över regeringsärenden per
ärendegrupp år 2000

BILAGA 4.1

Granskningsanmälan till konstitutionsutskottet
angående regeringens rutiner för
propositionsavlämnandet

BILAGA 4.2

Promemoria från Regeringskansliet
den 14 november 2001 angående
propositionsavlämnandet

BILAGA 5.1

Granskningsanmälan till konstitutionsutskottet
angående statsrådets dröjsmål med att
besvara interpellationer

BILAGA 5.2

Interpellationsstatistik från riksdagens
utredningstjänst

BILAGA 5.3

Promemoria från Regeringskansliet
den 12 november 2001 angående
interpellationer

BILAGA 6.1.1

Skrivelse från Regeringskansliet
den 23 oktober 2001 angående brevsvår

BILAGA 6.2.1

Promemoria från Näringsdepartementet
den 23 oktober 2001 angående förvaltnings-
ärenden hos Näringsdepartementet

