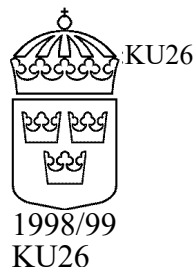


Konstitutionsutskottets betänkande

1998/99:KU26

Lagstiftningsprocessen



Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 1998/99:103 Kommittéberättelse 1999. I kommittéberättelsen redovisar regeringen sina överväganden om kommittéväsändets roll och arbetsformer med anledning av riksdagens tidigare tillkännagivanden i frågan. Med anledning av kommittéberättelsen har en motion om jämställdhetsaspekter på utredningsväsendet väckts. Vidare behandlas fem motioner från allmänna motionstiden om kommittéväsendet, jämställdhetsaspekter i propositioner, könsuppdelad statistik, inrättandet av ett utredningsdepartement, källhänvisningar i Statens offentliga utredningar samt lagstiftningen och den kommunala självstyrelsen.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger kommittéberättelsen till handlingarna. Samtliga motioner avstyrks. Till betänkandet har fogats fyra reservationer.

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 1998/99:103 Kommittéberättelse 1999. Kommittéernas sammansättning.

Motionerna

Motion väckt med anledning av skrivelsen

1998/99:K19 av Gudrun Schyman m.fl. (v) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att tillföra kommittéförordningen ett särskilt stycke om jämställdhetsaspekter med samma innebörd som det upphävda jämställdhetsdirektivet (dir. 1994:124),

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att följa upp utredningsväsendets hantering av jämställdhetsfrågorna.

1998/99:K206 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att alla kommande regeringsförslag som berör kommunal verksamhet skall innehålla en redovisning av på vilket sätt den kommunala självstyrelsen påverkas,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en genomgång av befintlig lagstiftning i syfte att vidta sådana ändringar som på berörda områden återupprättar den kommunala självstyrelsen.

1998/99:K279 av Tuve Skånberg och Holger Gustafsson (kd) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att källhänvisningar skall ingå i Statens offentliga utredningar.

1998/99:K293 av Per Lager m.fl. (mp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kommittéväsandets roll,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kommittéernas arbetsvillkor,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om remisshanteringen av kommittérapporter.

1998/99:K337 av Ulla Hoffmann och Britt-Marie Danestig (v) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär en utredning om inrättandet av ett utredningsdepartement.

1998/99:N335 av Gudrun Schyman m.fl. (v) vari yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om könsuppdelad statistik,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om jämställdhetsanalys.

Utskottet

Inledning

Enligt tilläggsbestämmelse 3.6.2 till riksdagsordningen skall regeringen årligen, senast den 1 mars, lämna riksdagen en redogörelse för verksamheten inom de kommittéer som har tillsatts på grund av regeringens beslut. I samband med behandlingen av föregående års kommittéberättelse gav riksdagen som sin mening regeringen till känna vad konstitutionsutskottet anfört om kommittéväsendet (bet. 1997/98:KU31, rskr. 294–296). Med anledning av Riksdagens revisorers granskning av kommittéväsendet (förs. 1997/98:RR3) gjordes således tillkännagivanden om kommittéväsendets roll, kommittéernas arbetsvillkor och arbetsformer samt remisshanteringen av kommittérapporter. Regeringens åtgärder skulle redovisas för riksdagen vilket kunde ske inom ramen för 1999 års kommittéberättelse. I konstitutionsutskottets betänkande behandlades även proposition 1997/98:136 Statlig förvaltning i med-

borgarnas tjänst där regeringen aviserade en översyn av kommittéernas arbetsförutsättningar i syfte att öka kvaliteten i regeringens och riksdagens beslutsunderlag. Regeringen meddelade i propositionen att den skulle återkomma till riksdagen med en redovisning av detta arbete. I 1999 års kommittéberättelse redovisar regeringen nu sina bedömningar med anledning av riksdagens tillkännagivanden.

Kommittéberättelsen

Regeringens syn på kommittéväsendet

I skrivelsen redogör regeringen för verksamheten inom de kommittéer som har tillsatts efter beslut av regeringen. I ett särskilt avsnitt om kommittéväsendets roll och arbetsformer redogör regeringen för åtgärder den vidtagit med anledning av bl. a. Riksdagens revisorers granskning.

Regeringen framhåller att den delar uppfattningen att utvecklingen i flera avseenden ställer nya och andra krav på beslutsfattarna än tidigare. För att kunna genomföra sin politik och styra landet behöver en regering tillgång till kvalificerat beslutsunderlag. Regeringskansliet förfogar inom sig över en betydande expertis men ofta behövs underlag och uppgifter från andra håll. En vanlig källa är de statliga myndigheterna. Ämnesmässigt mer omfattande uppdrag kan dock behöva anförtros grupperingar som inom sig inrymmer expertis från skilda myndigheter liksom företrädare för olika meningsinriktningar och intressegrupperingar. För sådana uppdrag är det naturligt att tillsätta kommittéer. Det är, enligt regeringen, emellertid varken möjligt eller lämpligt att precisera när den ena eller andra formen skall användas. Detta val måste i varje fall bero av de särskilda omständigheterna.

Kommittéerna förser inte bara regeringen med nödvändigt beslutsunderlag utan fyller också en viktig beredande funktion för riksdagens partier, kommuner och landsting, myndigheter och organisationer. Kommittéväsendets demokratiska funktion är påtaglig och väl värd att värna om.

Att sörja för att regeringen och därmed riksdagen och andra får del av ett gott beslutsunderlag är emellertid långt ifrån en fråga som bara rör kommittéväsendet. Det behövs även att arbetet inom Regeringskansliet och de statliga myndigheterna bedrivs så att det svarar mot högt ställda krav på kvalitet och kompetens samt möjliggör beslut som grundas på långsiktighet och strategier över departements- och myndighetsgränser. Regeringen framhåller att åtskilliga åtgärder har vidtagits med dessa mål för ögonen.

