DEMOKRATI Utredningen

Skrift nr 30

Demokrati på remiss

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 1999:144

Ref kB
Occ SOU

Demokrati på remiss

Lars-Erik Eriksson
Marja Lemne
Inger Pålsson

Ericson, Lars-Erik

Demokratiutredningens skrift nr 30

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 1999:144

SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt. För remissutsändningar av SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie svarar Fakta Info Direkt på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post: order@faktainfo.se

Foto: PressensBild
Grafisk formgivning: Susan Nilsson, Jupiter
Elanders Gotab, Stockholm 1999

ISBN 91-7610-797-3
ISSN 0375-250X

Förord

"Vid beredningen av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig."
(Regeringsformen 7:2)

Klarar dagens remissväsende av att demokratisera och kvalitetssäkra den politiska beslutsprocessen? Är det fortfarande ett effektivt sätt för att få tung expertkritik av politiska handlingsalternativ? Kan det kanalisera den mångfald av intressen och synpunkter som kännetecknar demokratiska samtal? Förmår det också ge en aning om hurvida de tilltänkta förslagen har en chans att vinna legitimitet bland de berörda?

Den här studien hade sin särskilda förhistoria i de bitvis alarmerande uppgifterna om att den fyrahundraåriga traditionen av ett kommittéväsende nu är på väg att förlora sin betydelse. Delvis skulle det bero på betydande kvalitetsbrister. Delvis kunde det ha att göra med större, politiska förändringar. I en färsk avhandling visas t.ex. att mellan åren 1890 och 1990 ökade konfliktnivån i riksdagen markant kring år 1970 – i samband med att man började tillsätta enmans- och korttidsutredningar. Kommittéerna klarade inte längre av att få fram stabila politiska uppgörelser utifrån en konsensus.[1]

[1] Nyman, T. *Kommittépolitik och parlamentarism*. (Uppsala: Acta universitatis Upsaliensis 1999.) Jfr Hesslén, G. *Det svenska kommittéväsendet intill år 1905* (Uppsala: Uppsala universitet 1927) och Meijer, H. *Kommittépolitik och kommittéarbete* (Lund: Gleerup 1956). I vår forskar-

I den här skriften redovisas en undersökning av det nuvarande remissväsendets betydelse för demokrati och kvalitet i de politiska beslutsunderlagen. Detta led av den politiska processen är tämligen outforskat. Förhoppningsvis kan denna lilla studie inspirera till fler.

Demokratiutredningens ledamöter har inte tagit ställning till författarnas synpunkter.

Erik Amnå
Huvudsekreterare

volym XIII *Avkorporativisering och lobbyism* (SOU 1999:121) undersöks också vissa aspekter av kommittéväsendet.

Innehåll

1 Slutsatser och förslag 7

Nästan alla utredningar remissbehandlas 8
Utfrågningar sällsynta 9
Flest svar från den offentliga sektorn 10
Statliga myndigheter svarar oväntat dåligt 10
Alternativa analyser och kvalitetskritik förekommer sällan 11
Remissvaren påverkar besluten 13
Många spontana remissvar 14
Två av tre remisser till LO, TCO och SACO 14
Övergripande slutsatser 15
Förslag 1: Se över remissarbetet i Regeringskansliet 16
Förslag 2: Öka kraven på svaren från de statliga myndigheterna 18
Förslag 3: Förstärk det offentliga samtalet med organisationerna 19
Förslag 4: Följ upp och utvärdera remissväsendet 20
Förslag 5: Lägg ut remissvaren på Regeringskansliets hemsida 21

2 Bakgrund, syfte och metod 23

Tidigare forskning 23
Syfte 24
Uppläggning och genomförande 27

3 Remissväsendets omfattning 31

Närmare 90 % av alla slutbetänkanden remissbehanlas 31
Många remisser till offentliga sektorn 36
Departementens val av remissinstanser 39
Svarsskolk och spontana svar 46
Remisstiden vanligen 3 månader 53
Sammanfattning 56

4 Utfrågningar i stället för remisser 59

5 Remisserna och beslutsprocessen – fallstudier 63
Urval och analys 63
Fallstudie 1: Kameraövervakning, SOU 1996:88 66
Fallstudie 2: Förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning, SOU 1997:175 73
Fallstudie 3: Ansvaret för valutapolitiken, SOU 1977 81
Fallstudie 4: Lokal demokrati i utveckling, SOU 1993:90 89
Fallstudie 5: I medborgarnas tjänst, SOU 1997:57 98
Några slutsatser 108

6 Remissvaren och kvaliteten 115

7 Remisserna, kvaliteten och demokratin 123
Uppläggningen av intervjustudien 123
Allmänt om remissväsendet 125
Om remissammanställningar 125
Om användningen av remissvaren 127
Om behovet av förändringar 129
Om remisserna och kvaliteten 129
Om utfrågningar och andra alternativ 130
Om remisserna och demokratin 132
Om remisserna och organisationerna 133
Några slutsatser 134

Referenser 135

Bilaga Remissvaren i den politiska beredning- och beslutsprocessen Intervjuguide 139

Författarpresentationer 141

1 Slutsatser och förslag

Det svenska remissinstitutet skall genom ett offentligt demokratisk samtal tillföra beslutsfattarna mera kunskap och öka kvaliteten i regeringens och riksdagens beredning- och beslutsunderlag. Om man ser en kommittés arbete med att ta fram ett utredningsbetänkande som ett första steg, följer remissförfarandet som steg två. Kommittéväsendet har upprepande gånger sedan början av 1900-talet beskrivits och analyserats såväl av forskare som av utredare. Remissinstitutet har däremot sällan uppmärksammats.

Syftet med denna rapport är att granska hur remissinstitutet fungerar (för en närmare beskrivning se kap. 2.) Två frågor har stått i fokus. Den första frågan behandlar remissvarens betydelse i en demokratisk beredning- och beslutsprocess. Den andra gäller om remissinstitutet fungerar som en effektiv kvalitetsgranskare. Den senare frågan har vi ställt bl.a. mot bakgrund av den kritik som Viviann Gunnarsson och Marja Lemne riktade mot kvaliteten i de offentliga utredningarna i ESO-rapporten *Kommittéerna och Bofinken* hösten 1998.

Remissförfarandet förekommer inte bara när det gäller utredningsväsendets rapporter. Det är vanligt inom ramen för statliga och kommunala myndigheters beredning av ärenden (Petersson & Söderlind 1992). Vår rapport handlar om remissvaren på slutbetänkanden från kommittéerna.

I rapporten behandlas följande aspekter av remissväsendet.

- **Remissväsendets omfattning**. Vad remitteras till vilka, vilka svarar och vilka svarar inte m.m. (kap. 3).
- **Utfrågningar** *(hearingar)*. I vilken utsträckning förekommer utfrågningar som komplement eller alternativ till remissväsendet? (kap. 4).

- **Från direktiv till riksdagsbeslut.** I fem fallstudier granskas beredning- och beslutsgången från direktiv till riksdagsbeslut. I dessa fallstudier har vi gått igenom samtliga remissvar, propositioner och riksdagsmotioner samt bedömt remissyttrandens effekt på olika led i beslutsprocessen (kap. 5).
- **Remissvaren som kvalitetssäkrare och kvalitetskontrollanter.** I vilken utsträckning behandlar remissvaren kvalitetsbrister i utredningarna (kap. 6)?
- **Remissvaren, kvaliteten och demokratin.** För att få en bred bild av remissväsendets för- och nackdelar, av förnyelsebehovet och remissinstitutets betydelse för det demokratiska beslutsfattandet har vi intervjuat fem personer med bred erfarenhet från såväl regeringskansliet och riksdagen som från organisationerna. Vi har *intervjuat Daniel Tarschys, Anne Wibble, Stig Gustafsson, Jan Carling* och *Magnus Isberg*. (Kap. 7 och bilaga.)

Varje kapitel i rapporten avslutas med en kort sammanfattning eller med några slutsatser. I detta kapitel sammanfattas våra slutsatser och vi presenterar också några förslag till förändringar och förbättringar av remissväsendet.

Nästan alla utredningar remissbehandlas

Närmare 90 % av slutbetänkandena från kommittéväsendet skickas på remiss. Av detta kan man dra olika slutsatser. En slutsats är att det är bra att så mycket som nio av tio betänkanden remissbehandlas samtidigt som det är förvånande att 10 % inte remissbehandlas. En annan slutsats är att det kanske är alldeles för många utredningar som remitteras. I ESO-rapporten *Kommittéerna och bofinken* drogs slutsatsen att mycket utreds i kommittéväsendet som lika gärna hade kunnat hanteras i linjen i departementen eller lagts ut på någon statlig myndighet. Om det är för mycket som utreds kan det kanske också vara för mycket som remissbehandlas.

Vi har gjort en grov skattning av vad ett remissvar kostar. Mellan tummen och pekfingret kostar det 25 000 kronor varje gång en statlig myndighet skriver ett svar. Det förefaller troligt att det

kostar lika mycket för en organisation. Flera av dem vi intervjuat har uppgivit att remissarbetet numera prioriteras lägre av många organisationer. De skäl som anges är främst ekonomiska, det kostar för mycket att svara ingående på samtliga remisser. Inte någon har angivit att det skulle vara ett mindre intressant eller omodernt sätt att medverka i beredning- och beslutsprocessen.

Det kan därför vara aktuellt att pröva i vilken utsträckning utredningar i framtiden måste remitteras. Vi tar i det följande också upp bristen på alternativa analyser i remissvaren från statliga myndigheter. Ett mindre omfattande remissförfarande kan möjliggöra ökade krav på remissinstanserna.

Utfrågningar sällsynta

Vår genomgång av diarierna vid RRV och Statskontoret visar både att det förekommer få utfrågningar (*hearingar*) över huvud taget och att det är relativt sällsynt med utfrågningar kring rapporter från kommittéväsendet i SOU- eller Ds-serien.

Statskontoret tycks dock i ökad utsträckning ha kallats till utfrågningar kring EU-direktiv och andra EU-relaterade frågor. Detta kan tyda på att det numera finns frågor som kräver en snabbare beredning än vad som är möjligt inom ramen för kommittéväsendet och i det traditionella remissförfarandet.

Även om hearingar inte tycks ersätta ett sedvanligt remissförfarande i någon större utsträckning så kan det finnas skäl att närmare följa utvecklingen, eftersom de ökat i antal under de allra senaste åren. På sikt finns det anledning att närmare överväga hur frågor av detta slag kan beredas med samma öppenhet och försök till representativitet som inom remissväsendet.

Ett av de främsta demokratiska värdena med remissbehandlingen är att remissvaren alltid finns tillgängliga inte bara för beslutsorganen utan också för den enskilde medborgaren. En utfrågning skulle också kunna dokumenteras i en offentlig promemoria. Själva tillgängligheten kan dock ibland vara skenbar. Vi har under arbetet med denna studie stött på problem när det gällt att rent praktiskt via departementens diarier få fram själva remissvaren, även om vi genomgående fått ett gott bemötande.

Flera av de intervjuade (kap. 7) underströk att utfrågningar endast kan vara ett komplement. De var helt eniga om att utfrågningar inte kan ersätta den sedvanliga remissbehandlingen. Några pekade också på att det finns problem även inom nuvarande remisshantering. Svaren kan vara otydliga eller ofullständiga, dvs. intressanta och viktiga frågor har hoppats över. Ibland kan det också vara svårt att förstå vad en remissinstans anser i en fråga.

Flest svar från den offentliga sektorn

Det största antalet remissvar kommer från den offentliga sektorn, och inte, som man kanske tror från organisationerna. När vi lägger ihop alla remissinstanser på 125 remisser under 1997 och första halvåret 1998 ser vi att departementen begärt in utlåtanden från 7 392 instanser varav närmare två tredjedelar hörde hemma i den offentliga sektorn. Men alla som får ett betänkande på remiss svarar inte, inte ens de statliga myndigheterna.

Eftersom den offentliga sektorn – framför allt de statliga myndigheterna – svarar i större utsträckning än andra, dominerar den offentliga sektorn än mer bland svaren, inte mindre än 65 % av de inkomna svaren (inkl. de spontana svaren) kommer från statliga myndigheter. Vi kan konstatera att remissväsendet huvudsakligen tycks vara inriktat på att hämta in synpunkter från statliga myndigheter och andra organ inom den offentliga sektorn. Att svaren från den offentliga sektorn dominerar antalsmässigt innebär inte i sig att de skulle väga tyngre i den fortsatta beredning- och beslutsprocessen. Det är viktigt att remissinstitutet i lika hög utsträckning fungerar som ett samtal med organisationerna som med olika instanser inom den offentliga sektorn.

Statliga myndigheter svarar oväntat dåligt

De statliga myndigheterna svarade på 93 % av alla remisser. Detta kan först förefalla högt, men det borde egentligen vara 100 %, eftersom statliga myndigheter enligt riktlinjerna från Statsrådsberedningen är skyldiga att svara på remisser från regeringen. I själva

verket svarar de på ännu färre eftersom vi som "ej svar" endast har räknat de fall när det inte kommit något svar alls till departementet. Detta kan betraktas som svarsskolk. Svar att man inte kommer att skicka in ett svar som enda innehåll, alternativt ett kortfattat svar att man inte har några invändningar, har vi räknat som svar. Det bör dock påpekas att riksdagens myndigheter och olika instanser inom rättsväsendet alltid svarat på sina remisser.

Svaren från de statliga myndigheterna är ofta dåliga i en annan bemärkelse. Många remissvar är ytterst kortfattade (kap. 5). En av de intervjuade (kap. 7) pekar på att det många gånger är oklart vad en myndighet egentligen menar. En annan understryker att det ibland kommer schablonartade och ytliga standardsvar från myndigheter – svar som inte väger särskilt tungt i den fortsatta beredningen.

Alternativa analyser och kvalitetskritik förekommer sällan

Genomgången av fallstudierna (kap. 5) tyder på att fylliga remissvar med alternativa analyser och kvalitetskritik inte förekommer särskilt ofta. Totalt har vi analyserat ca 350 remissvar i detalj. Omfånget på ett remissvar varierade mellan en och drygt 40 sidor. I genomsnitt var remissvaren tre sidor. Långa motiveringar var också relativt sällsynta och förekom endast i 21 svar. Motiveringar för remissinstansens ställningstagande till de utredningsförslag som skickats på remiss saknades i närmare hälften av svaren. Kritik av underlag, analys och förslag förekom endast i drygt 13 % av svaren. Konsekvensanalyser var mycket sällsynta och det varierade starkt mellan olika utredningar. Generellt sett förekom sådana analyser sällan eller saknades helt i fråga om utredningar som spänner över stora verksamhetsområden och innehåller få konkreta förslag.

Samtliga intervjuade – Jan Carling, Stig Gustafsson, Magnus Isberg, Daniel Tarschys och Anne Wibble – uttryckte starkt stöd för det nuvarande remissinstitutet, som de såg som ett nödvändigt och omistligt inslag i beredning- och beslutsprocessen. Men det kom under samtalen också fram kritik mot remissförfarandet.

De intervjuade riktade kritik mot att alternativa analyser och välmotiverade synpunkter var så sällsynta i remissvaren, vilket också våra fallstudier pekar på. Men remissvaren från RRV och Statskontoret, från universitet och högskolor samt, i fråga om lagstiftningsfrågor svaren från olika organ inom rättsväsendet, innehöll i större utsträckning alternativa analyser och intressanta synpunkter än svaren från andra remissinstanser.

I fråga om departementens sammanställningar av remissvaren underströk de intervjuade, i likhet med vad Riksdagens revisorer pekat på i en tidigare rapport, att s.k. klippsammanställningar, som bygger på sammanställningar av citat direkt ur remissvaren, ofta kan bryta logiska sammanhang. De tjänar därför mer som en översikt eller ett uppslagsverk över vad som kan vara intressant att gå vidare med. En intervjuad uppgav att den gamla tidens analytiska sammanställningar givetvis gav mera, men att de kostade mer än vad det skulle vara värt om de skulle återinföras.

Vi har kunnat konstatera att kvalitetskritik är relativt sällsynt även i remissvar från RRV och Statskontoret (kap. 6). I *Kommitté-erna och Bofinken* fick 10 av 20 betänkanden genomgående lågt betyg vad gäller kvaliteten. Det bör dock påpekas att Statskontoret inte hade fått alla dessa tio betänkanden på remiss. När vi nu granskat remissvaren på samma utredningar har vi funnit att kvalitetsfrågor nästan aldrig tas upp. Mest fylliga var svaren från de statliga myndigheter som var närmast berörda.

