



Kommittéväsendet

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas Riksrevisionens styrelses framställning angående kommittéväsendet (framst. 2003/04:RRS6) jämte en motion som väckts med anledning av regeringens skrivelse Kommittéberättelse 2004 (skr. 2003/04:103) och en motion från allmänna motionstiden 2004.

Utskottet, som förutsätter att regeringen kommer att ge riksdagen information om resultatet av det pågående arbetet i Regeringskansliet med att förbättra kvaliteten i kommittéväsendet, avstyrker framställningen och motionerna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund.....	4
Utskottets överväganden.....	6
Kommittéväsendet.....	6
Riksrevisionens styrelses framställning.....	6
Riksrevisionens rapport.....	6
Motionerna.....	8
Åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.....	8
Utskottets ställningstagande.....	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	10
Framställning 2003/04:RRS6.....	10
Motion med anledning av skrivelse 2003/04:103 Kommittéberättelse 2004	10
Motion från allmänna motionstiden hösten 2004.....	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Kommittéväsendet

Riksdagen avslår framställning 2003/04:RRS6 och motionerna 2003/04:K16 och 2004/05:K309 yrkande 7.

Stockholm den 28 oktober 2004

På konstitutionsutskottets vägnar

Göran Lennmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Helena Bargholtz (fp), Mats Einarsson (v), Inger Jarl Beck (s), Henrik S Järrel (m), Anders Bengtsson (s), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Billy Gustafsson (s), Gustav Fridolin (mp), Karin Åström (s) och Helena Höij (kd).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Enligt 12 kap. 7 § regeringsformen har Riksrevisionens styrelse som uppgift bl.a. att lämna de förslag och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter ger anledning till. Riksrevisionen har i rapporten Förändringar inom kommittéväsendet (RiR2004:2) redovisat en granskning av det statliga kommittéväsendet. Riksrevisionens styrelse har beslutat att slutsatserna av granskningen skulle överlämnas till riksdagen i form av en framställning.

Bakgrund

I december 1997 avslutade Riksdagens revisorer en egeninitierad granskning av kommittéväsendet. En uppföljande granskning inleddes våren 2003 och har fullföljts av Riksrevisionen. I den granskning som avslutades 1997 framhöll revisorerna vikten av att de beslutsunderlag som överlämnas till riksdagen fyller högt ställda krav på relevans, mångsidighet, analytisk skärpa och tydlighet. Höga krav måste ställas på utredningsväsendet. Revisorerna konstaterade att förutsättningarna för kommittéernas arbete hade förändrats. Revisorerna ansåg att kommittéväsendets roll borde utvecklas. Andelen enmansutredningar hade ökat medan andelen parlamentariska kommittéer hade minskat, vilket innebar att många utredningsförslag saknade en bred politisk förankring och att regeringens kontroll över kommittéerna ökat. Svårigheterna att förena tidspress och kvalitetskrav i kommittéernas arbete var ett av de tydligaste problemen som revisorerna uppmärksammade i 1997 års granskning.

När det gäller kommittéernas arbetsvillkor och arbetsformer konstaterades en konflikt mellan kommittéernas utredningstid och de gällande kvalitetskraven. Kommittéernas tidsramar hade krympt väsentligt samtidigt som kraven på kommittéernas arbete, bl.a. generella krav på olika slag av konsekvensanalyser, hade ökat under senare år. Revisorerna lämnade olika förslag till lösning på problemen. Utredningstiden borde kunna räknas netto, dvs. den tid som förflyter innan personal är på plats borde inte räknas in. Det generella kravet på konsekvensanalyser borde förtydligas och direktiven borde diskuteras med den tilltänkta utredningsledningen och anpassas till den tid som stod till buds. Utredningarnas kompetens borde bli bredare och sekretariaten i normalfallen bestå av mer än en person. En pool av ekonomiskt kunniga utredare skulle t.ex. kunna lösa frågan om tillgång på ekonomisk kompetens. Det fanns vidare enligt rapporten sedan länge brister i det administrativa stödet till kommittéernas arbete.

Revisorerna framhöll att valet av remissinstanser inte borde göras slentrianmässigt och att varje betänkande borde remissbehandlas med tillräcklig tid för yttranden. En omsorgsfull remissammanställning borde göras.