Genomförda åtgärder

Från den 1 januari 1997 utgör Regeringskansliet en myndighet. En omfattande förändring av departementsorganisationen har genomförts den 1 januari 1999. Förändringen berör flertalet departement vars antal också minskat från tretton till tio. Syftet har bl.a. varit att förbättra förutsättningarna för samverkan mellan olika politikområden och därmed nå bättre effekt av politiska beslut.

Den 1 januari 1999 trädde en ny kommittéförordning (1998:1474) i kraft. Förordningen innebär ett samlat regelsystem för de kommittéer som tillkallats genom ett regeringsbeslut och som har ett regeringsuppdrag. Förordningen ersätter ett antal skilda beslut och innebär därmed en lättöverskådlig reglering. I administrativt hänseende har ett antal föråldrade regler utmönstrats.

En ny organisation, Kommittéservice, inrättades i Regeringskansliet den 1 juli 1998. Kommittéservice svarar för ett komplett administrativt stöd till kommittéväsendet. Möjlighet ges därmed till kvalitets- och tidsvinster för utredningarnas del och dessutom avlastas departementen vissa administrativa uppgifter. Detta bör undanröja de problem avseende det administrativa stödet som Riksdagens revisorer har påtalat. Erfarenheterna från de nu genomförda förändringarna får avgöra vilka ytterligare åtgärder som kan bli nödvändiga, uppger regeringen.

Beträffande remisshanteringen framhåller regeringen att den av Statsrådsberedningen utgivna propositionshandboken innehåller utförliga riktlinjer för Regeringskansliets arbete. Handboken kom ut i en ny och omarbetad upplaga i december 1997 (Ds 1997:1). Enligt riktlinjerna skall remissbehandling vara huvudregeln i lagstiftningsärenden. Remisstiden skall normalt vara minst tre månader; kommuner och landsting kan behöva längre tid. Vilka som skall få remissen skall noga övervägas. Remissammanställningar skall göras och utförliga anvisningar lämnas i propositionshandboken. Enligt regeringens bedömning innebär riktlinjerna att lagrådsremisser och propositioner kommer att få en tillfredsställande och ändamålsenlig beredning.

Regeringen anför att ett antal åtgärder således har vidtagits som kommer att förbättra möjligheterna för regeringen att få ett gott beslutsunderlag. Detta är i sin tur av betydelse för bl.a. riksdagens del när det gäller att behandla regeringens propositioner och skrivelser. Regeringen ser emellertid framför sig att det behövs ytterligare åtgärder som kan öka kvalitet och effektivitet.

Ytterligare åtgärder

Regeringen erinrar om att den vid olika tillfällen har understrukt betydelsen av att styrningen av statlig verksamhet utvecklas. Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att utveckla system till stöd för regeringens budget-, prognos- och uppföljningsarbete. Mål- och resultatstyrningen ingår som en del, liksom förbättring av verksamhetsplaneringen.

Enligt regeringen är en viktig del i ett effektivt kommittéväsende att få initieringsfasen av en kommitté att fungera väl. Fler förstudier än i dag bör genomföras i förberedelsearbetet och innan beslut fattas om utredningsform.

Vidare framhåller regeringen att ökad vikt bör läggas vid att göra utredningsdirektiven tydliga och precisa. Strävan kommer att vara att låta ordföranden eller den särskilde utredaren delta i utformningen av direktiven. Detta förutsätter dock att utredaren kunnat utses i ett så tidigt skede att direktiven ännu inte slutligen fastställts. Den förbättrade verksamhetsplaneringen bedöms bidra till förbättrade möjligheter att tidigt rekrytera såväl utredare som sekretariatsresurser. En förbättrad framförhållning medför också att utredarens synpunkter på utredningstidens längd kan vägas in innan slutligt beslut i

den delen fattas. Regeringen anser att väsentliga delar av den problembild som Riksdagens revisorer pekat på hör samman med brister i framförhållningen. Åtgärder i den delen bedöms därför vara viktiga för att komma till rätta bl.a. med problemet med de ofta i praktiken alltför korta utredningstiderna.

Regeringen avser vidta åtgärder för att i departementens verksamhetsplanering lyfta fram frågor som hänger samman med fastställandet av utredningsbehov och inplaneringen av utredningsinsatser. Dessutom kommer möjligheterna att lösa utredningsbehoven genom andra åtgärder än tillsättande av en kommitté, exempelvis genom departementsinternt projektarbete, att ägnas ökad uppmärksamhet.

För att kommittéväsendet skall utvecklas och förbättras är det enligt regeringen viktigt att departementen löpande följer upp och utvärderar utredningsverksamheten. Åtgärder kommer att vidtas för att inordna förbättringen av uppföljning och utvärdering av utredningsverksamheten i det mönster som gäller för den pågående utvecklingen av resultatstyrning och uppföljning.

Regeringen erinrar om att Riksdagens revisorer har rekommenderat en ökad användning av kommittéer för att förbereda svenska ställningstaganden inom EU. Regeringen påpekar att det finns flera exempel på sådana utredningar. Utredningar som primärt tillkallades för att förbereda det svenska medlemskapet kom att identifiera frågor som var av intresse för svensk del att agera inom. Andra exempel är de utredningar som fått i uppdrag att belysa konsekvenserna av en utvidgning av unionen. Att utnyttja kommittéer för att lägga grunden till svenska initiativ i Europapolitiken är således inget nytt. Det bör även framdeles komma i fråga, särskilt då framförhållning är ett viktigt moment och där ett inslag också kan vara att analysera andra medlemsländers syn. I vissa fall när kommissionen själv avser att tillämpa ett remissförfarande, t.ex. då grönböcker utarbetas, kan det också vara lämpligt att i stället för en intern remissomgång till myndigheter och organisationer låta tillsätta en utredning med uppgift att ge underlag för en svensk ståndpunkt.