Vi kan konstatera att remissinstitutet i dag inte på ett tillfredsställande sätt fyller rollen som kvalitetsgranskare och kvalitetsgarant. Stora kvalitets- och metodbrister tycks passera i huvudsak opåtalade. Om den interna kvalitetskontrollen inte är tillräcklig under utredningsarbetets gång, borde enligt vår bedömning denna uppgift hanteras under remissvarvet. Detta tycks endast kunna uppnås genom vidgade direktiv till vissa remissinstanser (se förslag 2 i det följande).

Det kan och bör inte vara en uppgift för departementen och riksdagens utskott att efter remissbehandlingen kompensera för många gånger mycket elementära och grundläggande brister. När remissvaren sammanställts och arbetet med regeringens förslag går in i en slutfas (propositionsarbetet) är det väl sent att börja ifråga-

sätta kvaliteten i underlaget. Vi har valt att gå igenom remissvar på utredningsbetänkanden som i en tidigare granskning visat sig ha betydande brister vad gäller utredningsmetoder och underlag. Även om urvalet är litet kan vi därför dra slutsatsen att remissinstitutet inte i dag är effektivt och att kvalitetskontrollen ofta fungerar dåligt. Undantaget från detta är dock rättsinstansernas lagtekniska granskning av förslagen.

Remissvaren påverkar besluten

Hur har remissvaren påverkat den politiska processen i Regeringskansliet och riksdagen? Ett sätt att mäta effekterna är att räkna hur ofta remissvar åberopas i propositionerna och motionerna. I våra fem fallstudier nämndes de i de fem propositionerna 63 gånger, i genomsnitt 2,6 gånger i varje proposition. I motionerna är det däremot mer sällsynt med direkta hänvisningar till remissvar.

Det går dock inte att dra några slutsatser om effekterna endast genom att summera hänvisningar till remissvar. Att remissvaren även påverkar beslut och beredning indirekt, underströks vid intervjuerna (kap. 7). Även fallstudierna pekar dock i flera fall på även en direkt påverkan. Kritik från remissinstanserna ledde i fråga om valutapolitiken till att frågan behandlades på nytt i en särskild arbetsgrupp. Remissvaren på utredningen om kameraövervakning tillförde synpunkter och perspektiv som också beaktades i propositionen. Att regeringen vidare tog hänsyn till remissopinionen och i vissa frågor modifierade förslagen har vi även kunnat notera i propositionen om lokal demokrati och i den om förvaltningspolitiken. Även i det vanliga fallet att motioner som avspeglat remissopinioner blivit avslagna har de ibland som när det gällde lagstiftningsbeslutet om social diskriminering lett till betydelsefulla uttalanden från riksdagen.

Det är uppenbart att remissomgången i samtliga fallstudier bidragit till att klarlägga politiska positioner och särintressen bland de grupper som berörs av förslagen och därmed förstärkt regeringens beslutsunderlag. Ytterligare en viktig aspekt på remissväsendet som dock inte täckts av vår undersökning är den hjälp som remissvaren ger massmedia att kritiskt granska såväl utredningsförslag

som förslag från regeringen. När det gäller remissinstitutets indirekta verkan och effekter kan dessa beskrivas som en "viktig marknadsföringsmekanism". Remissinstitutet fungerar som distributionskanal från utredningsväsendet och innebär att många i samhället måste ta del av utredningarna och reagera på dem.

De iakttagelser som vi gjort i fallstudierna tyder på att remissvaren kan påverka beslutsprocessen på många sätt.

Många spontana remissvar

Från demokratisk synvinkel är det viktigt att varje myndighet, organisation eller enskild medborgare har möjlighet att lämna remissvar utan att vara remissinstans eller finnas med på remisslistorna.

Det kommer i genomsnitt nio spontana svar per remitterat utredningsbetänkande. Men spridningen är stor. Till några remisser kommer många spontana svar, till andra endast få och till var femte inga alls. 15 % av de spontana remissvaren kom från statliga myndigheter, 10 % kom från kommuner och landsting. Merparten av dessa svar kom från instanser som annars ofta finns med på remisslistorna. Svar från enskilda personer, dvs. den kategori som aldrig får ett ärende på remiss, utgjorde 13 % av spontansvaren.

Under våra intervjuer framkom också i förbigående att man egentligen inte kände till vilka remissvar som var spontana.

Två av tre remisser till LO, SACO och TCO

Vi har tidigare konstaterat att statliga myndigheter, kommuner, landsting och andra organ inom den offentliga sektorn får många remisser från departementen.

Svenska Kommunförbundet är den vanligaste remissinstansen, 75 % av alla remisser gick dit. RRV fick nästan lika många, 74 %.

Också organisationssverige får möjlighet att svara på många remisser; LO 70 %, SACO 67 % och TCO 66 %. Mer än hälften av alla remisser (53 %) går till andra fackliga organisationer.

Övergripande slutsatser

Genomgången av resultaten från våra olika studier har pekat på en rad brister. Bristerna handlar inte om remissväsendet i sig utan gäller främst hur det används.

Två frågor har stått i fokus för vår studie: Fungerar remissinstitutet som en effektiv kvalitetsgranskare av beslutsunderlag och förslag som levereras från det statliga kommittéväsendet? Fungerar det som ett öppet demokratiskt samtal mellan regeringskansli, organisationer, myndigheter och den enskilde medborgaren?

Myndigheter och organisationer har olika roller. Organisationernas uppgift är främst att företräda de egna intressena. De äger stor sakkompetens och lämnar många gånger kvalificerade remissvar.

Förvaltningsmyndigheter som t.ex. Skolverket, Socialstyrelsen eller AMS, har i viss mån dubbla roller. De företräder breda allmänintressen, men på samma gång kan de ibland på samma sätt som en intresseorganisation företräda också den egna myndighetens intresse eftersom förslagen från en offentlig utredning kan gripa djupt in en myndighets verksamhet.

Stabsmyndigheter, som RRV och Statskontoret samt universiteten och högskolorna har möjlighet att lämna mer generella synpunkter och kan granska kvaliteten i utredningarnas underlag och förslag. Deras remissvar, särskilt svaren från universiteten och högskolorna, är många gånger analytiska och kan innehålla kvalitetskritik. Men universiteten och högskolorna tycks dock svara endast i begränsad utsträckning. Olika juridiska instanser granskar särskilt förslag till ny lagstiftning och deras effekter. Men vårt svar på frågan om remissinstitutet fungerar tillräckligt väl som kvalitetsgranskare blir dessvärre nej.

Frågan om remissinstitutet fungerar som ett öppet demokratiskt samtal mellan regeringskansli, organisationer, myndigheter och den enskilde medborgaren besvarar vi jakande, men med reservationen att det enligt vår mening borde kunna göras effektivare.

Vår slutsats blir därför att remissinstitutet behöver reformeras.

Förslag 1: Se över remissarbetet i Regeringskansliet

Bakgrund. Vi konstaterar att närmare 90 % av kommittéväsendets slutbetänkanden skickas ut på remiss. Men många remisser besvaras inte. Inom den privata sektorn behöver låg svarsfrekvens inte nödvändigtvis ses som ett problem eller ett tecken på att remissinstitutet inte skulle fungera. Att få förslagen från någon utredning på remiss är en inbjudan till ett demokratiskt samtal och en möjlighet att lämna synpunkter. Genom ett väl underbyggt remissvar kan en organisation initiera en offentlig debatt som i sin förlängning påverkar regeringens förslag och riksdagens beslut.

När det gäller de statliga myndigheterna är läget något annorlunda. De svarar vanligen. Men i 7 % av remisserna till offentlig sektor kommer inte några svar. Det kan tyckas märkligt att det finns statliga myndigheter som inte alls svarar, eftersom de enligt riktlinjerna från Statsrådsberedningen har svarsplikt.

Samtidigt som det finns statliga myndigheter, som trots den generella plikten att svara inte gör det, har vi funnit statliga myndigheter som skickar in remissvar oombedda. Inte mindre än 15 % av spontansvaren kom från statliga myndigheter.

Detta kan vara ett tecken på brister i rutinerna för att sätta ihop remisslistor på myndigheter. För övriga remissinstanser är det en inbjudan att svara. Under 1960- och 70-talen var remisslistorna uppdelade i två delar; i den första angavs de instanser, främst vissa statliga myndigheter, vilka enligt skrivelsen ålades att svara, i den andra "bereddes kommuner, organisationer och vissa myndigheter tillfälle att svara". Vi har övervägt fördelarna med att återgå till denna tidigare ordning, men inte funnit några.

Förslag. Enligt vår bedömning höjs effektiviteten om beredningen i Regeringskansliet förstärks och fördjupas från det att ett utredningsbetänkande överlämnas till regeringen och till dess att det går ut på remiss.

Vi avser då inte bara sådana elementära insatser som ett mera genomtänkt urval av remissinstanser och en förnuftig avvägning av tidsutrymmet för de olika instansernas remissarbete.

Färre men fylligare remissvar. Remissarbetet på myndigheterna kostar grovt räknat 25 000 kronor per remissvar. Det kan tyckas litet men sammanlagt kan kostnaderna för de remissvar som kommer in från de statliga myndigheterna under ett år uppskattas till ca 80 miljoner kronor. Vi konstaterar dessutom att det vore önskvärt med fler fylliga och analytiska remissvar, vilket skulle innebära ännu högre kostnader. Det är därför viktigt med en noggrannare beredning på ansvarigt departement inför varje remiss.

Starkare politisk styrning av remissarbete. Ett sätt att stärka styrningen av remissväsendet är att i ökad utsträckning peka ut vilka frågor departementet önskar belysta och att specialdestinera vissa frågor till någon eller några remissinstanser. Dock bör inte myndigheternas rätt att ta upp även andra aspekter inskränkas.

Det senare förslaget är inte nytt. Men vår genomgång av de 122 remisskrivelserna har visat att det i endast 7 fall har funnits någon sådan anvisning. Det är uppenbart att denna åtgärd, som tidigare var vanligare inte längre utnyttjas i någon större utsträckning. Formellt sett har det inte skett någon förändring av remissreglerna, endast praxis har ändrats i förhållande till den rekommendation som ges i Statsrådsberedningens anvisningar (senast reviderade i mars 1998) under rubriken *Begränsningar av remisser och remissvar*:

> Inom Regeringskansliet försöker man numera allt oftare att tala om för remissinstanserna vilka delar av ett betänkande som regeringen i första hand vill ha synpunkter på. Därigenom besparas remissinstanserna onödigt arbete med att i ett, kanske omfattande, betänkande plocka ut den eller de delar som rör dem.
>
> Den som får en remiss som är begränsad till någon bestämd del av ett betänkande får naturligtvis lämna synpunkter också på övriga delar.
>
> Avsikten med att begränsa remissen är bara att underlätta remissinstansens arbete. Omvänt gäller naturligtvis att en remissinstans alltid kan begränsa sitt yttrande på lämpligt sätt.

Dessa anvisningar kan därför med fördel utformas mera stringent i fråga om kraven på departementen och remissinstanserna. Sammantaget pekar detta också på behovet att med jämna mellanrum ta reda på hur kraven efterlevs (se även förslag 3 och 5).

Förslag 2: Öka kraven på svaren från de statliga myndigheterna

Bakgrund. Statliga myndigheter är skyldiga att svara på remisser. Trots detta händer det många gånger att statliga myndigheter helt avstår från att svara. Till detta kommer att många av remissvaren från myndigheter (liksom från andra remissinstanser) är ytterst kortfattade och innehåller mycket lite substans.

Kortfattade svar på högst en sida där t.ex. x-myndigheten inte har några erinringar mot utredningen och dess förslag är vanliga. Men sådana kortfattade formuleringar kan dölja antingen flera månaders ingående beredning eller att man tagit mycket lätt på uppgiften.

Vi har granskat remissvaren på de tio betänkanden som enligt ESO-rapporten *Kommittérna och Bofinken* visade på stora brister i utredningarnas analys och metoder. Genomgången visar att det finns risk att detta slags brister inte uppmärksammas av remissinstanserna.

Våra intervjuer visar också att de största bristerna i remissvaren var dels att det ofta är otydligt eller oklart vad en remissinstans egentligen anser, dels att vissa myndigheter eller andra remissinstanser ofta levererar sitt vanliga standardsvar eller käpphästar, där den konkreta kopplingen till aktuell remiss är oklar.

Flera av de intervjuade framhöll också att det är viktigt att instanser som RRV och Statskontoret svarar ingående, eftersom de inte representerar något särintresse. Statliga myndigheter kan däremot många gånger ha särintressen på samma sätt som organisationer och företag. Flera av de intervjuade menade att remissvarvet bland särintressena är viktigt, eftersom det främst syftar till att kontrollera att faktaunderlaget för förslag och beslut är korrekta.

Remissarbetet kommenteras sällan när det talas om regeringens styrning av myndigheternas verksamhet. Vi har gått igenom regleringsbreven för RRV och Statskontoret. I Statskontorets regleringsbrev finns inte ordet remiss nämnt. I RRV:s däremot anges under rubriken *Direkt regeringsstöd* att RRV:s remissyttranden bör koncentreras till det ekonomiska beslutsunderlaget samt till frågor där verket har ett aktuellt eget underlag. Vidare anges att verkets totala kostnader för remissvaren inte får öka.

Förslag. Om remisshanteringen skall fungera som fakta- och kvalitetsgranskning av utredningsförslag krävs att riktlinjerna för remissarbetet förtydligas.

Detta kan göras inom ramen för styrningsdialogen med myndigheterna. Ett sätt att öka kvaliteten kan vara att ställa särskilda krav på RRV och Statskontoret att de dels skall granska kvaliteten på faktaunderlag och utredningsmetoder som använts, dels i ökad utsträckning komma in med alternativa analyser och beräkningar.

Vi har i denna studie endast granskat remissvar på slutbetänkanden från kommittéerna. Men departementen remitterar ibland också delbetänkanden eller andra rapporter från kommittéerna. Till detta kommer att olika rapporter från myndigheter i varierande utsträckning också remitteras av departementen, förutom att statliga myndigheter själva kan remittera egna rapporter till andra myndigheter för yttrande. Det är dock viktigt att påpeka att myndigheterna inte har någon svarsplikt i det senare fallet.

Förslag 3: Förstärk det offentliga samtalet med organisationerna

Bakgrund. Vi har visat att organisationerna många gånger avstår från att svara på remisser. Intervjuerna har både pekat på att remissinstitutet är viktigt och att andra sätt (t.ex. hearingar, lobbyverksamhet och informellt samarbete kring beslutsunderlag) att påverka är viktiga komplement men inte kan ersätta remisserna samt att man av ekonomiska skäl tvingas begränsa remissarbetet mer i dag. Detta innebär att man noggrannare avgör vilka remisser man skall svara på men också att man får beakta hur mycket resurser man kan lägga ner på de remisser man svarar på.

Samtidigt har fallstudierna visat att svaren från organisationerna många gånger för fram synpunkter och påpekanden som får effekt i den fortsatta beredning- och beslutsprocessen både i departementen och i riksdagen. Det är därför enligt vår mening viktigt att bryta den utveckling som hittills inneburit att många organisationer tvingats nedprioritera remissarbetet.

Förslag. Det offentliga samtalet mellan regeringen och organisationerna i besluts- och beredningsprocessen behöver stärkas.

Självfallet kan inte departementen beordra organisationerna att svara på remisser. Det räcker inte heller att – som våra fallstudier visat – yttranden kan ha stor betydelse i beredningsarbetet och leda till korrigeringar i de slutliga förslagen som läggs till riksdagen. Men det borde vara möjligt att på samma sätt som vi föreslagit när det gäller de statliga myndigheterna, noggrannare specificera vilka frågor som man särskilt önskar få belysta. Fortfarande kan ju en organisation ta upp vad som helst och skriva om det, men en tydligare beställning skulle kanske underlätta och bidra till att åter flytta en stor del av dialogen och samtalet till en offentlig arena. Det är en fördel om det även finns en offentlig dialog med organisationerna. Det är ett faktum att alla regeringar oberoende av politisk färg har officiella kontakter med organisationerna. Men att en stor del av dessa kontakter sker genom offentligt samtal är viktigt ur demokratiskt perspektiv. Dels kan innehållet i detta samtal komma alla till del genom att remissvaren finns och kan läsas, dels består organisationssverige inte bara av de stora organisationer som kan ha kontinuerliga kontakter med departementen. För nya föreningar och organisationer, t.ex. invandrarorganisationer, är detta en mycket viktig kanal för att föra fram synpunkter, eftersom de inte förekommer särskilt ofta på remisslistorna.