Riksdagens revisorers granskning behandlades våren 1998 i konstitutionsutskottets betänkande 1997/98:KU31. Utskottet ansåg att de problemområden revisorerna identifierat och revisorernas resonemang kring kommittéväsandets roll borde ligga till grund för en redovisning från regeringens sida. Utskottet tillstyrkte vidare revisorernas förslag när det gäller kommittéernas arbetsvillkor och arbetsformer. Dessutom tillstyrktes revisorernas förslag till tillkännagivande när det gällde behovet av att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en beskrivning av hur man organiserat och utvecklat remisshanteringen. En redovisning begärdes också när det gällde kommittéernas sammansättningar i fråga om bättre balans mellan manliga och kvinnliga ordföranden och sakkunniga.

Regeringen lämnade i Kommittéberättelserna 1999 och 2000 redovisningar av pågående och planerade insatser för att skapa bättre arbetsförutsättningar för kommittéväsendet. Det gällde förändringar i departementsorganisationen, en ny kommittéförordning, en ny serviceorganisation med bl.a. en ny språkexperttjänst, riktlinjer i propositionshandboken, en ny kommittéhandbok, behovet av förstudier, tydliga och precisa direktiv, fortlöpande utvärdering, förberedande av svenska ställningstaganden inom EU, fler kvinnliga ordföranden m.m.

Utskottets överväganden

Kommittéväsendet

Utskottets förslag i korthet

Utskottet som förutsätter att regeringen så snart som möjligt kommer att redovisa för riksdagen resultatet av pågående arbete och de överväganden som gjorts med anledning av bl.a. Riksrevisionens rapport avstyrker Riksrevisionens styrelses framställning och två motionsyrkanden (båda fp) om tillkännagivande till regeringen i frågan.

Riksrevisionens styrelses framställning

Riksrevisionens styrelse föreslår i framställning 2003/04:RRS6 ett tillkännagivande till regeringen om att den skall återkomma till riksdagen med en redovisning av de åtgärder som vidtagits med anledning av Riksrevisionens granskning av kommittéväsendet. Styrelsen understryker betydelsen av ett väl fungerande utredningsväsende. Med hänvisning till rapportens uppgifter om omfattande brister i kommittéernas ekonomiska analyser liksom i redovisningen av förslagets kostnader och finansiering pekar styrelsen på att väl genomförda ekonomiska analyser ökar möjligheterna för att besluten på statsmaktsnivå blir ändamålsenliga och resursbesparande. Styrelsen understryker behovet av mer precisa utredningsdirektiv och bättre anpassade utredningstider. Styrelsen understryker också betydelsen av remissbehandling.

Riksrevisionens rapport

Syftet med granskningen var att kartlägga och bedöma förändringarna i kommittéväsendet efter 1997 års granskning, de åtgärder som regeringen vidtagit till följd av 1997 års granskning samt effekterna av genomförda åtgärder med anledning av 1997 års granskning. Granskningen bygger bl.a. på ett slumpmässigt urval av åtta kommittéer bakom 2002 års slutbetänkanden.

I fråga om förändringar i kommittéernas ledning konstaterar Riksrevisionen att under perioden 1996–2002 har andelen särskilda utredare minskat något. Trenden när det gäller en minskande andel parlamentariska kommittéer har fortsatt. De parlamentariska kommittéerna svarade år 2002 för en dryg tiondel av det totala antalet kommittéer att jämföra med en femtedel 1996 och en tredjedel 1991. Under tiden har antalet interpellationer och frågor nära nog fördubblas.

Kartläggningen visar att för omkring en tredjedel av utredningarna bakom 2002 års slutbetänkanden tillsattes utredningen samma dag som regeringen fattade beslut om direktiv. För fyra femtedelar av kommittéerna gäller att utredningsledning tillsatts inom 2 månader – 81 % år 1996 – men i några fall har det tagit mer än 121 dagar att tillsätta utredningsledningen.