Ett inte ovanligt fall är att en kommitté ges i uppgift att studera hur ett EU-beslut skall genomföras i Sverige. För att kommittéväsendet skall kunna utnyttjas på detta sätt fordras dock att den beslutade tiden för genomförande medger en tillräckligt lång beredningstid.

Det är viktigt att regeringens beslut att tillsätta ett organ utformas så att det blir klart om organet skall vara en egen myndighet eller ingå i Regeringskansliet. Riktlinjer om detta har utfärdats av Statsrådsberedningen. Regeringen är också noga med att kritiskt pröva behovet av tillfälliga myndigheter.

Regeringen framhåller att konstitutionsutskottet har tagit upp önskvärdheten av en bättre balans mellan manliga och kvinnliga ordförande och mellan manliga och kvinnliga sakkunniga. En snabb utveckling har också ägt rum i denna riktning. År 1992/93 var 28,3 % av de kommittéerna medverkande kvinnor, medan andelen år 1998 vuxit till 41,1 %. Enligt regeringen är könsfördelningen bland ledamöter och sekreterare numera jämn, medan den för ordförande och särskilda utredare fortfarande är i obalans. Andelen kvinnor

på dessa poster har dock under den angivna perioden ökat från 15,3 % till 30,3 %, vilket är en påtaglig förändring.

Regeringen anför att den för sin del är uppmärksam på frågan. Alltfler kvinnor har också utsetts till chefer inom den statliga och kommunala förvaltningen och andelen kvinnliga parlamentariker är mycket hög. En fortsatt stark medvetenhet om vikten av att få fler kvinnliga ordförande och särskilda utredare bör därför leda till en ytterligare utjämning. Inom näringspolitikens område finns dock t.ex. den begränsningen att andelen kvinnor i företagens styrelser är mycket låg.

Motionen

I motion 1998/99:K293 av Per Lager m.fl. (mp) behandlas kommittéväsensdets roll, kommittéernas arbetsvillkor och remisshanteringen av kommittérapporter. Motionärerna understryker vikten av att reformer och andra förändringar i verksamheten grundas på väl underbyggda beslut. Detta förutsätter att de beslutsunderlag som tas fram av kommittéerna är av bra kvalitet. Det förutsätter i sin tur att kommittéerna fungerar bra, att det finns en hög och allsidig kompetens inom dem och att det finns tid att överväga de frågor som behandlas. Brister i dessa hänseenden kan leda till illa genomtänkta lagändringar och reformer som behöver ändras efter kort tid. Motionärernas yrkanden innebär att det som Riksdagens revisorer anförde i sin granskning av kommittéväsendet (förs. 1997/98:RR3) skall ges regeringen till känna.

Utskottets bedömning

I årets kommittéberättelse redovisar regeringen sina överväganden om kommittéväsendet mot bakgrund bl.a. av riksdagens tidigare uttalanden i frågan. Liksom regeringen vill utskottet understryka vikten av att riksdag och regering har tillgång till ett kvalificerat beslutsunderlag. Kommittéväsendet utgör en viktig källa till kunskap i beslutsprocessen. Som regeringen påpekar fyller kommittéerna också en viktig beredande funktion för riksdagens partier, kommuner och landsting, myndigheter och organisationer. Kommittéväsensdets demokratiska funktion är påtaglig och väl värd att värna om.

Regeringen redovisar också olika åtgärder som har vidtagits för att stärka kommittéväsendet. Bland annat har en ny kommittéförordning trätt i kraft den 1 januari 1999. Vidare har en ny organisation, Kommittéservice, som svarar för ett komplett administrativt stöd till kommittéväsendet inrättats. När det gäller remisshanteringen hänvisar regeringen till utförliga riktlinjer i en ny och omarbetad upplaga av propositionshandboken som har givits ut av Statsrådsberedningen (Ds 1997:1).

Utskottet välkomnar att regeringen har vidtagit åtgärder för att stärka kommittéväsendet. Som regeringen påpekar behöver dock fler åtgärder vidtas. I kommittéberättelsen erinras om att en viktig del i ett effektivt kommittéväsende är att få initieringsfasen av en kommitté att fungera väl. Det kan röra sig om att tidigt identifiera problemen och tydligt strukturera dem för att rätt kunna välja utredningsform. Regeringen anger att ökad vikt kommer att läggas vid att göra direktiven tydliga och precisa. Vidare framhåller rege-

ringen bl.a. att vikten av att utredningsverksamheten löpande följs upp och utvärderas.

Utskottet förutsätter att regeringen återkommer i lämpligt sammanhang, t.ex. i nästa års kommittéberättelse, och redovisar vilka effekter de vidtagna åtgärderna har medfört. Utskottet föreslår att riksdagen lägger årets kommittéberättelse till handlingarna.

Motion K293 (mp) yrkandena 1–3 innebär att riksdagen som sin mening skall ge regeringen till känna vad Riksdagens revisorer anförde i sin granskning av kommittéväsendet (förs. 1997/98:RR3). Utskottet ställde sig bakom revisorernas förslag redan förra året (bet. 1997/98:KU31) och finner ingen anledning att upprepa ställningstagandet. Motionen avstyrks således.