Förslag 4: Följ upp och utvärdera remissväsendet

Bakgrund. Utredningsväsendet har under hela 1900-talet varit föremål för utredningar, kritik och diskussion. Mycket av kritiken i Hans Meijers avhandling *Kommittépolitik och kommittéarbete* från 1956 är fortfarande giltig och Ernst Wigforss kritik av kommittéväsendet i hans memoarer (Minnen II, 1951) är bitvis svidande. Men remissinstitutet, som enligt flera av dem vi intervjuat, är en viktig och integrerad del av beredningen av ett ärende från direktiv, via utredning fram till politiskt beslut, har inte granskats på samma sätt, varken av forskare eller inom utredningsväsendet.

Förslag. Regeringskansliet bör återkommande följa upp och utvärdera remissinstitutet.

Regeringen avger årligen en skrivelse till Riksdagen i samband med att kommittéberättelsen avlämnas där kommittéväsendet i varierande utsträckning kommenteras. Någon redovisning av statistik över remissinstitutet eller någon uppföljning eller utvärdering har oss veterligen aldrig genomförts.

Det är inte heller önskvärt att en sådan ingående redovisning görs årligen, men nu när departementen formellt sett är en enda myndighet, Regeringskansliet, torde det vara både möjligt och rimligt att i varje fall med några års mellanrum ange omfattningen av remissväsendet. Ett gemensamt diariesystem ger också bättre förutsättningar.

Förslag 5: Lägg ut remissvaren på Regeringskansliets hemsida

Bakgrund. Genom den moderna IT-tekniken finns i dag samtliga regeringspropositioner, utredningar m.m. tillgängliga på Internet. Detta har ökat tillgängligheten för medborgarna. PC-tätheten i Sverige är internationellt sett mycket hög. För den som inte har egen dator finns i ökad utsträckning möjlighet att få information genom datorer på folkbibliotek, i skolor och vid universitet och högskolor eller via datorer på arbetsplatserna. Remissvaren finns emellertid inte tillgängliga.

Förslag. Samtliga remissvar läggs ut på Regeringskansliets hemsida, information Rosenbad.
Den dag remissvaren skickas in elektroniskt blir detta mycket enkelt. Men redan i dag skulle det inte vålla några större kostnader att med hjälp av olika typer av scanner-lösningar lägga in remissvaren.

2 Bakgrund, syfte och metod

Det statliga utredningsväsendet som en del av den svenska förvaltningsmodellen har från början av 1900-talet har varit föremål för många studier och rapporter. De har behandlat förändringar i kommittéväsendet, utredningstiderna, kvaliteten på betänkandena och utredningsväsendets roll i olika avseenden i den politiska berednings- och beslutsprocessen. Men nästa led, remissinstitutet, har inte kartlagts och studerats på samma ingående sätt.

I ESO-rapporten *Kommittéerna och Bofinken* (Ds 1998:57) konstaterades bl.a. att kvaliteten många gånger brister i fråga om utredningarnas dokumentation, data och analys.

Det har hittills inte gjorts någon granskning av hur remissväsendet fungerar. Vad händer när en kommitté avlämnat sitt slutbetänkande? Vad innebär remissbehandlingen och hur omfattande är remissinstitutet? Fungerar remissinstitutet som ett öppet samtal? I detta kapitel beskrivs bakgrund och uppläggning närmare.

Tidigare forskning

Remissväsendet har inte stått i fokus för forskning och utredningar på samma sätt som kommittéväsendet. Men ett forskningsprojekt pågår för närvarande om remisserna vid den statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet under ledning av Jörgen Hermansson – ett forskningsprojekt som snart kommer med sina första rapporter.[1]

[1] I en kommande forskningsantologi från Demokratiutredningen, *Avkorporativisering och lobbying* (Forskarvolym XIII, SOU 1999:121) av Jörgen Hermansson, Anna Lund, Torsten Svensson och PerOla Öberg behandlas remissväsendet kortfattat under rubriken beredningskorporativism.

I de fall remissinstitutet beskrivits närmare, har det gjorts inom ramen för den forskning som handlar om samhället och intresseorganisationerna. Professor Leif Lewin i Uppsala har 1992 i sin bok *Samhället och de organiserade intressena* tagit upp organisationernas medverkan i remissarbetet (s. 64 f.). Den framställningen bygger i sin tur på Urban Swahns uppsats *Interest Representation in Swedish Law-Making 1922–78. 'Remiss'circulation of Swedish government official reports.*

Lewin redovisar hur remissarbetets betydelse hänger intimt samman med utredningsväsendets och återger statistik över hur olika typer av remissinstanser medverkat under perioden 1922–1968. Lewin konstaterar vidare, bl.a. med Elvanders studie från 1969 som källa, att organisationerna själva sätter möjligheten att få lämna remissvar mycket högt.

I den tidigare litteraturen fann vi bara några av svaren på våra frågor om remissinstitutets betydelse. I denna rapport behandlas hela remissväsendet, även den del som gäller de statligas medverkan.

Syfte

Syftet med den här rapporten är att ta upp frågor kring remissväsendet och dess betydelse i den demokratiska beredning- och beslutsprocessen. Remissinstitutet – under förutsättning att det utnyttjas effektivt – kan bidra till en allsidig kommunikation i sakfrågor, till kritisk analys av åtgärdskonsekvenser, till alternativa problemlösningar och till transparens i fråga om politiska positioner och eventuella intressemotsättningar.

Betydelsen av remisshanteringen lyftes fram i 1999 års kommittéberättelse (Skr. 1998/99:103). Där framhölls följande med hänvisning till regeringens förvaltningspolitiska proposition (prop. 1997/98:136) att "..det statliga kommittéväsendet och remissförfarandet hör till grundstenarna i den svenska förvaltningstraditionen och måste präglas av hög kvalitet och integritet" (s. 6). Längre fram understryks att "kommittéväsendets demokratiska funktion är...påtaglig och väl värd att värna om " (s. 7).

Genom remisserna och den följande hanteringen av dessa möter politiker och tjänstemän i departementen synpunkter och bedömningar direkt från statsförvaltningen och medborgarna indirekt representerade av organisationer och föreningar. Den enskilde medborgaren har också möjlighet att inkomma med remissvar. Indirekt deltar också media genom bevakningen av remissopinionerna.

Det har under de senaste åren ibland kritiserats att utredningar i viss utsträckning inte längre remitteras. I stället ersätts ibland det traditionella remissvarvet med s.k. hearingar (utfrågningar) eller seminarier, antingen innan ett betänkande publiceras eller efter det att det publicerats. Riksdagens revisorer har också i sin rapport från 1998 efterlyst bättre kvalitet i remissammanställningarna.

I samma regeringsskrivelse (s. 9) i en kommentar till rapporten från Riksdagsrevisorerna fastslås följande.

> Remissbehandling skall vara huvudregeln i lagstiftningsärenden. Remissmöten, utfrågningar etc. kan användas som en del av beredningsförfaranden, om ärendet har föregåtts av tidigare utredningar och beredningsförfaranden. Som huvudregel gäller att remisstiden skall vara minst tre månader, kommuner och landsting kan behöva längre tid på sig. Vilka som skall få remissen skall noga övervägas. Möjligheter till begränsad remiss finns, dvs. att remissinstanserna uppmanas att yttra sig över vissa delar av betänkandet.
>
> Remissammanställningar skall göras och utförliga anvisningar om detta lämnas. Dels skall en summarisk sammanfattning göras till stöd för det fortsatta beredningsarbetet, dels skall en separat sammanställning utarbetas. Den senare kan göras i form av en klippsammanställning som, om den blir alltför tungläst, kan behöva bearbetas.

Syftet med vår studie har varit att se i vilken utsträckning dessa riktlinjer redan har slagit igenom och att studera hur departementen använder eller inte använder remissinstitutet, omfattningen, vilka som är de mest frekventa remissinstanserna, hur vanligt det är med alternativa analyser i remissvaren och i vilken utsträckning remissinstitutet fungerar som ett instrument för kvalitetsgranskning.

När det gäller remisserna och kvaliteten har vi sett beredningsoch beslutsprocessen som en kedja där kvalitetskontroll kan förekomma på en rad olika punkter. Beredningsoch beslutsgången kan skrivas i följande steg.

Steg 1. Innan en utredning tillsätts utarbetas dess direktiv internt i departementet, och delas för synpunkter i flera omgångar, ibland även till berörda organisationer och myndigheter. Någon öppen dialog förekommer däremot inte. Otydliga direktiv kan leda till brister i utredningens underlag och förslag.

Steg 2. Under själva utredningsarbetet är det kommitténs uppgift att svara för att underlag och analys håller hög kvalitet. Under utredningsarbetet är det vidare, om inte särskilda anvisningar ges i direktiven, kommitténs eller enmansutredarens uppgift att fatta beslut om inriktning, utredningsmetoder, att lägga ut uppdrag på expertis eller statliga myndigheter för att säkra ett högkvalitativt beslutsunderlag.

Steg 3. När en kommittés arbete är avslutat överlämnas slutbetänkandet till regeringen. Vanligen remissbehandlas slutbetänkandena. Om det skulle förekomma kvalitetsbrister i utredningens underlag och analys kan dessa elimineras eller rättas till under remissbehandlingen inför den fortsatta beredningen. Remissbehandlingen utgör i princip det sista ledet, där kvalitetskontroll och alternativa förslag och analyser kan föras fram.

Steg 4. Därefter vidtar departementets beredning av förslag och remissvar och ta fram och formulera regeringens förslag (vanligen proposition). Det torde inte vara en uppgift för departementen att under detta fortsatta beredningsarbete granska beslutsunderlaget och kontrollera elementära svagheter t.ex. i form av statistiska analyser. Inte heller är det en uppgift för den fortsatta beredningen i riksdagens utskott att utföra kvalitetsgranskning av detta slag.

Uppläggning och genomförande

Vi har i studien avgränsat uppgiften till att omfatta remissbehandlingen av slutbetänkanden från kommittéväsendet. Remissväsendet är dock större. För det första remitteras många gånger delbetänkanden och olika rapporter från kommittéerna. För det andra förekommer att t.ex. statliga myndigheter remitterar utredningsrapporter för synpunkter till andra statliga myndigheter. Slutligen remitteras också Riksdagens revisorers rapporter. Dessa tre senare kategorier av remisser ingår inte i studien.

Huvudförfattare till rapporten och ansvariga för innehållet är Marja Lemne och Inger Pålsson. Lars-Erik Ericson har svarat för underlaget till kapitel 3. Inger Pålsson har varit huvudansvarig för fallstudierna (kapitel 5) och Marja Lemne för kapitlen om utfrågningar (kapitel 4) och om kvaliteten (kapitel 6). Intervjustudien har genomförts av Marja Lemne och Inger Pålsson.

Under arbetets gång har vi haft hjälp av en referensgrupp som läst, granskat och lämnat konstruktiv kritik. I referensgruppen har suttit generaldirektör Inga-Britt Ahlenius, Erik Amnå, huvudsekreterare i Demokratiutredningen, docent Gullan Gidlund, redaktör Anders Jonsson, redaktör Sigfrid Leijonhufvud och generaldirektören Hans Löwbeer.

För att belysa remissväsendet ur olika perspektiv som redovisats i föregående avsnitt genomfördes fem olika delstudier. Nedan beskrivs kortfattat syftet för respektive delstudie och underlag, metod etc. Varje kapitel avslutas med att de viktigaste slutsatserna summeras. Slutsatser och förslag till förändringar återfinns i kapitel 1.

Delstudie 1: Remissväsendets omfattning och inriktning

För att få en överblick över kommittéväsendets omfattning, vem som får remisserna och vem som svarar gick vi tillväga på följande sätt. Vi valde att begränsa studien till remisser på slutbetänkanden från kommittéväsedet. Detta av flera skäl, bl.a. fanns redan grunduppgifter från 1997 från den tidigare ESO-studien.

Grundfakta samlades in om de 142 slutbetänkanden som överlämnades till regeringen under 1997 och första halvåret 1998. Av

dessa remitterades 125 betänkanden. Uppgifter om remisshanteringen av dessa lades in i en databas. Det gällde uppgifter om vilka som fick betänkandet på remiss, vilka som svarade, vilka som svarade utan att finnas med på remisslistan (spontansvar) m.m. (För den tekniska redovisningen m.m. se kapitel 3.)

Delstudie 2: Utfrågningar i stället för remisser

Riksdagens revisorer har tagit upp problemet med att ett ökat antal utfrågningar (hearingar) tenderar att ersätta det traditionella remissförfarandet. För få en snabb och grov överblick har vi genom sökningar i diarierna vid två stabsmyndigheter, RRV och Statskontoret, kartlagt hur vanliga sådana utfrågningar är, vilka departement som mest utnyttjar instrumentet och om antalet ökat eller minskat.

Delstudie 3: Från betänkande till beslut – fem fallstudier

För att mera i detalj kunna belysa remissvarens effekter på eller inflytande över berednings- och beslutsprocessen har vi även genomfört fallstudier. För att få en bild av hur besluten kan påverkas av remissvaren valde vi att studera utredningar, inom områden som direkt påverkar medborgarna och därigenom i varierande grad handlar om demokratin i samhället. Ett annat urvalskriterium var att granska några fall, som även hade ingått i ESO:s tidigare kvalitetsgranskning av slutbetänkanden.

I fallstudierna ingår därför utredningar, vilkas syfte såväl varit att lösa aktuella problem som att komma med överväganden kring långsiktiga politiska mål. Detta i stället för att göra ett slumpmässigt urval av betänkanden. Tyngdpunkten i analysen ligger på en beskrivning av själva remissförfarandet.

Formen för remissinstansernas tillstyrkanden respektive avstyrkanden har klassificerats. Vidare redovisas hur långa remissvaren är (antal sidor) och i vilken utsträckning de innehåller kvalitetskritik, alternativa förslag eller konsekvensanalyser.

Ambitionsnivån i remissvaren har vi bedömt i en stigande skala från korta svar som innehåller enbart avstyrkande eller tillstyrkande till yttranden och motiveringar som är utförliga respektive mycket utförliga. Utgångspunkten för dessa variabler har varit de

krav på remissvaren som ställs i Statsrådsberedningens promemoria.

Delstudie 4: Remissväsendet som kvalitetsgranskare

Kvaliteten i utredningarna är många gånger otillräcklig, bl.a. i fråga om utredningsmetoder.[2] Detta problem skulle vara mindre, om remissinstitutet är ett effektivt instrument för att granska kvaliteten. I den tidigare rapporten granskades ett slumpmässigt, stratifierat urval om 20 rapporter från 1996 och 1997. I tio av dessa befanns kvaliteten genomgående vara låg.

Vi har här granskat i vilken utsträckning RRV, Statskontoret och närmast ansvarig sakmyndighet uppmärksammat kvalitetsbristerna.

Delstudie 5: Remissväsendets styrka och svagheter – en intervjustudie

För att få en mera allmän och heltäckande bild av remissernas betydelse räcker det inte med att studera dokument och statistik. Därför genomförde vi i en mindre, femte delstudie några intervjuer. Intervjuerna genomfördes som öppna samtal utifrån en intervjuguide (se bilaga). Frågorna handlade om hur remissvaren och remissammanställningarna utnyttjas i beredning- och beslutsprocessen i departementen och i riksdagen, hur praxis förändrats m.m.

För att få en så bred täckning som möjligt med få intervjuer valde vi att intervjua fem personer med bred erfarenhet från forskning, från riksdagen, från organisationerna och Regeringskansliet.

[2] Se Ds 1998:57.

3 Remissväsendets omfattning

En överblick över remissväsendet kräver uppgifter om dess omfattning. Vad remitteras och vad remitteras inte? Till vilka skickas remisserna? Vilka svarar och vilka svarar inte? Vilka skickar in spontana yttranden utan att vara tillfrågade? Hur långa är remisstiderna? Finns det t.ex. något samband mellan korta remisstider och låg svarsfrekvens?

Redovisningen bygger på en genomgång av remisser av de slutbetänkanden från kommittéer (i SOU-serien) som publicerades under hela 1997 och första halvåret 1998 (18 månader).[1]

Närmare 90 % av utredningarna remissbehandlas

Sammanlagt överlämnades 142 slutbetänkanden till regeringen under 1997 och första halvåret 1998 och som ingår i den databas som vi lagt upp för arbetet med denna delstudie.[2] Skillnaderna är stora mellan departementen i fråga om hur många slutbetänkanden som publicerats (tabell 3.1).

[1] Vår genomgång bygger på uppgifter från departementens diarier, Regeringskansliets arkiv, Riksdagens utredningstjänst och uppgifter som lämnats till oss av handläggare på departementen. Urvalet för 1997 bygger på Ds 1998:57 *Kommittéerna och bofinken*. Rapport till ESO.

[2] Betänkandet SOU 1997:185 *Nyckeln till Mega-bytet* som har handlagts på Näringsdepartementet.