Enligt rapporten har de genomsnittliga utredningstiderna åter ökat något, från 1 år och 6 månader år 1996 till 1 år och 8 månader år 2002. Av de 64 kommittéerna bakom 2002 års slutbetänkanden lämnades 37 betänkanden mer än en halv månad efter den ursprungligen givna tiden, vanligen 3 månader senare. Av de 12 kommittéer som slutredovisade i tid hade 8 kommittéer fått tilläggsdirektiv om förlängd tid.

Det administrativa stödet har enligt rapporten förbättrats genom inrättandet 1998 av Kommittéservice med syfte att ge komplett administrativt stöd till kommittéerna. En språkexpert har knutits till Kommittéservice. Fyra gånger per år genomförs en tvådagars kommittéutbildning och dessutom genomförs kortseminarier om konsekvensanalyser. En interdepartemental arbetsgrupp planeras enligt rapporten för det fortsatta arbetet med att utveckla kvaliteten i utredningsarbetet. Kommittéernas ledningar och sekreterare är överlag nöjda med det administrativa stödet.

I 1997 års granskning framhölls att kommittéväsendet kunde användas för tvärspektoriella frågor samt frågor som behövde utredas för att förbereda svenska ställningstaganden i EU-arbete. Flera instanser och utvärderingar har enligt rapporten fört fram liknande uppfattningar men kommittéväsendet används fortfarande inte för att utreda dessa frågor.

Enligt rapporten är vidare utredningsuppdraget och utredningstiden svår-förenliga. Möjligheten att diskutera direktiven med utredningsledningen innan regeringen fattar beslut om direktiven fördes fram i 1997 års granskning. En sådan dialog har förts med hälften av de åtta intervjuade utredningsledningarna. Det kan enligt rapporten vara värdefullt att pröva en dialog också med kommittésekreterarna, men då behövs en annan ordningsföljd för rekrytering av sekreterare och beslut om kommittédirektiv.

Enligt rapporten behöver kommittéernas uppdrag preciseras bättre i direktiven. Om besluten om direktiv delades upp i etapper kan den inledande etappen utgöras av en förstudie. Utredningsledningen och sekretariatet kan då bli delaktiga i uppläggningsen av det fortsatta arbetet.

Rapporten hänvisar till att flera utvärderingar har kritiserat att kraven på ekonomiska analyser inte efterlevs. Kommittéservice anordnar halvdagsseminarier med utbildning i olika slag av konsekvensanalyser sedan våren 2001. Till följd av bristande efterfrågan hade ännu inget seminarium genomförts om ekonomiska analyser. I rapporten föreslås att de generella kraven på ekonomiska analyser i kommittéförordningen och Kommittéhandboken kompletteras med krav som anpassats till de enskilda utredningsuppdragen. I dessa uppdrag bör kraven på ekonomiska analyser konkretiseras och integreras med uppdragets ämnesmässiga delar. Olika möjligheter till stöd och stimulans till kommittéerna för att dessa skall leva upp till de krav

på ekonomiska analyser som ställs i det enskilda fallet bör enligt rapporten övervägas och utvecklas. Såväl krav som stödåtgärder bör fortlöpande följas upp. Tillgången till lämplig kompetens för att uppfylla kraven på ekonomiska analyser kan fastställas i anslutning till en dialog om direktiven med dem som åtar sig kommittéuppgifter. Utredningsuppdraget bör enligt rapporten inte betraktas som slutfört innan de specifika kraven på ekonomiska analyser har genomförts.

Motionerna

Tobias Krantz m.fl. (fp) yrkar i motionerna 2003/04:K16 och 2004/05:K309 (yrkande 7) att riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till konkret strategi rörande hur kvaliteten i det svenska utredningsväsendet kan stärkas och rörande hur kravet på god parlamentarisk och medborgerlig förankring kan stärkas. Motionärerna pekar på att två granskningar år 1998 visade att mindre än hälften av de 20 betänkanden som granskades bedömdes hålla tillräckligt hög kvalitet. I en rapport genomförd år 2003 inom Regeringskansliet uttrycktes oro över utredningarnas bristande kontakt med forskningen. I 20 % av fallen förekom inga forskarkontakter alls. Trots att det nu gått sex år sedan Riksdagens revisorer 1997 pekade på en rad brister kvarstår flera av bristerna. Motionärerna framhåller vikten av att folkvalda politiker av demokratiskäl får komma in i en beslutsprocess så tidigt som möjligt. Det inger enligt motionärerna oro att allt färre utredningar är parlamentariskt sammansatta.