Jämställdhetsaspekter i lagstiftningsarbetet

Kommittéväsendet

Motionen

I motion 1998/99:K19, som väckts av Gudrun Schyman m.fl. (v) med anledning av kommittéberättelsen, erinras om att samtliga statliga kommittéer sedan 1994 har omfattats av ett allmänt jämställdhetsdirektiv, Direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser. Jämställdhetsdirektivet ålade samtliga utredningar att analysera både det rådande läget när det gällde jämställdheten inom det aktuella området och jämställdhetskonsekvenser av de egna förslagen. I likhet med flera andra direktiv upphörde detta direktiv att gälla den 1 januari 1999 i samband med att den nya kommittéförordningen (1998:1474) trädde i kraft. Den nya kommittéförordningen säger att en utredning skall ”ange” jämställdhetskonsekvenser ”om förslagen i ett betänkande har betydelse för – – – jämställdheten mellan kvinnor och män”. Av ett mycket radikalt och offensivt jämställdhetsdirektiv har det alltså blivit några till intet förpliktande rader i den nya förordningen. Nu ligger det, enligt motionärerna, på varje enskild kommitté eller utredare att avgöra om de egna förslagen kommer att påverka jämställdheten eller inte. Tidigare förutsattes alla förslag påverka jämställdheten och utredningen måste motivera undantag från den regeln.

Vidare anför motionärerna att erfarenheten visar att utredningsväsendet ofta brister i att analysera nuläge och konsekvenser när det gäller jämställdheten. Motionärerna föreslår ett tillkännagivande om att tillföra den nya kommittéförordningen ett särskilt stycke om jämställdhetsaspekter med samma innebörd som det upphävda jämställdhetsdirektivet (yrkande 1). Vidare bör regeringen i större utsträckning än tidigare följa upp utredningsväsendets hantering av jämställdhetsfrågorna (yrkande 2).

Bakgrund

I 1 kap. 2 § regeringsformen fastslås vissa grundläggande mål för politiken. Där framhålls i första stycket att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. I paragrafens tredje stycke har ett element i denna likhets-

grundsats särskilt framhållits, nämligen jämställdheten mellan könen. Detta uttrycks som att det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter. Regeln är ett målsättnings- eller programstadgande, som riktar sig till normgivaren.

Som nämns i motionen finns i den nya kommittéförordningen (15 §) en bestämmelse om att om förslagen i ett betänkande har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Därutöver anges i kommittéförordningen (16 §) att regeringen anger närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som skall finnas i ett betänkande.

I Riksdagens revisorers granskning av kommittéväsendet kritiserades tekniken med generella kommittédirektiv (förs. 1997/98:RR3, bet. 1997/98:KU31 s. 37 f.). Även i rapporter från Statskontoret och Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi har kritik framförts. Revisorerna ansåg att metoden med generella direktiv, som berörda fackdepartement inte tagit explicit ställning till, innebär att man kombinerar en ämnesmässig begränsning av ett uppdrag med stora och oprecisa krav på det analytiska och samhällsekonomiska innehållet. Det finns, enligt revisorerna, skäl att ifrågasätta detta sätt att utforma kommittéuppdrag. Bättre vore att utgå från direktiv som innehåller genomtänkta och integrerade krav på utredningsarbetet. Kraven på konsekvensanalyser borde preciseras i kommittéernas egna direktiv. Det är inte acceptabelt att kommittéerna i första hand arbetar med sina "egna" direktiv och tar lätt på de generella direktiven.

I en promemoria om den nya kommittéförordningen, upprättad i Statsrådsberedningen (1998-11-26), framhålls att de krav som följt av ett antal generella kommittédirektiv för olika politikområden förankras och tydliggörs i den nya kommittéförordningen. Tillsammans med en kompletterande vägledning i en ny upplaga av kommittéhandboken bör detta leda till att man i vanliga kommittédirektiv tar in sådana texter om det analytiska och samhällsekonomiska innehållet i kommitténs betänkande som är avpassade för just den fråga som utredningsuppdraget avser.

Riksdagen har, på konstitutionsutskottets förslag, gjort ett tillkännagivande om en bättre balans mellan manliga och kvinnliga ordförande och mellan manliga och kvinnliga sakkunniga (bet. 1997/98:KU31). Utskottet har vid ett stort antal tillfällen behandlat kommittéväsendet ur jämställdhetssynpunkt i sina granskningsbetänkanden (t.ex. 1996/97:KU25 s. 35–36, bet. 1994/95:KU30 s. 23–25). Utskottet har understrukt vikten av att kvinnorepresentationen i kommittéerna ökar och att målet om en jämn könsfördelning i kommittéerna uppnås. Som redovisats anför regeringen i kommittéberättelsen att den för sin del är uppmärksam på frågan. En fortsatt stark medvetenhet om vikten av att få fler kvinnliga ordförande och särskilda utredare bör enligt regeringen leda till en ytterligare utjämning.

Utskottets bedömning

Utskottet vill understryka vikten av att jämställdhetskonsekvenser beaktas i kommittéväsendet liksom i annan statlig verksamhet. Den tidigare metoden med generella kommittédirektiv har fått kritik, och det har därför funnits skäl

att finna nya vägar för att tillse att jämställdhetsaspekterna får vederbörligt utrymme i utredningsväsendet. Ambitionen skall självfallet vara att jämställdhetsaspekterna får större genomslag genom de nya vägar som prövas. Utskottet utgår från att den vägledning som kommer att ges i den nya upplagan av Kommittéhandboken framhåller vikten av att jämställdhetsaspekter beaktas när kommittédirektiv utarbetas. Utskottet förutsätter att regeringen i kommande års kommittéberättelse redovisar hur kommittéhandboken har utformats i denna del samt vilka resultat vägledningen har givit.