Tabell 3.1. Slutbetänkanden, januari 1997 t.o.m. juni 1998

Departement	Antal	%
Finans	30	21
Social	18	12
Justitie	14	10
Närings	12	8
Utbildnings	11	8
Kultur	11	8
Inrikes	11	8
Jordbruks	8	6
Försvars	7	5
Miljö	7	5
Arbetsmarknads	5	3
UD	4	3
Kommunikations	3	2
Statsrådsberedningen	1	1
Totalt	**142**	**100**

Anm. Bygger på uppgifter ur Regeringskansliets diarier. Betänkanden som direkt efter att de överlämnats från utredningen flyttats till ett annat departement för beredning har här räknats till det senare departementet.

Mer än hälften (56 %) hade överlämnats till Finans-, Social-, Justitie- och Näringsdepartementen, inklusive de departement som numera uppgått i det senare. Finansdepartementet var det departement som hade i särklass flest slutbetänkanden, 20 % av samtliga. De flesta slutbetänkandena remitterades (tabell 3.2).

Tabell 3.2. Remisser av slutbetänkanden, januari 1997 t.o.m. juni 1998

Departement	Antal	%
Finans	27	21
Social	15	12
Justitie	14	11
Utbildnings	11	9
Inrikes	11	9
Närings	9	7
Jordbruks	7	6
Försvars	7	6
Miljö	7	6
Kultur	6	4
Arbetsmarknads	5	4
UD	3	2
Kommunikations	2	2
Statsrådsberedningen	1	1
Totalt	**125**	**100**

Av totalt 142 betänkanden remitterades 127. I två fall har två betänkanden remitterats tillsammans.[3] Eftersom fokus i vår studie ligger på remissbehandlingen och remissvaren – inte antalet kommittébetänkanden – utgör de 125 remisserna basen i det följande.

Det kan finnas flera olika skäl till att ett betänkande inte remitteras. Vi har här inte gjort någon närmare analys av orsakerna. Allmänt kan konstateras att förslagen kan vara dåligt underbyggda och/eller politiskt oönskade eller t.o.m. överspelade. Utredningen kan också bedömas vara av sådan art att det inte finns behov av remissbehandling. I anknytning till det bör erinras om riksdagsrevisorernas rapport från förra året, där man framhåller att vissa typer av rapporter inte borde publiceras i SOU-serien över huvud

[3] Betänkandena *Arbete åt konstnärer* (SOU 1997:183) och *Generella konstnärsstöd* (SOU 1997:184) remitterades tillsammans från Kulturdepartementet. *Läkemedel i priskonkurrens* (SOU 1997:165) och *Läkemedel i vård och handel* (SOU 1998:28) samremitterades från Socialdepartementet.

taget.[4] I andra fall kan remissbehandling inte ha varit möjlig på grund av tidsbrist. I Statsrådsberedningens promemoria rekommenderas en lägsta gräns för remisstiden på tre månader. I debatten anges ibland att utfrågningar (hearingar) allt mer kommit att ersätta det traditionella remissförfarandet, bland annat för att spara tid (se kap. 4). Närmare 11 % eller totalt 15 slutbetänkanden remissbehandlades inte (tablå 3.1).

Tablå 3.1. Ej remitterade betänkanden

Departement	SOU	Titel
UD	1997:152	Uppehållstillstånd på grund av anknytning
Social	1997:134	Förtroendemannainflytande – ökad kvalitet och rättssäkerhet
Social	1998:025	Tre städer
Kommunikations	1997:129	Kollektivtrafik i tid
Finans	1997:144	Försvarets fastigheter
Finans	1997:156	Ett större och bättre Europa?
Finans	1998:082	Försäkringsföreningar
Jordbruks	1997:025	Svensk mat – på EU-fat
Kultur	1997:100	Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten
Kultur	1997:117	Nobelcenter i Stockholm
Kultur	1997:172	Bidrag till fri svensk TV-produktion
Kultur	1998:017	Samordning av digital marksänd TV
Närings	1997:163	Översvämningskatastrofen i Polen
Närings	1997:191	Utvärdering av verksamheten vid delegationen för utländska investeringar i Sverige
Närings	1998:089	Greppet – att vända en regions utveckling

Anm. Uppgifterna bygger på departementens diarier. Oklarheter har kontrollerats med handläggare, men vi reserverar oss för ev. felaktigheter i diarierna.

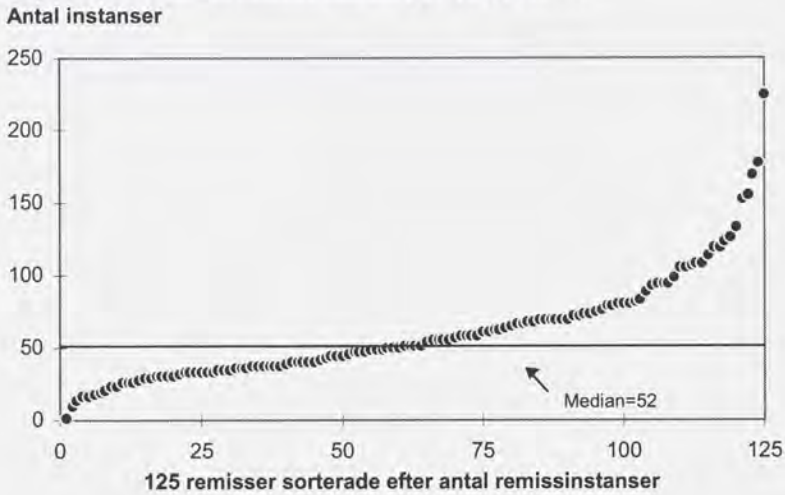
Även här finns det skillnader mellan de olika departementen. Kulturdepartementet med fyra oremitterade slutbetänkanden är det enda departement som kan sägas vara överrepresenterat.

Remisserna skickades till mellan 1 och 225 remissinstanser. Det genomsnittliga betänkandet (medianen) skickades till 52. Medelvärdet var något högre – 61 – eftersom ett litet antal remisser

[4] *Kommittéväsendets roll och arbetsformer*. Riksdagens revisorers rapport 1996/97:6.

skickats till extremt många remissinstanser. Exakt hur antalet remissinstanser varierade framgår av diagram 3.1.

Diagram 3.1. Antalet remissinstanser för varje remiss



Följande fem remisser skickades till särskilt många instanser:

Tablå 3.2. Remisser till många instanser

Antal	Betänkande	Departement
225	Ny kurs i trafikpolitiken	Kommunikations
178	Agenda 21 i Sverige	Miljö
169	Domaren och beredningsorganisationen	Justitie
156	Regionala konsekvenser av förändringar i den statliga sektorn	Närings
153	I medborgarnas tjänst	Finans

Ny kurs i trafikpolitiken remitterades till 225 instanser, bl.a. samtliga landsting och länsstyrelser samt 55 kommuner och 34 näringslivsorganisationer.

Agenda 21 i Sverige skickades till 178 remissinstanser, huvudsakligen kommuner och ideella föreningar.

Domaren och beredningsorganisationen remitterades till 86 tingsrätter och 23 länsrätter. Av de 169 remissinstanserna hörde 148 till rättsväsendet.

Regionala konsekvenser av förändringar i den statliga sektorn gick ut till 60 kommuner och 59 statliga myndigheter, inklusive samtliga länsstyrelser.

I medborgarnas tjänst remitterades till många statliga myndigheter (se närmare kapitel 5).

Många remisser till offentliga sektorn

Till vem eller vilka remitteras utredningsbetänkandena?[5] Vi har klassificerat remissinstanserna efter följande schema:

[5] Redovisningen i det följande bygger på uppgifter från departementens diarier och från remisskrivelsernas förteckningar över remissinstanser.

Tablå 3.3. Kategorier av remissinstanser

Riksdagen och dess myndigheter m.m. JO och Riksbanken m.fl.

Rättsväsendet. Hovrätter, tingsrätter, kammarrätter, länsrätter, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen, JK och RÅ, inkl. de regionala åklagarmyndigheterna. Exkl. polisväsendet.

Universitet och högskolor

Länsstyrelser m.m. Länsstyrelserna och regionala statliga myndigheter.

Övriga statliga myndigheter m.m. Statliga myndigheter och andra statliga organ som inte hör till någon annan kategori.

Kommuner

Landsting

Kommun- och landstingsförbunden

Övrigt under kommuner och landsting. Kommunalförbund, enskilda nämnder och förvaltningar samt bolag med kommuner och landsting som huvudägare.

Statliga företag och affärsverk

Privata företag

Näringslivets organisationer. Näringslivets arbetsgivarorganisationer och branschorganisationer m.fl. Bl.a. SAF, Industriförbundet, Företagarnas riksorganisation, LRF och Köpmannaförbundet. Även handelskamrarna och forskningsinstitut som drivs av näringslivet ingår.

Fack- och yrkesföreningar. LO, TCO och SACO samt yrkesföreningar som Advokatsamfundet och Revisorssamfundet.

Övriga organisationer. Ideella och flertalet ekonomiska föreningar som ej är fack- eller yrkesföreningar samt dessa föreningars organisationer.

Enskilda personer. Både enskilda personer och grupper av enskilda personer.

Övrigt. Remissinstanser som inte passar in i någon annan klass och som inte är tillräckligt intressanta för att redovisas i egna klasser. Det handlar exempelvis om Svenska kyrkan, vissa privata stiftelser, mellanstatliga organisationer och olika "nätverksorganisationer" – dvs. organisationer med medlemmar från olika kategorier. KRAV och vattenvårdsförbunden är ett par exempel.

Inom flera av kategorierna har vissa remissinstanser studerats var för sig, t.ex. många större myndigheter, de största organisationerna i näringslivet och på arbetsmarknaden och några stora ideella organisationer. En del av det materialet redovisas längre fram. Urvalet

av remissinstanser varierade mycket både från fall till fall och mellan departementen.

Tabell 3.3. Betänkanden som remitterats till minst en instans i respektive kategori, relativa tal

Kategori	%
Övriga statliga myndigheter m.m.	99
Fack- och yrkesföreningar	89
Näringslivets organisationer	85
Övriga organisationer	81
Kommun- och landstingsförbunden	76
Universitet och högskolor	67
Rättsväsendet	65
Kommuner	47
Länsstyrelser m.m.	47
Övrigt	46
Statliga företag och affärsverk	44
Riksdagens myndigheter	36
Privata företag	32
Landsting	26
Övrigt under kommuner och landsting	20

Anm. N = 125. Bygger på uppgifter om de 125 remisserna av slutbetänkanden under perioden.

Samtliga remisser med ett enda undantag skickades till en eller flera statliga myndigheter för synpunkter. Undantaget utgjordes av Lennart Bodströms utredning om framtida förvaltningsform för Svenskhemmet Voksenåsen. Det betänkandet skickades på remiss till endast en enda instans, nämligen Svenskhemmet Voksenåsen självt. För att få en bild av *hur många* remissinstanser det fanns inom respektive kategori krävs en annan typ av jämförelse. Därför har vi beräknat antalet remissinstanser inom respektive kategori för alla remisser tillsammans (tabell 3.4).

Tabell 3.4. Totala antalet förekomster som remissinstanser, absoluta och relativa tal per kategori

Kategori	N	%
Övriga statliga myndigheter m.m.	1 918	26
Övriga organisationer	882	12
Kommuner	878	12
Näringslivets organisationer	703	9
Fack- och yrkesföreningar	662	9
Universitet och högskolor	494	7
Rättsväsendet	490	6
Länsstyrelser m.m.	456	6
Landsting	224	3
Kommun- och landstingsförbunden	181	2
Övriga	134	2
Privata företag	122	2
Statliga företag och affärsverk	113	2
Övrigt under kommuner och landsting	84	1
Riksdagens myndigheter	51	1
Totalt	**7 392**	**100**

Anm. Bygger på uppgifter om de 125 remisser av slutbetänkanden som gick ut under perioden. I 232 fall (3,0 %) har remissinstansen inte varit möjlig att klassificera. Dessa hanteras som bortfall. Inga enskilda personer har varit remissinstanser.

I närmare två tredjedelar av fallen återfinns remissinstanserna inom den offentliga sektorn. I ca 45 % av fallen är de statliga myndigheter av olika slag och i 18 % kommuner, landsting eller deras organ.

Det bör nämnas att det finns exempel där enskilda betänkanden remitterats till särskilt många instanser av en viss kategori. Detta faktum kan snedvrida resultaten. Men om dessa extremvärden jämkas bort ökar den relativa förekomsten av kategorierna övriga organisationer och rättsväsendet medan den minskar något för övriga statliga myndigheter m.m.

Departementens val av remissinstanser

I föregående avsnitt beskrevs i grova termer vem eller vilka som inbjöds att skicka in remissvar. I det följande redovisas och analyseras närmare för respektive grupp av remissinstanser, vilka som är

de vanligaste. Kategoriindelningen av remissinstanser bygger i viss utsträckning på tidigare forskning.[6] Vår ambitionsnivå skiljer sig mellan olika kategorier. Resultaten presenteras för respektive kategori. För samtliga kategorier bygger redovisningen på uppgifter rörande samma 125 remisser som tidigare.

Riksdagens myndigheter

Kategorin domineras av JO och Riksbanken som förekommit 29 respektive 16 gånger som remissinstanser. Det motsvarar 23 resp. 15 % av alla remisser.

Rättsväsendet

Vissa remissinstanser inom denna kategori har grupperats i underkategorier och andra enskilt. Av tabell 3.5 framgår hur många remisser som gått till de enskilda instanserna eller till minst en i respektive delkategori.

Tabell 3.5. Rättsväsendet

Kategori / instans	%
Kammarrätterna	*49*
Hovrätterna	*47*
Länsrätterna	*27*
Tingsrätterna	*25*
Riksåklagaren	23
Justitiekanslern	21
Arbetsdomstolen	7
Marknadsdomstolen	6
Övriga	*5*

Anm. N = 125. Bygger på uppgifter om de 125 remisserna av slutbetänkanden under perioden.

[6] Urvalet har delvis gjorts med ledning av en databas förteckning över remissinstanser från remisser hörande till ett mindre antal departement. Databasen har tillhandahållits oss från forskare vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet inom forskningsprogrammet PISA. Ambitionsnivån i kodningen varierar mellan olika kategorier, t.ex. är den mera detaljerad vad gäller de offentliga myndigheterna.

Cirka hälften av alla remisser gick till någon hovrätt eller kammarrätt. Någon länsrätt eller tingsrätt samt Riksåklagaren och Justitiekanslern fick vardera ungefär en fjärdedel av samtliga remisser. Totalt 35 % av remisserna gick inte till någon instans inom rättsväsendet.

Universitet och högskolor

Två tredjedelar av alla betänkanden remitterades till något universitet eller någon högskola. Tre gånger så många remisser skickades till universitet och högskolor centralt som till någon enskild fakultet eller institution.

Övriga statliga myndigheter m.m.

Denna kategori är mycket vid och blir därför också störst antalsmässigt, oavsett hur man räknar. Kategorin består av ett antal underkategorier och ett stort antal enskilda myndigheter och andra statliga organ. En statlig myndighet som inte finns med har räknats till någon av de kategorier som redovisas sist i tabellen. Av tabellen framgår hur stor andel av de 125 remisserna som gått till respektive remissinstans eller till minst en instans i respektive underkategori. Underkategorierna redovisas sist i tabellen.

Tabell 3.6. Statliga myndigheter m.m.

Kategori / instans	%	Kategori / instans	%
RRV	74	Fiskeriverket	10
Statskontoret	61	Glesbygdsverket	10
RSV	42	Omb. mot etnisk diskriminering	10
Socialstyrelsen	39	SPV	10
Rikspolisstyrelsen	38	Lantmäteriverket	10
Konkurrensverket	34	Riksantikvarieämbetet	10
AMS	30	Post- och telestyrelsen	9
NUTEK	30	Riksarkivet	9
Naturvårdsverket	26	Konjunkturinstitutet	8
Riksförsäkringsverket	26	Läkemedelsverket	8
Domstolsverket	25	SIDA	8
Statistiska centralbyrån	25	Nämnden för offentlig upphand-	7
Försvarsmakten (Högkvarteret)	24	PRV	7
Skolverket	22	Energimyndigheten	7
Tullverket	22	CSN	6
Konsumentverket	22	SPRI	6
Finansinspektionen	21	Kulturrådet	6
Högskoleverket	21	SMHI	6
Kommerskollegium	21	Verket för högskoleservice	6
Jordbruksverket	20	FMV	5
Datainspektionen	19	FOA	5
Handikappombudsmannen	19	Fortifikationsverket	5
Vägverket	18	Radio- och TV-verket	5
Folkhälsoinstitutet	18	SGU	5
Arbetsgivarverket	17	Arkivet för ljud och bild	4
Boverket	17	Kungl. Biblioteket	4
BRÅ	15	Pliktverket	4
Invandrarverket	15	Fastighetsverket	4
JämO	15	Strålskyddsinstitutet	4
Kammarkollegiet	15	VTI	3
ÖCB	15	Styrelsen för psykologiskt försvar	3
Barnombudsmannen	14	Utlänningsnämnden	3
Kemikalieinspektionen	14	Exportkreditnämnden	2
Räddningsverket	14	Rymdstyrelsen	2
Arbetarskyddsstyrelsen	13	Rättsmedicinalverket	2
Luftfartsverket	13	Smittskyddsinstitutet	2
Kriminalvårdsstyrelsen	12	Statens energimyndighet	2
Sjöfartsverket	12	Försvarets radioanstalt	1
Arbetslivsinstitutet	11	KO	1
Kustbevakningen	11		
Livsmedelsverket	11	*Statliga museer*	*6*
Riksgäldskontoret	11	*Utredningar*	*18*
Skogsstyrelsen	11	*Grundforskningsråd*	*11*
Ungdomsstyrelsen	11	*Övriga forskningsråd m.m.*	*26*
Banverket	10	*Övriga centrala myndigheter*	*78*

Anm. Med grundforskningsråd avses här FRN, HSFR, MFR, NFR och TFR.