Vidare gäller enligt motionärerna att den massiva socialdemokratiska dominansen bland kommittéordförandena riskerar att öka den politiska styrningen och vinklandet av viktiga utredningsresultat. Viktiga samhällsfrågor riskerar att inte få den allsidiga belysning och genomträngande objektiva prövning som de förtjänar.

Åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Enligt 47 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten skall regeringen årligen redovisa för riksdagen vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

I oktober 2003 tillsattes en arbetsgrupp med representanter från Regeringskansliet och några erfarna utredare. Gruppen har till uppgift att till utgången av år 2004 arbeta vidare med vissa frågor kring kommittéväsendet. Rapporten *Kvalitet i utredningsarbetet* som upprättats på uppdrag av Kommittéservice är en av utgångspunkterna för arbetet liksom Riksrevisionens rapport *Förändringar inom kommittéväsendet*. Arbetsgruppen utvärderar erfarenheterna av *Kommittéhandboken* (Ds 2000:1) och ser även över gällande riktlinjer om *Hur kommittédirektiv utformas* (SB PM 1994:3, reviderad 2002-03-20). I det sammanhanget prövar arbetsgruppen möjligheten att utarbeta fastare rutiner vid tillsättning av utredare, sekreterare och and-

ra grupper som ingår i utredningsväsendet. Arbetsgruppen överväger också hur ett metodstöd ska kunna utvecklas och hur kontakter mellan forskarvärlden och kommittéväsendet ska kunna etableras.

Enligt budgetpropositionen för år 2004 (prop. 2003/04:1) fortsätter utvecklingsarbetet i fråga om kommittéväsendet. I budgetpropositionen för år 2005 (prop. 2004/05:1, volym 1 utgiftsområde 1) redovisar regeringen att Regeringskansliet i oktober 2003 tillsatt den särskilda arbetsgruppen med uppgift att se över vissa frågor med anknytning till kommittéarbetet. Riksrevisionens rapport Förändringar inom kommittéväsendet har överlämnats till arbetsgruppen för att ingå i det fortsatta arbetet.

Utskottets ställningstagande

Inom Regeringskansliet pågår ett utvecklingsarbete i fråga om kommittéväsendet. Riksrevisionens rapport Förändringar inom kommittéväsendet utgör en del i underlaget för detta arbete som bedrivs i en arbetsgrupp. Utskottet förutsätter att regeringen så snart som möjligt kommer att redovisa utförligt för riksdagen resultatet av arbetsgruppens arbete och de överväganden som gjorts med anledning av bl.a. Riksrevisionens rapport. Utskottet räknar med att nästa höst kunna använda en sådan redovisning som ett värdefullt underlag i den granskning som enligt 12 kap. 1 § regeringsformen ankommer på utskottet. Något tillkännagivande till regeringen med anledning av Riksrevisionens styrelses framställning är därmed inte nödvändigt och syftet bakom motionerna 2003/04:K16 och 2004/05:K309 yrkande 7 (båda fp) kan anses tillgodosett. Framställningen och motionsyrkandena avstyrks följaktligen.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Framställning 2003/04:RRS6

Framställning 2003/04:RRS6 Riksrevisionens styrelses framställning angående kommittéväsendet:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen skall återkomma till riksdagen med en redovisning av de åtgärder som vidtagits med anledning av granskningen.

Motion med anledning av skrivelse 2003/04:103 Kommittéberättelse 2004

2003/04:K16 av Tobias Krantz m.fl. (fp)

Riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till konkret strategi rörande hur kvaliteten i det svenska utredningsväsendet kan stärkas och hur kravet på god parlamentarisk och medborgerlig förankring kan säkras.

Motion från allmänna motionstiden hösten 2004

2004/05:K309 av Tobias Krantz m.fl. (fp):

7. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till en samlad strategi för hur kvalitetsbristerna i kommittéväsendet skall åtgärdas.