Motion K19 (v) yrkandena 1 och 2 kan mot bakgrund av det anförda delvis anses tillgodosedd och avstyrks därmed.

Propositionerna

Motionen

I motion 1998/99:N335 av Gudrun Schyman m.fl. (v) erinras om att regeringen i ett särskilt beslut har gett alla statliga kommittéer i uppdrag att anlägga ett jämställdhetsperspektiv i utredningsarbetet. Motionärerna ser positivt på detta beslut. Motionärerna anser dock att regeringen i sina egna propositioner mer regelmässigt och på ett tydligare sätt borde redovisa förslagets konsekvenser för jämställdheten. Riksdagen bör som sin mening ge regeringen till känna vad som anføres om jämställdhetsanalys (yrkande 3).

Bakgrund

Som nämnts ovan finns i den nya kommittéförordningen (15 §) en bestämmelse om att om förslagen i ett betänkande har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Finansministern har i ett skriftligt svar på en fråga (1998/99:270) från Ulla Hoffmann (v) påpekat att kommittéförordningen inte omfattar regeringens propositioner till riksdagen. Finansministern framhåller i svaret att regeringen emellertid har ett kollektivt ansvar för att nå målen för jämställdhetspolitiken och att varje statsråd har ett ansvar för att främja jämställdhetsperspektivet inom sitt politikområde. När det gäller den ekonomiska vårpropositionen, som frågan avsåg, anføres i svaret att varje minister har ansvar för att beakta och synliggöra jämställdhetsperspektivet.

Konstitutionsutskottet har tidigare behandlat motioner om en övergripande tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen om jämställdhetsperspektivet. Utskottet har då hänvisat till stadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen tredje stycket om att det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter. Utskottet har också konstaterat att om regeringen skulle lägga fram en proposition utan någon jämställdhetsanalys kan riksdagen ställa regeringen till svars för detta (bet. 1997/98:KU5 s. 14–15, 1997/98:KU29 s. 10–12). I betänkande 1997/98:KU5 avgav Vänsterpartiets representant en reservation, och i betänkande 1997/98:KU29 avgav Vänsterpartiets och Miljöpartiets representanter en gemensam reservation. Riksdagen har följt utskottet.

Utskottet kan konstatera att genom målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § rege- ringsformen har jämställdheten mellan könen upphöjts till en grundläggande statsrättslig norm, som skall ligga till grund för de politiska beslutens inne- håll. Som utskottet tidigare har påpekat kan riksdagen om regeringen skulle lägga fram en proposition utan någon jämställdhetsanalys ställa regeringen till svars för detta. Motion N335 (v) yrkande 3 avstyrks.

Könsuppdelad statistik

Motionen

I motion 1998/99:N335 av Gudrun Schyman m.fl. (v) hävdas att om man vill jämföra kvinnors och mäns situation i de regioner som har en stor utflyttning eller låg förvärvsfrekvens stöter man på betydande svårigheter. I motionen, som rör regionalpolitik, framförs stark kritik mot att Näringsdepartementet inte redovisar på vilket sätt mäns och kvinnors levnadsförhållanden skiljer sig åt. En icke könsuppdelad statistik riskerar att skapa underlag för "köns- blinda" politiska förslag som inte tar hänsyn till den inbyggda bristen på jämställdhet mellan män och kvinnor. Det är, enligt motionen, viktigt att all statistik är könsuppdelad i regeringens propositioner. Riksdagen bör som sin mening ge regeringen till känna vad som anförts om könsuppdelad statistik (yrkande 2).

Bakgrund

Arbetsmarknadsutskottet har behandlat en motion (v) där det påpekades att budgetpropositionens redovisningar av antalet sysselsatta i olika näringsgre- nar inte är uppdelade på kön. Det är, påpekade arbetsmarknadsutskottet, inte givet att en sådan könsuppdelad redovisning i alla lägen är den mest lämp- liga, men i princip vore en sådan redovisning ändå förenlig med de generella strävandena. Arbetsmarknadsutskottet var inte berett att uttala sig för att det skulle finnas ett generellt sådant behov, men utgick från att regeringen fort- sättningsvis skulle komma att ta ställning till statistikens utformning med särskilt beaktande av jämställdhetssynpunkter. Den aktuella motionen av- styrktes. Vänsterpartiets representant reserverade sig till förmån för motionen (bet. 1997/98:AU10 s. 21–22). Riksdagen följde utskottet.

I ett brev (1999-01-27) från statssekreteraren i Statsrådsberedningen och statssekreteraren med ansvar för jämställdhetsfrågor till samtliga statssekre- terare påminns om det ansvar som varje minister har att synliggöra och be- akta jämställdhetsperspektivet i den ekonomiska vårpropositionen. I brevet anges att de som arbetar med vårpropositionen bl.a. skall beakta att statistik och andra fakta skall redovisas könsuppdelat.

I statsbudgeten för 1999 anvisades 2 miljoner kronor till Statistiska centralbyrån (SCB) för utveckling av bl.a. lönestatistik inriktad på kvinnor och män. Vid de fördelningspolitiska fördelningsanalyser som utförs av Finansdepartementets fördelningspolitiska enhet sker rutinmässigt redovis- ning med uppdelning på kön.

Riksdagen har i ett tillkännagivande begärt att regeringen redovisar hur arbetet med analyserna av fördelningen av den ekonomiska välfärden fortskridit. Jämställdhetsaspekterna är en av de frågor som analyseras i regeringens arbete (bet. 1998/99:FiU2, rskr. 85).