RRV och Statskontoret intar en särställning. De två myndigheterna har också en särskild roll som remissinstanser (se kap. 6). Efter dem följer en rad myndigheter varav de flesta har tunga verksamhetsområden. Det är intressant att notera att ungefär en sjättedel av alla utredningar remitterades till andra utredningar. Det kan finnas flera skäl till detta, men kanske kan det tyda på att likartade frågor behandlas både parallellt och uppsplittrat på flera utredningar.

Kommuner och landsting

Vi har tidigare visat att 47 % av alla betänkanden remitterades till någon kommun och 26 % till något landsting. Totalt utgjorde kommunerna 12 % och landstingen 3 % av remissinstanserna.

Kommunerna och landstingen är också representerade genom sina förbund. Svenska kommunförbundet fick 75 % av alla slutbetänkanden på remiss och Landstingsförbundet 62 %. Svenska Kommunförbundet var den enskilda instans som fick flest remisser över huvud taget.

Mycket få remisser skickades till kommunernas och landstingens myndigheter eller bolag.

Arbetsmarknadens och näringslivets organisationer

Till denna kategori räknas fackföreningar, yrkesföreningar och näringslivets organisationer. För fackföreningarna har vi valt att endast studera LO, SACO och TCO. För yrkesföreningarna har vi valt två exempel; Sveriges advokatsamfund och Sveriges domareförbund. Av näringslivets organisationer har vi valt ut SAF, Industriförbundet, Företagarnas riksorganisation, Svensk industriförening, LRF och Sveriges köpmannaförbund. I tabell 3.7 visas hur stor del av remisserna som gått till dessa organisationer och hur ofta betänkandena remitterats till någon annan organisation inom respektive kategori.

Tabell 3.7. Arbetsmarknadens organisationer

Fack- och yrkesföreningar	%	Näringslivets organisationer	%
LO	70%	SAF	54%
SACO	67%	Industriförbundet	42%
TCO	66%	Företagarnas riksorganisation	34%
Övriga fackföreningar	*53%*	Lantbrukarnas riksförbund	24%
		Sveriges köpmannaförbund	11%
Sveriges advokatsamfund	30%	Svensk industriförening	5%
Sveriges domareförbund	9%	Övriga privata arbetsgivar- och näringslivsorganisationer	*68%*
Övriga yrkesföreningar	*48%*		

Anm. N = 125. Bygger på uppgifter om de 125 remisserna av slutbetänkanden under perioden.

LO, TCO och SACO är tre av de största enskilda remissinstanserna i denna kategori. Minst 72 % av remisserna skickades till någon av dessa tre. Detta kan jämföras med att 53 % av alla betänkanden har remitterats till någon annan facklig organisation. Av remisserna gick 16 % inte ut för synpunkter till någon facklig organisation alls. Detta visar tydligt att remissbehandlingen är centraliserad och centraliserande. Centraliseringen är dock inte lika tydlig när det gäller näringslivets organisationer. SAF, Industriförbundet och Företagarnas riksorganisation dominerade, men inte i samma grad som LO, TCO och SACO bland arbetstagarorganisationerna.

Ingen enskild yrkesförening kommer i närheten av någon av de centrala arbetstagarorganisationerna. Sveriges advokatsamfund var remissinstans för ungefär en tredjedel av alla slutbetänkanden.

Övriga organisationer

Denna grupp domineras av ideella föreningar, men innefattar även ekonomiska föreningar. Vi har funnit att vissa typer av utredningar remitteras mer till *övriga organisationer* än andra. Förutom betänkanden som direkt handlar om föreningssverige gäller det framför allt sådana som handlar om sociala frågor, skolfrågor, miljöfrågor och integrationsfrågor. Vi har även studerat hur ofta ett antal enskilda organisationer förekommit som remissinstanser (tabell 3.8). Detta visar både vilka typer av frågor som remitterats och vilka organisationer som betraktas som viktiga remissinstanser.

Tabell 3.8. Övriga organisationer

Organisation	%
Handikappförbundens Samarbetsorgan	16
Kooperativa förbundet	13
Naturskyddsföreningen	13
De Handikappades Riksförbund	11
Röda korset	11
Riksförbundet Hem och Skola	9
PRO	9
Riksidrottsförbundet	6
Sveriges Pensionärsförbund	6

Anm. N = 125. Bygger på uppgifter om de 125 remisserna av slutbetänkanden under perioden.

Politiska ungdomsförbund

Vi har studerat i vilken utsträckning riksdagspartiernas ungdomsorganisationer anlitas som remissinstanser av Regeringskansliet i beredningsarbetet. Dessa är viktiga ur ett demokratiskt perspektiv. Om ungdomsorganisationerna inte finns med i denna del av besluts- och beredningsprocesserna kan det längre fram få konsekvenser för intresset för partipolitiskt arbete i breda grupper.

Totalt har endast fyra betänkanden remitterats till någon av de politiska ungdomsorganisationerna under denna period, vilket motsvarar drygt 3 %.

Tabell 3.9. Politiska ungdomsförbund

SOU	Titel	Antal ungdomsförbund som remissinstanser	Antal svar
1997:56	*Folket som rådgivare och beslutsfattare*	4	0
1997:71	*Ungdomspolitik för unga*	7	2
1997:105	*Agenda 21 i Sverige*	6	1
1997:131	*Lag om premiepension*	5	1

Anm. 125 remisser av slutbetänkanden har studerats. De som svarat på remisser är SSU (SOU 1997:71 och 1997:105), Ung Vänster (SOU 1997:71) och KDU (SOU 1997:131).

Svarsfrekvensen var totalt sett mycket låg ca 18 %. Slutsatsen är att mycket få slutbetänkanden remitterades till politiska ungdomsför-

bund, och att när det väl hände var svarsfrekvensen mycket låg. Inom Regeringskansliet tycks intresset för att få in remissynpunkter från politiskt aktiva ungdomar vara i det närmaste obefintligt. Samtidigt marginaliserar de politiska ungdomsförbunden sig själva genom att inte svara på remisser. Endast en gång förekom det att ett politiskt ungdomsförbund skickade ett spontant remissvar, nämligen när KDU skickade in synpunkter på betänkandet SOU 1997:29 *Barnpornografifrågan*.

Svarsskolk och spontana svar

Redovisningen har hittills rört vilka remissinstanser som de olika departementen begärt synpunkter från. Nästa fråga handlar om vilka remissinstanser som slutligen skickar in svar och i vilken utsträckning svar kommer in från enskilda personer, organisationer och andra helt spontant.

Vi har först tagit reda på i vilken utsträckning de remissinstanser svarat, som officiellt fått en utredning på remiss.[7] Ett knepigt gränsdragningsproblem finns här mellan *svar* och *ej svar* eftersom många remissvar är mycket korta. De kan innehålla någon enstaka mening, t.ex. om att man avstår från att svara, eller en kortfattad formulering som anger att man inte har något att erinra mot utredningens förslag. Vi har dock valt att definiera "ej svar" på snävast möjliga sätt, dvs. som endast de fall där någon skrivelse från remissinstansen över huvud taget inte inkommit.

Vår analys av svarsfrekvenser bygger på uppgifter från 118 av remisserna, eftersom det inte varit möjligt att få fram uppgifter om några via Finansdepartementets diarium. Sammanlagt har Regeringskansliet begärt in 7 110 remissvar på dessa remisser. Men närmare 18 % av dessa svarade inte. Av tabell 3.10 framgår vilka remisskategorier som avstått från att svara.

[7] Uppgifterna som redovisas i detta avsnitt är hämtade från departementens diarier.

Tabell 3.10. Ej inkomna remissvar per kategori, absoluta och relativa tal

Klass	N	%
Övriga organisationer	372	30
Näringslivets organisationer	158	13
Kommuner	139	11
Övriga statliga myndigheter m.m.	113	9
Fack- och yrkesföreningar	104	8
Universitet och högskolor	68	5
Privata företag	65	5
Övrigt	41	3
Länsstyrelser m.m.	24	2
Statliga företag och affärsverk	21	2
Övrigt under kommuner och landsting	20	2
Rättsväsendet	18	1
Landsting	18	1
Kommun- och landstingsförbunden	15	1
Oklassade	91	7
Totalt	**1 267**	**100**

Anm. Bygger på uppgifter om endast 118 remisser av slutbetänkanden eftersom uppgifter saknas för sju remisser i Finansdepartementets diarier.

Av tabellen framgår hur vanligt det är att remissinstanserna inte skickar in något remissvar.[8] De statliga myndigheterna svarade för närmare 40 % av de uteblivna remissvaren. För att få veta hur vanligt det är att remissinstanser inom olika kategorier av remissinstanser svarar eller inte måste antalet inkomna svar jämföras med antalet remissinstanser i remisskrivelserna.

[8] Uppgifterna avser endast de instanser det varit möjligt att klassa.

Tabell 3.11. Obesvarade remisser för respektive kategori, relativa tal

Kategori	*Antal efter-frågade svar*	Ej svar %
Privata företag	*117*	56
Övriga organisationer	*869*	43
Övrigt	*132*	31
Näringslivets organisationer	*643*	25
Övrigt under kommuner och landsting	*82*	24
Statliga företag och affärsverk	*108*	19
Fack- och yrkesföreningar	*626*	17
Kommuner	*863*	16
Universitet och högskolor	*490*	14
Kommun- och landstingsförbunden	*171*	9
Landsting	*221*	8
Övriga statliga myndigheter m.m.	*1 851*	6
Länsstyrelser m.m.	*456*	5
Rättsväsendet	*469*	4
Riksdagens myndigheter	*46*	0

Anm. Bygger på uppgifter om 118 remisser av slutbetänkanden under perioden. Totalt har 7 364 remissvar efterfrågats. I 220 av dessa fall har remissinstansen inte kunnat klassific eras. (Av dessa har 41 % ej svarat.) De hanteras som bortfall. Ett annat bortfall, som vi sa knar uppgifter om, är det som består i att vissa inkomna handlingar, som här klassats som remissvar, endast ger besked om att remissinstansen avstår från att svara.

Svarsbortfallet var högst för privata företag (56 %) och övriga organisationer (43 %). För de statliga myndigheterna var bortfallet lågt. Det är dock anmärkningsvärt att det över huvud tagit förekommer att statliga myndigheter inte skickar in några svar alls, inte ens en skrivelse att man inte har för avsikt att svara, detta med tanke på svarsplikten. Det är särskilt många i gruppen universitet och högskolor som inte svarade. En närmare granskning visar att svaren framför allt uteblivit när remisserna skickats direkt till fakulteter och institutioner. Svarsbortfallet var då 21 % jämfört med 9 % i de fall remisserna riktats till högskolan eller universitet.

I sammanhanget bör det påminnas om att myndigheternas skyldighet endast gäller att svara. En myndighet kan välja att inte inkomma med synpunkter, men måste i så fall meddela det (Se vidare kap. 5). Alla – myndigheter, organisationer och privatpersoner – har rätt att lämna svar när ett betänkande eller en promemoria remitterats. Detta brukar ibland framhållas som ett viktigt demokratiskt värde i det svenska traditionella remissväsendet. Det

har därför varit av särskilt intresse att ta reda på hur vanligt det är med spontana remissvar, dvs. när organisationer, myndigheter m.fl. skickar in synpunkter på eget initiativ. Totalt kom 1 167 spontana remissyttranden in under perioden; i genomsnitt 9 spontana yttranden till varje remiss. Genomsnittsvärdet ger emellertid en något missvisande bild. Om man i stället går på medianvärdet blir det i stället 3 spontana remissvar till varje remiss. Endast till 26 % av remisserna kom 9 eller fler spontana svar. Till var femte remiss kom det inte in några spontana remissvar alls. I samband med remissbehandlingen av nio slutbetänkanden kom särskilt många spontana svar – mellan 41 och 161 (tablå 3.4).

Tablå 3.4. Betänkanden som lockat många spontana remissvar

Antal	Titel och SOU	Departement
161	Livsmedelstillsyn i Sverige (1998:61)	Social
81	Steg mot en minoritetspolitik (1997:192)	Jordbruks
65	Den nya gymnasieskolan (1997:107)	Utbildnings
55	Ny kurs i trafikpolitiken (1997:35)	Kommunikations
53	En ny plan- bygg- och bostadsforskning (1997:182)	Inrikes
49	FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan (1998:66)	Utbildnings
44	Att erövra omvärlden – Förslag till läroplan för förskolan (1997:157)	Utbildnings
42	Barnpornografifrågan (1997:29)	Justitie
41	En hållbar kemikaliepolitik (1997:84)	Miljö

Till vissa betänkanden kom så stora mängder av spontana remissvar – man skulle t.o.m. kunna tala om remisstormar. För varje av dessa remissomgångar tillhörde de flesta avsändarna i huvudsak en eller ett fåtal kategorier. Det förefaller även som om det har förekommit organiserade aktioner. Exempelvis inkom 80 spontana yttranden från lokala miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbund över betänkandet *Livsmedelstillsyn i Sverige*. De grupper som ibland skickat många spontana remissvar har framför allt varit ideella föreningar, kommuner och enskilda personer, i den ordningen.

Vilka remissinstanser är det då totalt sett som skickar in spontana remissvar?

Tabell 3.12. Spontana remissvar för respektive kategori, procent av samtliga spontana remissvar

Kategori	%
Övriga organisationer	21
Fack- och yrkesföreningar	16
Enskilda personer	14
Kommuner	9
Näringslivets organisationer	8
Övriga statliga myndigheter m.m.	7
Privata företag	6
Övrigt under kommuner och landsting	5
Universitet och högskolor	5
Länsstyrelser m.m.	3
Övrigt	3
Landsting	1
Statliga företag och affärsverk	1
Kommun- och landstingsförbunden	1
Totalt	**100**

Anm. N = 1 084. I 83 fall har spontana remissvar inkommit från avsändare som ej kunnat kategoriseras. Dessa behandlas som bortfall (ingår ej i N). Bygger på uppgifter om 125 remisser av slutbetänkanden.

Gruppen övriga organisationer, dvs. föreningar utanför arbetsmarknaden och näringslivet, ligger i topp eftersom de står som avsändare till ca en femtedel av alla spontana remissvar. Något färre kom från gruppen fack- och yrkesföreningar. Cirka 14 % av de spontana svaren kom från enskilda personer. Inga spontana remissvar kom vare sig från riksdagens organ eller från rättsväsendet.

Det är intressant att notera att det var samma grupper av remissinstanser som toppar både i fråga om *ej svar* och spontansvar. Som exempel kan nämnas att *övriga organisationer* svarade för 21 % av spontansvaren och för 43 % av de uteblivna remissvaren. De statliga myndigheterna stod för 15 % av de spontana svaren och för 17 % av svarsskolket. I klartext innebär detta att man avstår från att svara när man ombeds komma in med svar, men i stället svarar när man inte ombetts svara. Det är svårt att dra någon långtgående slutsats, men man kan ställa frågan om det finns brister i beredning och handläggning när det gäller att fastställa remisslistorna.

Om man räknar ihop de spontana svaren från olika myndigheter m.m. inom hela den offentliga sektorn ser man att sammantaget 25 % av spontansvaren kommer därifrån.[9]

Om vi väljer att bortse från de enstaka remisser som haft extremt många instanser för remisslistorna blir bilden i stället den som framgår av tabell 3.13.

[9] I jämförelsen ovan finns två skilda metodtekniska problem. Det ena gäller att avgöra vilka inkomna handlingar som är spontanremisser, vilket i vissa fall inte varit explicit angivet i departementens diarier. Utgångspunkten har varit att alla handlingar som inkommit i ett ärende från avsändare som inte är remissinstanser har klassats som spontana remissvar, om det inte varit uppenbart att de är någonting annat. Det finns därmed viss risk för överskattning av antalet spontana remissvar.

Det andra problemet är att vissa remisser svarar för många spontana remissvar. Ofta kommer dessutom dessa spontana yttranden från samma kategori av remissinstanser. Därför finns en risk att en redovisning av totalbilden som i tabell 3.12 skulle vara vilseledande. Vi har även här gjort en undersökning av dessa extremvärdens betydelse, och funnit att den för vissa grupper är ganska stor.

Tabell 3.13. Spontana remissvar för respektive kategori, korrigerat för extremvärden

Kategori	%
Övriga organisationer	19
Enskilda personer	13
Fack- och yrkesföreningar	12
Kommuner	11
Näringslivets organisationer	9
Övriga statliga myndigheter m.m.	9
Privata företag	6
Universitet och högskolor	5
Övrigt under kommuner och landsting	5
Övrigt	4
Länsstyrelser m.m.	3
Landsting	2
Kommun- och landstingsförbunden	1
Statliga företag och affärsverk	1
Totalt	**100**

Anm. Efter att extremvärden räknats bort blir N = 583, jämfört med 1 084 med extremvärden. Extremvärden har räknats fram genom att (1) för varje kategori av remissinstanser ta fram alla remisser av slutbetänkanden där minst ett spontant svar kommit från respektive kategori och (2) ur dessa ta fram den tiondel där antalet spontana svar är störst från den kateg orin.

Övriga organisationer, fack- och yrkesföreningar och enskilda personer får räknat på detta sätt, en något lägre andel av de spontana svaren än tidigare. Kommuner, näringslivsorganisationer och övriga statliga myndigheter ökar däremot.[10]

Vad betyder möjligheten att skicka in spontana remissvar? Totalt utgjorde de spontana remissvaren 15 procent av samtliga remissvar. En intressant jämförelse man kan göra är att på samma sätt relatera antalet spontana remissyttranden till totala antalet inkomna remissvar för varje kategori av remissinstanser. Det ger ett mått på vilken betydelse möjligheten att skicka spontana remissvar har för de olika kategorierna (tabell 3.14).

[10] Stora delar av skillnaderna mellan tabellerna förklaras enbart av de nio fall av slutbetänkanden som lockat flest spontana remissvar (se tablå 3.4).

Tabell 3.14. Spontana yttranden relativt samtliga inkomna yttranden, för respektive kategori

Kategori	Samtliga yttranden	Spontana yttranden	Andel spontana %
Enskilda personer	156	156	100
Privata företag	110	58	53
Övrigt under kommuner och landsting	120	58	48
Övriga organisationer	719	222	31
Övrigt	125	34	27
Fack- och yrkesföreningar	691	169	24
Näringslivets organisationer	563	78	14
Kommuner	821	97	12
Universitet och högskolor	480	58	12
Länsstyrelser m.m.	468	36	8
Landsting	218	15	7
Statliga företag och affärsverk	93	6	6
Övriga statliga myndigheter m.m.	1 815	77	4
Kommun- och landstingsförbunden	162	6	4
Riksdagens organ	46	0	0
Rättsväsendet	451	0	0

Anm. Baseras på uppgifter om 118 remisser av slutbetänkanden. 7 remisser har utgått på grund av tekniska problem med Finansdepartementets diarium.

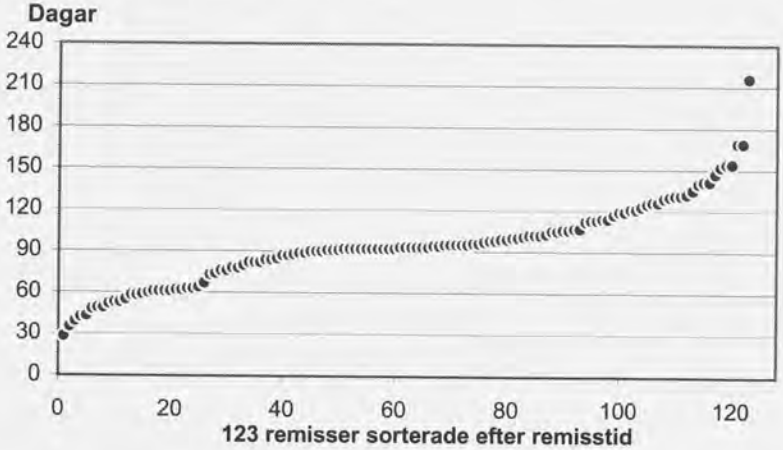
Privata företag är den kategori med störst andel spontana svar av alla inkomna svar. Det är för dessa kategorier som möjligheten att skicka in spontana svar är viktigast. Riksdagens organ samt rättsväsendet har å andra sidan inte avgivit några spontana remissvar alls. Enskilda personer har inte förekommit som ordinarie remissinstans i något fall som vi har studerat, varför det enbart var genom att skicka spontana remissvar som enskilda personer har lämnat yttranden.

Remisstiden vanligen tre månader

Då och då debatteras remisstidernas längd. Den rekommendera de tiden är tre månader. I Statsrådsberedningens promemoria kan man läsa att remisstiden endast i undantagsfall får vara kortare. Hur förhåller det sig då i verkligheten? För två remisser hade det inte angivits någon uppgift om remisstidens längd. Remisstiden

bland de 123 varierade mycket – från 28 till 216 dagar. Som regel var det 93 dagar (medianvärdet), dvs. strax över tremånadersgränsen. Exakt hur lång remisstiden var för respektive remiss framgår av diagram 3.2.

Diagram 3.2. Remisstidens längd



Ofta var remisstiden just cirka tre månader. Om vi generöst räknar med att 85 dagar motsvarar de stipulerade tre månaderna utgjorde närmare en tredjedel av remisserna (31 %) undantagsfall, dvs. remisstiden var kortare. I 12 % av fallen understeg remisstiden två månader. I fråga om ungefär var sjätte remiss var remisstiden längre än fyra månader.

Vad betyder remisstidens längd? Finns det t.ex. något samband mellan remisstid och svarsfrekvens?[11] Rimligen borde korta remisstider leda till att färre svar kommer in. Vi har dock haft svårt att finna några säkra samband utifrån det tillgängliga materialet.

[11] Undersökningen baseras endast på uppgifter om 116 remisser av slutbetänkanden. Av de 125 som tidigare ingått i andra delstudier har 7 utgått på grund av att uppgifter saknas om svarsfrekvens och 2 på grund av att uppgift saknas om remisstid.

Är statliga myndigheter bättre än andra remissinstanser på att svara när remisstiden är kort? Detta är särskilt intressant eftersom dessa är skyldiga att svara på remisser från Regeringskansliet. Av tabell 3.15 framgår hur bilden blir om "ej-svaren" fördelas efter remisstidens längd.

Tabell 3.15. Myndigheternas "svarsskolk"

Remisstid, Dagar	Andel som ej svarat, %
28-60	9,0
61-90	8,3
91-120	6,6
121-150	6,9
151+	5,0
Genomsnitt	**7,1**

Anm. Bygger på material om 116 remisser av slutbetänkanden. Se tidigare fotnot för kommentar. N = 3 338 = antal svar som begärts in från statliga myndigheter.

Det tycks då som om de statliga myndigheternas svarsskolk var mindre när remisstiderna är långa. Beräkningarna i tabellen bör dock tolkas med viss försiktighet. Vi har egentligen endast konstaterat en samvariation, men det behöver inte vara frågan om något orsakssamband.[12]

Det kan diskuteras om det finns något naturligt samband mellan remisstidens längd och remissvarens ambitionsnivå och kvalitet. Det finns emellertid många andra faktorer som kan ha avgörande betydelse, t.ex. hur en myndighet eller en intresseorganisation prioriterar uppgiften att svara på remisser och vilka resurser man beslutar avsätta för detta, dels resurserna över huvud taget, dels för en speciell remiss. Detta behandlas närmare i kapitel 7.

[12] Det är exempelvis tänkbart att departementen generellt har längre remisstid när betänkanden anses vara särskilt viktiga. Om svarsfrekvensen sedan blir hög kan det lika gärna bero på att betänkandet är av stor betydelse som på att remisstiden är lång.

Sammanfattning

Vår genomgång av remisserna under 1997 och första halvåret 1998 visar att nästan alla slutbetänkanden från kommittéväsendet – nio av tio – remitteras till myndigheter och organisationer för synpunkter. I genomsnitt skickas ett betänkande ut för synpunkter till drygt 50 instanser, men variationerna är stora.

Det skiljer också mycket mellan vilka som får olika betänkanden på remiss. Det förefaller inte som om de olika departementen använder standardremisslistor.

Vilka ber departementen om synpunkter? Den offentliga sektorn dominerar tydligt. Närmare 2/3 av samtliga remissinstanser utgjordes av myndigheter m.m. inom staten, kommunerna och landstingen. Närings- och arbetsmarknadsorganisationer utgör 20 % av remissinstanserna. Organisationer och föreningar utan koppling till näringsliv eller arbetsmarknad, utgör 12 % av remissinstanserna.

Svenska Kommunförbundet är den vanligaste remissinstansen. Inte mindre än 75 % av remisserna skickades dit. I det närmaste lika vanligt är det att RRV ombeds svara (74 %). Därefter följer LO (70 %), SACO (67 %), TCO (66 %), Landstingsförbundet (62 %), Statskontoret (61 %) och SAF (54 %). Detta visar att man i stor utsträckning vänder sig till de centrala organisationerna. En orsak till detta kan vara att man anser det vara en uppgift för respektive organisation att i sin tur delegera arbetet med remissvaret. Som jämförelse kan nämnas att endast 47 % av remisserna gick direkt till någon eller några kommuner.

Centraliseringstendensen kan te sig något förvånande, eftersom utvecklingen i samhället under de senaste decennierna inneburit en omfattande delegering av beslut och ansvar. Betydelsen av detta skall dock inte överdrivas. Dels använder sig många centrala organ av egna underremisser (se kap. 7). Dels gick 47 % av remisserna direkt till en eller flera enskilda kommuner jämfört med att 75 % gick till Svenska Kommunförbundet. På samma sätt gick 26 % av remisserna direkt till något eller några landsting; 65 % gick till Landstingsförbundet. I princip samma fördelning mellan centrala organisationen och förbund eller medlemsorganisationer direkt.

Att få möjlighet att svara är dock inte detsamma som att slutligen svara. Statliga myndigheter är i princip skyldiga att svara men cirka 17 % av samtliga *ej svar* gällde statliga myndigheter. Detta trots att *ej svar*, endast utgörs av de fall när det över huvud taget inte kommit in någon skrivelse. Svar med innebörden att man avstår från att svara har vi räknat till svaren.

Svarsfrekvensen varierar kraftigt mellan olika kategorier av remissinstanser. Totalt svarade 83 % av dem som ombetts svara. De statliga myndigheterna är skyldiga att svara och de svarade också i 93 % av fallen. Generellt sett är instanser inom den offentliga sektorn bra på att svara. Sämst var privata företag (44 %) och föreningar utanför arbetsmarknadsområdet (57 %). Fack- och yrkesföreningarna svarade dock i stor utsträckning (84 %).

Under sommaren 1999 uttalade bl.a. företrädare för MUF att det var bortkastade resurser att skriva remissvar. Tiden var bättre använd om man i stället för ett remissvar skrev en debattartikel uttalade en företrädare i morgonnyheterna. Vi har därför tittat närmare på i vilken utsträckning de politiska ungdomsförbunden får betänkanden på remiss respektive i vilken utsträckning man svarar. Vi har funnit att de politiska ungdomsförbunden inte svarat på mer än var fjärde remiss. Det är också ett faktum att de mycket sällan – endast på 4 av 125 – fanns med på regeringens remisslistor.

Ett unikt drag i det svenska öppna remissförfarandet är att vem som så önskar, känner till och har rätt att komma in med svar. Detta oavsett om man står med på en förteckning över remissinstanser i remisskrivelsen eller inte. Sådana spontana yttranden var vanligare än vad vi från början föreställde oss. Totalt utgjorde de spontana svaren 15 % av alla yttranden. Vi fann nästan lika många spontana remissvar som "ej svar". Men mer än hälften av de spontana svaren (56 %) gällde 7 procent av remisserna. I några fall kan man kanske tala om remisstorm, dvs. när väldigt många spontana remissvar skickas in i en särskild fråga.

Endast för 20 % av de remitterade betänkandena saknades spontana remissvar helt. Till var fjärde remiss hade det kommit in 10 eller fler spontansvar. Många av de spontana yttrandena kom från föreningar av olika slag, huvudsakligen verksamma på arbetsmarknadssidan eller inom näringslivet. De spontana svaren kom i

30 % av fallen från den offentliga sektorn. Enskilda personer som aldrig får remisser hade skrivit 15 % av spontansvaren.

Det kan tyckas något märkligt att det delvis är samma kategorier av remissinstanser, som både skickar in spontana remissvar och avstår från att svara eller svarar i ringa utsträckning.

Remisstiden var i genomsnitt 93 dagar, vilket i princip motsvarar de tre månader som anges i Statsrådsberedningens riktlinjer. Svarstiden var kortare än tre månader och flera gånger betydligt kortare, för en tredjedel av remisserna. För var sjätte var den 4 månader eller längre.

Vi har i denna studie också försökt belysa om det finns något samband mellan remisstidens längd och i vilken utsträckning svar verkligen kommer in. Det har varit svårt att finna några entydiga samband. Däremot är det tydligt att statliga myndigheter svarar i mindre utsträckning när remisstiden är kort.

4 Utfrågningar i stället för remisser?

I debatten har det flera gånger framställts som om det skulle finnas en motsättning mellan det traditionella remissväsendet och den nyare utfrågningen eller hearingen (riksdagens revisorer, RRV m.fl.). Dessa utfrågningar betraktas ibland nästan som ett hot mot demokratiska beredning- och beslutsprocessen, som bygger på ett traditionellt remissförfarande. I Svenska Akademiens ordlista, tolfte upplagan från 1998, definieras hearing (pl. hearingar) på följande sätt: *"Offentlig utfrågning – ofta av sakkunniga och i kontroversiella frågor"*. En hearing torde därför i varje fall inte rent definitionsmässigt stå i något motsatsförhållande till offentlighet.

Hur vanligt är det med utfrågningar av olika slag och i vilken utsträckning ersätter de remissförfarandet? För att få en snabb överblick valde vi att via registratorerna vid RRV och Statskontoret göra sökningar i diarierna.[1] RRV fick under närmare sju år, juli 1992 – maj 1999, endast inbjudan till 44 hearingar. Statskontoret hade endast inbjudan till 36 under tre och ett halvt år 1996 – maj 1999.

[1] Att vi redovisar olika perioder för de båda myndigheter förklaras av att det var svårt att få fram uppgifter för en längre period i Statskontorets diarium.

Tabell 4.1. Inbjudningar till utfrågningar till RRV och Statskontoret

År	RRV	Statskontoret
1992	1	-
1993	0	-
1994	4	-
1995	4	-
1996	6	7
1997	13	11
1998	11	8
1999	6	10
Totalt	**44**	**36**

Anm. För Statskontoret saknas uppgifter för perioden 1992–1995. För såväl RRV som Statskontoret avser uppgifterna för 1999 perioden januari–maj.

Av de 44 inbjudningarna till RRV avsåg mindre än hälften diskussioner kring förslag från utredningsväsendet (14 i SOU-serien och 2 i Ds-serien). Endast tre av dessa remitterades på sedvanligt sätt. Remisstiderna var där emellertid mycket korta; i två fall endast 18 respektive 33 dagar. I de flesta av dessa fall hade hearingen ersatt det traditionella remissförfarandet.

För Statskontorets del avsåg en fjärdedel av inbjudningarna diskussioner kring SOU och Ds-betänkanden. Det verkar därför som om debatten och diskussionen kring hotet att utfrågningar ersätter remissförfarandet är något överdriven. Våra uppgifter tyder dock på att antalet inbjudningar till hearingar ökar. Vilka departement eller andra organ är det då som inbjuder till dessa samtal?

Tabell 4.2. Inbjudningar till hearingar fördelade efter departement m.m.

Departe-ment	RRV	Statskontoret	*Totalt*
Statsråds-beredningen	0	0	*0*
Justitie	4	6	*9*
UD	0	0	*0*
Försvar	1	0	*1*
Social	5*	2	*7*
Finans	3	1	*4*
Utbildning	1	1	2
Jordbruk	3	4	*4*
Kultur	0	0	*0*
Näring	5	7	*8*
Miljö	5	2	*5*
Kommunikation	12	9	*13*
Utredningar	3	1	*4*
RK totalt	42	33	*54*
Övriga	2	3**	*5*

* varav 1 tillsammans med dåvarande Arbetsmarknadsdepartementet.