Utskottets bedömning

Utskottet kan konstatera att regeringen har vidtagit åtgärder för att den statistik som tas fram är könsuppdelad. Utskottet förutsätter att regeringen, när så är påkallat, redovisar könsuppdelad statistik för riksdagen.

Utskottet finner inte någon riksdagens åtgärd påkallad med anledning av motion N335 (v) yrkande 2 som därmed avstyrks.

Inrättandet av ett utredningsdepartement

Motionen

I motion 1998/99:K337 av Ulla Hoffmann och Britt-Marie Danestig (båda v) påpekas att det har framförts kritik mot de utredningar som görs av bl.a. Finansdepartementet. Motionärerna delar kritiken. Att samla alla utredningar under ett tak i ett utredningsdepartement skulle innebära besparingar genom att kvaliteten på utredningarna skulle bli jämn och det skulle därför inte bli nödvändigt med så många fortsatta utredningar. Motionärerna föreslår att riksdagen ger regeringen i uppdrag att utreda inrättandet av ett utredningsdepartement.

Bakgrund

Enligt 7 kap. 1 § regeringsformen fördelar regeringen ärendena mellan departementen. Vilka departement som finns och den närmare fördelningen av ärenden mellan dem framgår av instruktionen för Regeringskansliet (SFS 1996:1515). Instruktionen är en förordning som således regeringen beslutar om. Konstitutionsutskottet har uttalat att riksdagen bör vara ytterst återhållsam med att uttala sig eller på annat sätt söka påverka regeringen i fråga om hur den skall organisera sitt arbete (bet. 1998/99:KU1, s. 20).

Som nämnts ovan har en ny organisation, Kommittéservice, inrättats i Regeringskansliet. Kommittéservice svarar för ett komplett administrativt stöd till kommittéväsendet. Det administrativa stödet till kommittéerna har härigenom utökats och getts fastare former. Därmed ges möjligheter till kvalitets- och tidsvinster för utredningarnas del och dessutom avlastas departementen vissa administrativa uppgifter.

Utskottets bedömning

Utskottet kan konstatera att regeringen har vidtagit åtgärder för att stärka det administrativa stödet till kommittéväsendet. Vidare vill utskottet erinra om att det ankommer på regeringen själv att närma organisera sitt arbete.

Källhänvisningar i Statens offentliga utredningar

Motionen

I motion 1998/99:K279 av Tuve Skånberg och Holger Gustafsson (båda kd) erinras om att Statens offentliga utredningar (SOU) utgör betydelsefulla faktakällor och beslutsunderlag i det offentliga Sverige. SOU har sin viktigaste, men inte enda, funktion som faktaunderlag för politiska beslut. SOU används också mycket av journalister, gymnasister, intresserad allmänhet, och även, beroende på ämnet, av forskare. I ett avseende brister dock de allra flesta utredningar: de har ingen eller otillräcklig källhänvisning. Inte ens litteraturlista är allmän i utredningarna. Motionärerna begär ett tillkännagivande till regeringen om att källhänvisningar skall ingå i Statens offentliga utredningar.

Bakgrund

Inom Statsrådsberedningen har utarbetats en handbok för dem som arbetar i utredningar som omfattas av kommittéförordningen. I Kommittéhandboken, Ds 1992:99, sägs följande beträffande källhänvisningar:

Betänkandena innehåller normalt dokumentation i form av källhänvisningar i text, figurer och fotnoter. Genom att i anslutning till bilagorna införa en litteraturförteckning som upptar de bibliografiska data som behövs för att läsaren skall kunna identifiera källorna, kan hänvisningarna i text, figurtexter och fotnoter förenklas avsevärt.

I en bilaga till Kommittéhandboken ges sedan exempel på hur en bibliografisk uppställning kan utformas.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet avstyrkte under riksmötet 1997/98 vid två tillfällen motioner med motsvarande innehåll (bet. 1997/98:KU5, 1997/98:KU29). Utskottet hänvisade därvid till Kommittéhandbokens anvisningar om källhänvisningar i Statens offentliga utredningar och ansåg inte att någon riksdagens åtgärd med anledning av motionen var påkallad.

Utskottets bedömning

Utskottet vidhåller sin tidigare inställning och avstyrker motion K279 (kd).

Lagstiftningen och den kommunala självstyrelsen

Motionen

I motion 1998/99:K206 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m) anförs att det är dags att på allvar bestämma sig för om man i Sverige skall ha en lokal poli-

tisk nivå eller inte. Om utgångspunkten är att man även framöver skall ha en kommunnivå med kommunalpolitiker, som har något utrymme att fatta lokalt varierade och lokalt förankrade beslut, kan inte riksdag och regering fortsätta att via lagstiftning detaljstyra både vad kommunerna skall ha för verksamhet och hur den skall utformas och bedrivas. Enligt motionären har flera märkliga beslut som klart inskränker det kommunala självstyret tagits de senaste åren och flera tycks vara på väg. Frågan är hur kommunalpolitiker skall kunna få utrymme att göra nödvändiga omstruktureringar av den kommunala verksamheten när allt är obligatoriskt och styrt via lagstiftning.

Enligt motionen bör alla kommande regeringsförslag som berör kommunal verksamhet innehålla en redovisning av på vilket sätt den kommunala självstyrelsen påverkas (yrkande 1). Vidare bör en genomgång av befintlig lagstiftning göras i syfte att vidta sådana ändringar som på berörda områden återupprättar den kommunala självstyrelsen (yrkande 2).

Bakgrund

I regeringsformen sägs att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar (1 kap. 7 §) och att det för den offentliga förvaltningen finns både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (1 kap. 8 §). Vidare har i regeringsformens kapitel om rättskipning och förvaltning angetts att förvaltningsuppdrag kan anförtros åt kommun (11 kap. 6 §).