** varav 1 från Riksdagen.

Det har inte varit möjligt att beakta förändringar i departementsindelningen eller hur olika frågor flyttats mellan departementen. Men det är tydligt att hearingar främst utnyttjas av Näringsdepartementet och det tidigare Kommunikationsdepartementet. I dag ingår tidigare Kommunikationsdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet samt ungefär halva Inrikdesdepartementet i det nya Näringsdepartementet.

Jordbruksdepartementet anordnar i begränsad utsträckning utfrågningar. Värt att notera är att Statsrådsberedningen, UD och Kulturdepartementet inte haft några och att Utbildningsdepartementet endast haft två. Bland övriga myndigheter m.m. kan särskilt noteras att en inbjudan till offentlig utfrågning till Statskontoret kommer från Riksdagen.

Flera inbjudningar till Statskontoret under de två senaste åren rör frågor med nära anknytning till EU. Kanske kan detta ses som ett utslag av att kommittéväsendet och det traditionella remissförfarandet ännu inte kunnat anpassas för att hantera EU-frågor.

Systemet med utfrågningar saknar remissväsendets möjligheter för alla att skicka in ett remissvar. I praktiken utgör det kanske främst en möjlighet för organisationer och sammanslutningar av olika slag. Men samtidigt som möjligheten att delta blir allt större eftersom samtliga utredningar numera finns tillgängliga på Internet, minskar möjligheten att delta om utfrågningar ersätter remissen.

Frågan bör dock ställas hur dessa utfrågningar dokumenteras och i vilken utsträckning en sådan dokumentation skulle vara offentlig på samma sätt som remissvar och remissammanställningar.

Det krav på välskrivna och tillgängliga remissammanställningar som tidigare ställts av Riksdagens revisorer bör gälla även myndigheternas och Regeringskansliets dokumentation av utfrågningar.

Vi har också kunnat konstatera att RRV och Statskontoret fått några få inbjudningar till utfrågningar som anordnats av utredningar. Det har inte varit möjligt att få fram i vilken utsträckning utfrågningar under utredningsarbetets gång kommit att ersätta en remissomgång. Det finns dock exempel där detta varit fallet, bl.a. på grund av tidsbrist. Detta torde dock vara vanligast att ett departement i samband med beredningen av ett ärende kompletterar informations- och beredningsprocessen med en hearing.

I flera fall har myndigheter m.fl. i inbjudan till hearingar också ombetts att medföra skriftliga synpunkter, vilket innebär en betydande omläggning och uppsnabbning av myndigheternas arbete med att lämna synpunkter. En remisstid om i genomsnitt tre månader byts på detta sätt ut mot kanske två veckor för att utarbeta en promemoria med synpunkter, som sedan också skall hanteras i en myndighets interna beslutsgång. Om antalet utfrågningar skulle fortsätta att öka kraftigt, kan denna utveckling ställa helt nya krav på en effektivisering av granskningsarbetet i myndigheterna, på sikt kanske även aktualisera omprioritering av resurserna.

5 Remisserna och beslutsprocessen – fallstudier

Urval och analys

För att närmare analysera hur remissinstitutet fungerar och utnyttjas har vi genomfört fem fallstudier där vi granskat fem statliga utredningar. Hela besluts- och beredningskedjan från utredningsdirektiv till riksdagsbeslut har vi gått igenom men fokus ligger på remissvaren och deras effekter.

Vägen från direktiv till riksdagsbeslut har granskats för följande fem betänkanden.

- Kameraövervakning SOU 1996:88
- Förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning SOU 1997:175
- Ansvaret för valutapolitiken SOU 1997:10
- Lokal demokrati i utveckling SOU 1993:90
- I medborgarnas tjänst SOU 1997:57

De fem utredningarna har inte valts slumpmässigt. Syftet med urvalet har i stället varit att täcka in områden som på olika sätt anknyter till frågor om demokrati eller som är av betydelse för ett demokratiskt samhälle.

De tre första fallstudierna är exempel på utredningar om lagstiftning som behandlar brottsförebyggandet, skyddet mot en viss minoritetsgrupp och valutapolitiken. Dessa betänkanden behandlar områden som har tydlig anknytning till demokratiska värden och betydelse för demokrati- och rättssäkerhetsfrågorna i ett vidare perspektiv. De ingick också i en tidigare ESO-rapport om kommittéväsendet, där utredningskvaliteten i betänkandena granskades

särskilt[1]. De två senare utgör exempel på omfattande utredningar kring långsiktiga och ur demokratiaspekt betydelsefulla strukturella frågor.

Fallstudierna representerar också några av de motiv som brukar anges när en utredning tillsätts, såsom formulering av övergripande mål, utformning av en långsiktig policy och lösning av aktuella problem.[2]

Uppläggning av redovisningen

För varje utredning redovisas först utredningsuppdrag och direktiv. Därefter beskrivs kortfattat förslagen i slutbetänkandet.

Tyngdpunkten i genomgången ligger på en beskrivning och analys av själva remissförfarandet. Vi registrerar t.ex. formen för remissinstansernas tillstyrkanden och avstyrkanden, hur långa remissvaren är (antalet sidor) och hur vanligt det är med kvalitetskritik. Vidare finns tabeller som visar hur vanligt det är med alternativa förslag och konsekvensanalyser i svaren.

Svarsambitionen bedöms i en stigande skala: korta svar där förslagen enbart avstyrks eller tillstyrks, yttranden med motiveringar, med utförligare motiveringar och med mycket utförliga motiveringar. Analyskvaliteten vägs samman med utförligheten. De relativt få s.k. spontana remissyttranden, som förekommer i dessa fem fallstudier, har inte tagits med i tabellerna.

Granskningen utgår från de krav på remissbehandling som anges i Statsrådsberedningens promemoria om remissvar[3] och från krav och kriterier som vi hämtat från bl.a. Statsrådsberedningens PM om det svenska utredningsväsendet (Ds SB 1984:1) och i Riksdagens revisorers rapport 1996/97:6.

[1] Ds 1998:57 Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst av Viviann Gunnarsson och Marja Lemne.

[2] Artikel av Kent Zetterberg om det statliga kommittéväsendet i Departementshistoriekommitténs rapport Att styra riket, 1989.

[3] "Svara på remiss- hur och varför" PM Statsrådsberedningen 1993:3, rev. 1998.

Dessa kriterier är följande:

A	att hjälpa regeringen att klarare se konsekvenserna av förslag
B	att informera genom att förorda avslag och bifall till förslag
C	att bidra till att ange ramen för det politiskt möjliga
D	att tillföra nya synpunkter och perspektiv
E	att ge plats för oberoende synpunkter som representerar allmänintresset
F	att granska utredningars kvalitet (teknik, djup, slutsatser)
G	att bidra till att klarlägga politiska positioner och särintressen
H	att ge massmedia hjälp i den kritiska granskningen
I	att sprida informationen om och kring betänkandet via alla remissorgan till större kretsar

I ett särskilt avsnitt – *effekter* – ges en bild av i vilken utsträckning synpunkter och förslag som förts fram i remissvaren fått genomslag i regeringens propositioner, i riksdagsmotioner och i riksdagens beslut. Sammanlagt omfattade granskningen utöver de fem utredningsbetänkandena, samma antal propositioner och utskottsbetänkanden. Vidare har ca 350 remissyttranden och 55 riksdagsmotioner granskats.

Varje fallstudie avslutas med ett avsnitt, där vi ger en översikt över remissvarens innehåll och eventuella påverkan och genomslag i den fortsatta beslutsprocessen. Statskontorets och RRV:s remissvar uppmärksammas särskilt, eftersom de som stabsmyndigheter kan synas ha ett särskilt ansvar.

I ett avslutande avsnitt sammanfattas några generella slutsatser från de fem fallstudierna.

Fallstudie 1: Kameraövervakning, SOU 1996:88

Utredningens uppdrag och direktiv

Regeringen uppdrog den 16 februari 1995 åt lagmannen Ulf Arrfelt att se över frågan om användning av övervakningskameror. Som experter i utredningsarbetet utsågs elva jurister med främst erfarenhet från domstolar och polismyndigheter.

Ett delbetänkande *Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning* (SOU 1995:66) överlämnades redan i juli 1995 och ledde till ändrad lagstiftning (prop. 1995/96:85). Slutbetänkandet överlämnades i juni 1996. Till detta var fogat två särskilda yttranden av utredningens två experter.

Utredaren skulle redovisa en genomgripande översyn av reglerna i lagen om övervakningskameror (1990:484) och lägga förslag till därav motiverade förändringar. En utgångspunkt skulle vara omprövning av existerande system med tillståndsgivning. Vidare skulle följande särskilt beaktas:

- Förutsättningarna för att utvidga användningen
- Utökning av rätten att bevara upptagna bilder
- Ljudupptagning i samband med bildupptagningen
- Utvidgad rätt för polisen att använda övervakningskameror

Hänsyn skulle tas både till intresset av att skydda enskildas integritet och till behovet av att effektivt förebygga respektive utreda allvarligare brott samt förhindra olyckor och liknande.

I direktiven erinrades om att grundregeln i gällande lagstiftning varit den att övervakning av enskilda med kamera i de flesta fall inte fick ske utan vederbörandes vetskap. Vidare erinrades om att tillstånd skulle krävas för att utrymmen som nyttjas av allmänheten skulle få övervakas.

Förslag om att utvidga övervakningsmöjligheterna hade aktualiserats genom framställningar från myndigheter och organisationer och i motioner i riksdagen.

Utredningens förslag

Utredningens förslag till ny lag innebar vissa utvidgningar och preciseringar i förhållande till tidigare lag och lagpraxis. Kameraövervakning skulle även omfatta ljudupptagning i vissa lägen. Tillståndskravet skulle tas bort för vissa användargrupper som banker, postkontor och butiker.

Villkoren för utnyttjandet skulle anges direkt i lagen. Även närområden utanför banker och postkontor skulle kunna få övervakas. Polismyndighet skulle i vissa fall få bedriva övervakning utan tillstånd och anmälningsplikt. Tidigare praxis i tillståndsärenden skulle inte förändras. Rätten att behandla och bevara bilder specialreglerades för bank-, post- och butikslokaler. För övriga kategorier skulle tillstånd prövas i varje fall. Dold kameraövervakning skulle kunna tillåtas endast i tre specialfall. Utredningen föreslog att självfinansieringsprincipen skulle bibehållas, dvs. att verksamheten även framgent skulle finansieras genom avgifter.

Remissen

Betänkandet remitterades till 56 instanser. Remisstiden var fyra månader. På remisskrivelsens förteckning över remissinstanser återfanns domstolsväsendet, vissa förvaltningsmyndigheter bl.a. RRV, länsstyrelser och kommuner, näringslivs- och arbetstagarorganisationer samt Riksidrottsförbundet och tre specialförbund inom idrotten.

Tio remissinstanser avstod från att yttra sig. Bland dem en kommun, Svenska Ishockeyförbundet, Landstingsförbundet och SACO. Vissa länsstyrelser samt Riksåklagaren inhämtade genom underremisser synpunkter. Endast ett spontanyttrande kom in.

Remissvaren finns redovisade i en särskild sammanställning som ansvarigt departement tagit fram. Sammanställningen är omfattande och systematisk och behandlar varje fråga separat.

I allt väsentligt tillstyrkte remissinstanserna utredningens förslag. I fråga om lagens tillämpningsområde inskränkte sig remissinstansernas synpunkter till att i huvudsak ta upp tekniska och lagtekniska detaljfrågor.

Vad gällde frågorna om tillstånd och anmälan för kameraövervakning var de kritiska synpunkterna i de flesta svaren begränsade på i huvudsak samma sätt. Dock hävdades t.ex. att övervakning av närområde utanför banker och postkontor inte borde undantas från tillståndsplikt. Riksåklagaren avstyrkte befrielse för butiksägarna från att behöva söka tillstånd. Försvarsmakten önskade utsträcka befrielsen att även gälla kaserner och stabsbyggnader, dvs. platser dit allmänheten inte har fritt tillträde. Riksarkivet framförde invändningar mot föreslagna gallringsregler i fråga om sådant inspelat material, som överlämnas till polismyndigheterna.

Inte heller frågan om fortsatt tillståndsprövning visade sig särskilt kontroversiell. Problemet med dold kameraövervakning väckte fler kritiska invändningar. Stockholms tingsrätt t.ex. ifrågasatte om inte denna typ av övervakning helt borde undantas från lagstiftningen i fråga. Även JK ansåg att denna typ av övervakning borde regleras i annan lagstiftning. Riksåklagaren däremot godtog den föreslagna lagen men föreslog en annan formulering av lagrummet.

Polismyndigheten i Stockholms län m.fl. avstyrkte utredningens förslag att ur lagtexten utmönstra regeln om undantag från upplysningsplikt, i sådana fall där synnerliga skäl föreligger.

I fråga om polisens användning av öppen kameraövervakning förekom endast vissa invändningar mot att polisen själv skulle få rätt att utan tillstånd använda kameraövervakning och hur länge en sådan övervakning skulle få pågå.

Beträffande reformens finansiering hävdade Försvarsmakten att staten borde vara befriad från avgifter för tillstånd och tillsyn. RRV stödde däremot förslaget att såväl staten, landstingen som kommunerna skulle betala avgifter för länsstyrelsernas arbete med övervakningsärendena. RRV ansåg att full kostnadstäckning borde vara det ekonomiska målet för verksamheten. Ett flertal länsstyrelser underströk vikten av att de får behålla dessa inkomster utan att behöva redovisa dem via statsbudgeten.

Mot förslagets allmänna inriktning restes ett fåtal invändningar. De kom främst från Brottsförebyggande rådet (BRÅ) och stadsdelsförvaltningen Centrum-Göteborg (som av den dåvarande läns-

styrelsen i Göteborg och Bohus län beretts tillfälle att yttra sig). BRÅ ansåg att undersökningen borde fördjupas och nya regler prövas genom försöksverksamhet innan beslut om ny lag fattades. Man anförde "att utredningen inte redovisat tillräckliga argument för en så kraftig utvidgning av kameraövervakningen och så svag kontroll av den som föreslås. Utredningen hade inte analyserat vilka effekter som kan förväntas av övervakningen."

Stadsdelsförvaltningen Centrum-Göteborg hävdade att lagförslagen i vissa delar innebar en alltför långtgående förändring som riskerade att minska skyddet för den personliga integriteten vilket är lagens egentliga syfte.

Sammanfattningsvis visar remissvaren en betydande uppslutning kring utredningens förslag. Endast ett generellt avstyrkande finns. BR• ansåg att den av myndigheten föreslagna försöksverksamheten borde genomföras.

Även om det går att räkna till minst sex avstyrkanden på olika punkter i utredningens förslag bör det ses som ett lågt tal med tanke på utredningens tekniska natur. Med många förslagspunkter och detaljer har den ju utlöst många ifrågasättanden och alternativa förslag – ett 20-tal.

Svarsambitionen varierade endast obetydligt. Från tio instanser kom inga yttranden alls. Endast åtta yttranden var mera utförliga. De kritiska synpunkterna avsåg i allmänhet detaljfrågor spridda över ett vitt fält.

Effekter

Utredningens förslag behandlades i proposition till riksdagen (prop. 1997/98:64). Det slutliga lagförslaget hade även granskats av lagrådet.

I propositionen följdes i huvudsak utredningens förslag. Vissa avvikelser hade dock gjorts, bl.a. till följd av lagrådets granskning och synpunkter i remissvaren. De mera generella invändningarna från BRÅ och från Göteborgs stad hade däremot inte beaktats.

Remissinstansernas synpunkter redovisades i samband med regeringens ställningstagande under olika avsnitt. Så refereras BRÅ:s och Centrum-Göteborgs kritik under avsnittet allmänna utgångs-

punkter. I fråga om lagens tillämpningsområde nämns särskilt de synpunkter som framförts av Riksåklagaren, Försvarsmakten och Länsstyrelsen i det dåvarande Göteborg och Bohus län. I övrigt konstaterades endast att "flertalet remissinstanser delar utredningens förslag."

Beträffande upplysningsplikten och rätten att använda dold kamera frångick regeringen utredningens förslag, vilka också hade kritiserats av en rad remissinstanser. I propositionen hänvisades särskilt till remissvaren från JO och Försvarsmakten.

Utredningens förslag att ta bort länsstyrelsens rätt att medge undantag från upplysningsplikten, som kritiserats av JO m.fl., fanns inte heller med i regeringens förslag. En rad remissinstanser hade begärt att lagtexten skulle förtydligas beträffande de omständigheter som skall beaktas vid tillståndsprövning. Kraven från remissinstanserna om sådana riktlinjer hade tillgodosetts i propositionen.