Vid tillkomsten av 1974 års regeringsform underströks att den kommunala självstyrelsen utgör en av grundstenarna för den svenska demokratin (bet. 1973:KU26 s. 39). Uttrycket för detta är regeringsformens portalparagraf där det sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse (1 kap. 1 §).

I kommunallagen (1991:900) uttrycks principen om kommunal självstyrelse genom 1 kap. 1 § där det anges att kommuner och landsting på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda föreskrifter. I förarbetena till kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 23) framhålls att det i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån. Den kommunala självstyrelsen kan dock enligt propositionen aldrig vara total. Regeringsformen ger sålunda stöd för att riksdagen genom lag bestämmer grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen. Graden av självstyrelse avgörs alltså ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn, heter det i propositionen.

Regeringen beslutade i augusti 1995 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med huvuduppdrag att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna. Kommittén har i september 1996 överlämnat betänkandet Den kommunala självstyrelsen och grundlagen (SOU 1996:129). Kommittén har funnit att ett kommunalt självstyrelseansvar bör utgöra en betydelsefull faktor vid avväg-

ningen av ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala organ, och att en allmän strävan bör vara att så långt det är möjligt låta offentliga beslut fattas så nära medborgarna som möjligt. För att säkerställa att konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen av olika typer av åtgärder blir föremål för så noggranna överväganden som är önskvärt föreslår kommittén att regeringsformen kompletteras med en föreskrift om att principen om kommunal självstyrelse skall tillmätas särskild betydelse vid all normgivning som rör kommunerna och landstingen. Med en sådan bestämmelse säger sig kommittén vilja dels ge uttryck för betydelsen av att offentliga beslut fattas så nära medborgarna som möjligt, dels markera vikten av att självstyrelseintressena alltid beaktas i normgivningssammanhang. I samma syfte föreslår kommittén att väsentliga bestämmelser om kommuner och landsting samlas i ett särskilt kapitel i RF. I betänkandet görs också under rubriken Debatten om den kommunala självstyrelsen (avsnitt 4) en genomgång av viss lagstiftning som föranlett debatt om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Kommitténs förslag har hittills inte föranlett något förslag till riksdagen.

I den nya kommittéförordningen finns en bestämmelse (15 §) om att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Tidigare riksdagsbehandling

En motion med motsvarande innehåll behandlades i betänkande 1997/98: KU5. Utskottet ansåg att regeringens beredning av betänkandet om den kommunala självstyrelsen och grundlagen bör avvaktas. Vidare påpekade utskottet att alla utredningsbetänkanden som behandlar kommunala eller landstingskommunala verksamhetsområden skall innehålla en bedömning av vilka effekter kommitténs förslag medför för den kommunala självstyrelsen. Motionen avstyrktes. Riksdagen följde utskottet.

I betänkande 1997/98:KU29 behandlades motioner om respekt för kommunal självstyrelse respektive stärkt kommunal självstyrelse. Utskottet vidhöll sin uppfattning att beredningen i Regeringskansliet av betänkandet om den kommunala självstyrelsen och grundlagen bör avvaktas innan riksdagen tar ställning till frågan om stärkt kommunal självstyrelse. Motionerna avstyrktes. Representanterna för Moderata samlingspartiet respektive Miljöpartiet reserverade sig. Riksdagen följde utskottet.

Utskottets bedömning

Som redovisats ovan finns i den nya kommittéförordningen en bestämmelse (15 §) om att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Utskottet finner inte någon riksdagens åtgärd påkallad och avstyrker därmed motion K206 (m) yrkande 1.

Utskottet vidhåller sin uppfattning att beredningen i Regeringskansliet av betänkandet om den kommunala självstyrelsen och grundlagen bör avvaktas

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *kommittéberättelsen*
att riksdagen lägger skrivelse 1998/99:103 Kommittéberättelse 1999
till handlingarna,
2. beträffande *kommittéväsendet*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K293 yrkandena 1–3,
3. beträffande *jämställdhetsaspekter i kommittéväsendet*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K19,
res. 1 (v, fp, mp)
4. beträffande *jämställdhetsaspekter i propositionerna*
att riksdagen avslår motion 1998/99:N335 yrkande 3,
res. 2 (v, fp, mp)
5. beträffande *könsuppdelad statistik*
att riksdagen avslår motion 1998/99:N335 yrkande 2,
res. 3 (v, c, fp, mp)
6. beträffande *inrättandet av ett utredningsdepartement*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K337,
7. beträffande *källhänvisningar i Statens offentliga utredningar*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K279,
8. beträffande *lagstiftningen och den kommunala självstyrelsen*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K206.
res. 4 (m)

Stockholm den 20 april 1999

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Mats Berglind (s), Inger René (m), Kerstin Kristiansson (s), Tommy Waidelich (s), Mats Einarsson (v), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Per-Samuel Nisser (m) och Britt-Marie Lindkvist (s).

1. Jämställdhetsaspekter i kommittéväsendet (mom. 3)

Kenneth Kvist (v), Mats Einarsson (v), Per Lager (mp) och Helena Bargholtz (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 8 börjar med ”Utskottet vill understryka” och på s. 9 slutar med ”och avstyrks därmed” bort ha följande lydelse:

Utskottet noterar att den nya kommittéförordningen säger att en utredning skall ”ange” jämställdhetskonskvenser ”om förslagen i ett betänkande har betydelse för – – jämställdheten mellan kvinnor och män”. Detta innebär en klar försämrning jämfört med det tidigare generella jämställdhetsdirektivet. Jämställdhetsdirektivet ålade samtliga utredningar att analysera både det rådande läget när det gällde jämställdheten inom det aktuella området och jämställdhetskonskvenser av de egna förslagen. Med den nya förordningen ligger det på varje enskild kommitté eller utredare att avgöra om de egna förslagen kommer att påverka jämställdheten eller inte. Tidigare förutsattes alla förslag påverka jämställdheten, och utredningen måste motivera undantag från den regeln.

Den vägledning som kan komma att ges i Kommittéhandboken för att främja jämställdhetsaspekter i kommittéväsendet har sin roll att spela, men kan inte uppväga kravet på att kommittéförordningen tillförs ett särskilt stycke om jämställdhetsaspekter med samma innebörd som det upphävda jämställdhetsdirektivet. Ett sådan bestämmelse bör således införas i kommittéförordningen.

Utskottet vill vidare framhålla vikten av att regeringen i större utsträckning än tidigare följer upp utredningsväsendets hantering av jämställdhetsfrågorna.

Vad utskottet anfört bör riksdagen med anledning av motion K19 (v) yrkandena 1 och 2 som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *jämställdhetsaspekter i kommittéväsendet*
att riksdagen med anledning av motion 1998/99:K19 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. Jämställdhetsaspekter i propositionerna (mom. 4)

Kenneth Kvist (v), Mats Einarsson (v), Per Lager (mp) och Helena Bargholtz (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 10 börjar med ”Utskottet kan konstatera” och slutar med ”yrkande 3 avstyrks” bort ha följande lydelse:

Utskottet har ovan framhållit vikten av att jämställdhetsaspekter beaktas i kommittéväsendet. Utskottet vill framhålla vikten av att regeringen i de egna propositionerna mer regelmässigt och på ett tydligare sätt än i dag redovisar förslagets konsekvenser för jämställdheten.

Utskottet anser att riksdagen med anledning av motion N335 (v) yrkande 3 som sin mening bör ge regeringen till känna vad utskottet anfört om jämställdhetsanalys i propositioner.

dels att utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *jämställdhetsaspekter i propositionerna*
att riksdagen med anledning av motion 1998/99:N335 yrkande 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

3. Könsuppdelad statistik (mom. 5)

Kenneth Kvist (v), Mats Einarsson (v), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c) och Helena Bargholtz (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 11 börjar med "Utskottet kan konstatera" och slutar med "som därmed avstyrks" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill framhålla att en icke könsuppdelad statistik riskerar att skapa underlag för "könsblinda" politiska förslag som inte tar hänsyn till den inbyggda bristen på jämställdhet mellan män och kvinnor. Utskottet delar motionärernas uppfattning att det är viktigt att all statistik i regeringens propositioner är könsuppdelad.

Vad utskottet anfört bör riksdagen med anledning av motion N335 (v) yrkande 2 som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *könsuppdelad statistik*
att riksdagen med anledning av motion 1998/99:N335 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

4. Lagstiftningen och den kommunala självstyrelsen (mom. 8)

Per Unckel, Inger René, Nils Fredrik Aurelius och Per-Samuel Nisser (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 14 börjar med "Som redovisats ovan" och på s. 15 slutar med "yrkande 2 avstyrks" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar motionärens uppfattning att den kommunala självstyrelsen är i fara. En rad förslag har förts fram på senare tid, vilka alldeles uppenbart inskränker kommunernas rätt till självstyrelse. Förutom det nu gällande systemet för inomkommunal skatteutjämning kan nämnas socialtjänstlagen som numera innehåller en riksnorm för socialbidrag där staten fastställt normen utan hänsyn till medborgarnas verkliga levnadsförutsättningar i de olika kommunerna. Det är naturligtvis av största vikt att regeringen respekterar den kommunala självstyrelsen i lagstiftningsarbetet och redovisar sina överväganden mot bakgrund av grundlagens portalparagraf om kommunal självstyrelse.

Vad utskottet anfört bör riksdagen med anledning av motion K206 (m) yrkandena 1 och 2 som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 8 bort ha följande lydelse:

1998/99:KU26

8. beträffande *lagstifningen och den kommunala självstyrelsen*
att riksdagen med anledning av motion 1998/99:K206 som sin mening
ger regeringen till känna vad utskottet anför.

Sammanfattning.....	1
Skrivelsen	1
Motionerna	1
Motion väckt med anledning av skrivelsen.....	1
Motioner från allmänna motionstiden 1998.....	2
Utskottet	2
Inledning.....	2
Kommittéberättelsen	3
Motionen	6
Utskottets bedömning.....	6
Jämställdhetsaspekter i lagstiftningsarbetet	7
Kommittéväsendet.....	7
Motionen	7
Bakgrund	7
Utskottets bedömning.....	8
Propositionerna	9
Motionen	9
Bakgrund	9
Utskottets bedömning.....	10
Könsuppdelad statistik	10
Motionen	10
Bakgrund	10
Utskottets bedömning.....	11
Inrättandet av ett utredningsdepartement	11
Motionen	11
Bakgrund.....	11
Utskottets bedömning.....	11
Källhänvisningar i Statens offentliga utredningar.....	12
Motionen	12
Bakgrund.....	12
Tidigare riksdagsbehandling	12
Utskottets bedömning.....	12
Lagstiftningen och den kommunala självstyrelsen	12
Motionen	12
Bakgrund.....	13
Tidigare riksdagsbehandling	14
Utskottets bedömning.....	14
Hemställan	15
Reservationer	16
1. Jämställdhetsaspekter i kommittéväsendet (mom. 3).....	16
2. Jämställdhetsaspekter i propositionerna (mom. 4).....	16
3. Könsuppdelad statistik (mom. 5)	17
4. Lagstiftningen och den kommunala självstyrelsen (mom. 8).....	17