Utredningen hade inte föreslagit att polisens tillståndsfria övervakning skulle begränsas till viss tid. I propositionens lagförslag begränsades den däremot till en månad. Vidare gjordes undantag för Vägverket enligt denna myndighets önskan i remissyttrandet.

I propositionen redovisas olika synpunkter som framförts av remissinstanserna angående förslaget att vid kameraövervakning i banklokaler, på postkontor och i butiker göra undantag från tillståndsplikten. Särskilt nämns Stockholms tingsrätt och Riksåklagaren samt Sveriges köpmannaförbund. Även Rikspolisstyrelsens synpunkter på förslaget om tillståndsfri kameraövervakning refererades. Regeringens förslag innebar att tillståndssystemet skulle finnas kvar, men att även banklokaler, postkontor och butiker skulle undantas från tillståndsplikten.

LO:s, Svenska Kommunförbundets och Konsumentverkets krav på ökat personalinflytande vid beslut om övervakning tillgodosågs också i propositionen. Detta genom bestämmelse om träffad överenskommelse mellan den som bedriver kameraövervakning i butiker och vederbörande skyddsombud eller annan personalrepresentation.

Med anledning av propositionen väcktes fyra motioner. I motion 1997/98 Ju 20 från folkpartiets representanter i justitieutskottet åberopades de synpunkter och förslag som BRÅ fört fram i sitt remissvar.

I motion Ju 22 från vänsterpartiet avvisades regeringens förslag och förordades i stället en begränsad försöksverksamhet med utökad kameraövervakning. Motionen anknöt till BRÅ:s remissyttrande som dock inte nämndes.

I motion Ju 21 föreslog moderata samlingspartiet att även butiker skulle undantas från tillståndskravet för kameraövervakning av områden omedelbart utanför in- och utgångar. Liknande förslag hade förts fram i remissvaren från Köpmannaförbundet, KF och SAF.

Miljöpartiet de gröna anförde i motion Ju 19 att partiet anser "i likhet med vissa remissinstanser" att regeringens förslag kan utgöra ett hot mot den personliga friheten. Motionärernas synpunkter överensstämde i stort med BRÅ:s remissvar.

Motionerna föranledde inte någon ändring av regeringens förslag. Detta antogs av riksdagen i enlighet med förslag från justitieutskottet i betänkande 1997/98:Ju U14.

Remissvaren – en översikt

Tabell 5.1. Kameraövervakning – översikt över remissvaren

Antal sidor – genomsnitt	2,3
sidor – variation	1 till 15
Kvalitetskritik antal	4
alternativa förslag	22
konsekvensanalyser	5
nämnd i proposition	11
nämnd i motion	3
Svarsambition uttryckt som	
a) inget yttrande	10
b) bara avslag eller tillstyrkande	16
c) yttrande med motiveringar	22
d) yttrande med utförligare motivering	8
e) yttrande med mycket utförliga motiveringar	0
Underremisser	3
Avstyrkande i viss del	7
Avstyrkande helt	1
Spontanremiss	1

Genomgången av remissvaren visar att de i huvudsak tagit upp "tekniska frågor" i vid bemärkelse – en följd av att utredningens uppgift bl.a. var att ta fram och formulera lagstiftningsförslag. Frågeställningarna var konkreta och mötte praktisk sakkunskap hos remissinstansernas olika grupper, som polisen och domstolsrepresentanter, förvaltningsorgan och organisationer inom näringslivet som har intresse av kameraövervakningen.

Yttrandena kan ses som uttryck för remissinstansernas skilda och varierande kompetenser. I remissvaren ges relativt utförliga kommentarer med synpunkter som kanske främst speglar remissinstansernas praktiska erfarenheter, bl.a. behovet av lagteknisk precisering i förhållande till nuläget. Den allmänna avvägningen mellan behovet av ökad säkerhet och respekt för individers integritet som gjorts enligt direktiven till utredarna accepterades så gott

som genomgående. Det är svårt att peka på någon uppenbar brist i valet av remissinstanser. Just omständigheten att så lite av övergripande principiell prövning präglat yttrandena kunde möjligen peka mot att några fler instanser med mer akademisk – t.ex. juridisk och sociologisk – forskningskompetens skulle varit av värde.

RRV:s yttrande behandlade främst utredningens förslag om avgifter. RRV ansåg i likhet med utredningen att kostnaderna för tillsynen skulle bäras av dem som använder övervakningskameror samt att full kostnadstäckning borde vara det ekonomiska målet. Vidare kritiserade man utredningen för att den inte klargjort vilken typ av avgift – expeditions- eller ansökningsavgift den hade föreslagit.

Statskontoret fick aldrig betänkandet på remiss.

Den kvalitetskritik som framfördes i remisserna stämmer delvis överens med den som riktades mot betänkandet i den tidigare ESO-studien.

Enligt vår bedömning har remissbehandlingen av förslagen i detta fall hjälpt regeringen att klarare se konsekvenserna av utredningens förslag och se ramen för det politiskt möjliga. Remissvaren har utan tvekan även tillfört synpunkter och perspektiv som också beaktats i propositionen. På motsvarande sätt har förslagen i propositionen tydligt uttryckt flera olika hänsynstaganden till olika slag av "särintressen" bland de olika grupper som berörs av förslagen.

Fallstudie 2: Förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning, SOU 1997:175

Utredningens uppdrag och direktiv

Den 7 mars 1997 förordnade regeringen riksdagsledamoten Berit Andnor att utreda behovet av förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning. Som experter i utredningen förordnades två rättssakkunniga från det dåvarande Arbetsmarknadsdepartementet och från Socialdepartementet. Till utredningen

knöts vidare en referensgrupp på tio personer som representerade olika arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

Regeringen hade parallellt tillsatt tre olika utredningar för diskrimineringsgrunderna sexuell läggning, etnisk tillhörighet och funktionshinder. De två senare grunderna hade som utgångspunkt att lagskydd skulle införas. Även när det gällde sexuell läggning skulle behovet av lagstiftning "kartläggas och analyseras" samtidigt som andra länders lagstiftning skulle redovisas.

Vidare skulle utredaren efter lämplighetsbedömning föreslå om, och i så fall på vilket sätt, dessa frågor borde lagregleras. Om ett sådant förslag skulle läggas fram, skulle utredningen föreslå vilka som skulle omfattas av skyddet – enbart homosexuella, bisexuella eller eventuellt en vidare grupp. Hur förbud mot diskriminering i dessa fall skulle förhålla sig till bestämmelserna i jämställdhetslagen, lagen om etnisk diskriminering och en eventuellt inrättad lag mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder skulle också belysas.

Samråd förutsattes ske mellan diskrimineringsutredningarna om lagstiftningens utformning och om behovet av att inrätta myndighet eller ombudsmannafunktion.

Utredningens förslag

Förslag om lagstiftning lämnades av utredaren i ett betänkande den 1 december 1997. Utgångspunkten var att en arbetsgivare i princip inte i något avseende bör beakta en arbetssökandes eller anställds sexuella läggning. Kränkande hänsyn till sexuell läggning borde därför enligt utredningen ses som diskriminering och bör vara förbjuden.

Utredaren konstaterade att gjorda undersökningar och de olika kontakter som tagits visat att det förekom diskriminering av homosexuella och bisexuella i arbetslivet.

Den föreslagna lagstiftningen motiveras dels med förekomsten av ett praktiskt behov av sådan, dels utifrån principiella överväganden. Utredaren menade, att en lag kunde ha en normbildande och attitydpåverkande effekt som på längre sikt skulle kunna få stor betydelse. Att avstå från lagstiftning här när lagstiftning redan

fanns i fråga om etnisk diskriminering respektive diskriminering av funktionshindrade skulle kunna motiveras enbart om det förhöll sig så att praktiskt taget ingen diskriminering förekom. Detta var, konstaterade utredaren, inte fallet.

Redan befintliga rättsregler gav enligt utredaren inte tillräckligt skydd mot diskriminering. Inte heller enligt utredarens bedömning kunde det ses som tillräckligt att överlämna denna fråga till arbetsmarknadens parter.

I lagförslaget skilde utredarna mellan å ena sidan homo-, bi- och heterosexuell läggning och å andra sidan sexuella handlingsmönster och beteenden utanför den här avsedda lagstiftningen. Dessa senare omfattades i några fall av annan lagstiftning och i andra reglerades de inte alls. Som exempel nämndes pedofili, exhibitionism, transvestism och voyeurism.

Den föreslagna lagstiftningen innebar att homo- och bisexuella inte får behandlas sämre än heterosexuella i arbetslivet. Sådant missgynnande som lagen avsåg kunde innebära att en person var diskriminerad om denna nekades anställning eller som anställd fått sämre villkor än andra på arbetsplatsen. Det skulle vara tillräckligt om den sexuella läggningen varit en av de omständigheter som påverkat arbetsgivarens handlande och det krävdes inte uppsåt eller ens vårdslöshet från arbetsgivarens sida utan bara att denne haft kännedom om den drabbades läggning.

Arbetsgivare kunde enligt utredningen bli skyldig betala skadestånd för kränkning och ekonomisk förlust som vållats den arbetssökande eller arbetstagaren. En diskriminerande uppsägning skulle kunna förklaras ogiltig av domstol.

Ombudsmannen för etnisk diskriminering (DO) föreslogs också få rätt att föra talan för arbetstagare i Arbetsdomstolen i dessa frågor och skulle i fortsättningen vara "Diskriminerings-ombudsman". Folkhälsoinstitutet föreslogs få en övergripande samordnande och rådgivande funktion.

Remissen

Betänkandet remitterades till 34 instanser. Remisstiden var tre månader. Sammanlagt 37 yttranden kom in, varav tre var spontanyttranden, bl.a. från Svenska kyrkans centralstyrelse. En sammanställning av remissyttrandena har gjorts av Arbetsmarknadsdepartementet.

Remissinstanserna utgjordes av juridiska organ, arbetsmarknadens organisationer, näringslivet, kyrkan, universitet och högskolor samt olika organisationer för de sexuellt avvikande.

Förslagen tillstyrktes i flertalet fall i allmänna ordalag, dock i betydande utsträckning med detaljinvändningar och förslag om alternativa lösningar och även avslag i viss del. I åtta fall avslogs generellt tanken på införande av lagstiftning, i huvudsak med motivering att en samlad lagstiftning mot diskriminering i arbetslivet vore mer önskvärd.

I över hälften av yttrandena tillstyrktes förslaget om lagstiftning på området, bl.a. av tunga remissinstanser som Folkhälsoinstitutet, JämO, RFSU, Svenska kyrkans centralstyrelse, Arbetarskyddsstyrelsen samt tingsrätterna i Stockholm och Göteborg.

Arbetsgivarorganisationerna, Kooperationens förhandlingsorganisation (KFO), Svenska Kommunförbundet, Stockholms universitets juridiska fakultet samt Föreningen för transgender FPE-NE Region Sverige avstyrkte förslaget om lagstiftning.

Den juridiska fakulteten vid Stockholms universitet uttryckte oro för att uttryckliga diskrimineringsförbud för särskilda grupper skulle kunna leda till att det generella skyddet mot diskriminerande särbehandling på sikt skulle förlora i betydelse. Fakulteten ansåg, att utredningen underskattat det skydd som befintliga regler på arbetsmarknaden erbjöd.

Från arbetsgivarorganisationerna framfördes utöver bedömningen att någon ny särskild lagstiftning inte behövdes, bl.a. argument för att lagstiftning på området skulle kunna försvåra för företagen att anställa personal och att detta speciellt skulle drabba mindre företag.

Olika delinvändningar mot förslagets utformning framfördes i remissvaren. Många tog upp frågan om det är önskvärt med flera

olika lagar eller en mer samordnad lagstiftning. Vissa instanser t.ex. Arbetsgivarverket, LO, Svenska Kommunförbundet och RRV, ansåg att man borde ha en generell lag mot diskriminering inom arbetslivet. Andra remissinstanser begränsade sig till att önska en mera långtgående samordning mellan lagarna om förbud mot diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, sexuell läggning och funktionshinder.

Svenska avdelningen av den internationella juristkommissionen ansåg det olämpligt med fyra olika lagar som handhas av olika myndigheter och betonar behovet av anpassning till europarätten.

Även i fråga om hur lagen anger den personkrets som avses med förbudslagstiftningen gick meningarna isär. Föreningen för transgender-Region Sverige ansåg, att eftersom en rad uttryck för sexuell läggning föll utanför lagförslagets definitioner skulle personer som därigenom utesluts från skyddet komma att utsättas för indirekt legalt sanktionerad diskriminering. Även JämO uppmärksammade på bristen på skydd för de transsexuella. Svenska kyrkans centralstyrelse hade uppfattningen att personkretsbestämningen borde övervägas ytterligare.

Vad gäller lagförslagets skydd mot indirekt diskriminering hävdade SAF det betänkliga i att även oavsiktliga förfaranden från arbetsgivarens sida skall kunna utgöra lagbrott. Arbetsgivarens ansvar borde inte utsträckas till att omfatta hela anställningsförfarandet.

I fråga om trakasserier ansåg Svenska juristkommissionen att det inte fanns skäl att definiera dessa på olika sätt i de tre skilda lagarna. Samma uppfattning framfördes av LO.

RRV förordade att tillsynen och myndighetsorganisationen för deras efterlevnad borde samordnas i en av lagarna, eftersom de är likartade.

Effekter

Regeringen överlämnade sent under våren 1998 tre propositioner till riksdagen med förslag mot diskriminering på grund av sexuell läggning (prop. 1998/99:180) av funktionshindrade (prop. 1998/99:179) och avseende etnisk diskriminering (prop. 1998/99:177). Dessa lagar föreslogs avse hela arbetsmarknaden och gälla såväl arbetstagare som arbetssökande. De omfattade vidare förbud mot såväl direkt som indirekt diskriminering och var till stora delar utformade på likartat sätt.

Tillsynen av lagarnas efterlevnad föreslogs ligga på tre ombudsmän – ombudsmannen för diskriminering på grund av sexuell läggning skulle bli en nyupprättad myndighet. Den nuvarande nämnden mot etnisk diskriminering skulle ges nytt namn – Nämnden mot diskriminering – och handlägga vissa ärenden från alla tre områdena.

I proposition 1998/99:180 följdes utredningens förslag frånsett de mindre justeringar som gjorts av Lagrådet. Regeringen anförde att den "långsiktiga påverkan av arbetsgivare och allmänhet torde vara den viktigaste funktionen av den nya lagen". Man konstaterade också att Europarådets konvention om mänskliga rättigheter, ILO-konventionen 111 och EG-rätten saknade regler som förbjuder diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning. Olika synpunkter och invändningar i remissvaren redovisas mycket detaljerat både i översiktlig form och under varje förslag i propositionen.

När det gäller lagrummet om indirekt diskriminering har utredningens förslag omformulerats, vilket gjort en något annan intresseavvägning möjlig till förmån för arbetsgivarparten. I det fallet saknas dock ett tydligt samband med de synpunkter som framförts av arbetsgivarorganisationerna i remissvarvet, eftersom också andra hänsyn vägts in i motiveringen.

I fråga om trakasserier har regeringen valt en något mer generell formulering genom att välja uttrycket "integritetskränkning".

Vad gäller bestämmelser om påföljder har regeringen avvikit. något från utredningens förslag genom att öppna möjlighet för

arbetstagare som utsatts för repressalier till följd av anmälan att få inte blott allmänt skadestånd utan även ekonomiskt skadestånd.

Propositionens förslag om tre olika ombudsmän avvek från utredningens. Förslaget att Folkhälsoinstitutet skulle ha en samordnande funktion med stöd av ombudsmannen för etnisk diskriminering som rådgivare och processförare ansågs inte vare sig tillräckligt eller effektivt.

De marginella avvikelserna i propositionen från utredningsförslagen kan inte på någon punkt direkt ledas tillbaka till markeringar från remissinstanserna. Ändå är de olika ställningstagandena i remissvaren – både de som tillstyrker förslagen och de som innehåller invändningar – noga redovisade i både propositionen och i arbetsmarknadsutskottets betänkande(1998/99:AU04).

Arbetsgivarorganisationernas tydliga avståndstagande från förslaget om lagstiftning vägde av allt att döma inte tungt och hade inte heller stöd i övriga remissyttranden. Däremot vann den breda remissopinionen till förmån för en mer samlad lagstiftning – åtminstone på sikt – gehör både i propositionen och i riksdagen genom skrivningar som ställde i utsikt fortsatt utredningsarbete i detta syfte.

Arbetsmarknadsutskottet tillstyrkte förslaget att stifta tre nya lagar mot diskriminering, varav en enligt propositionen gällande diskriminering på grund av sexuell läggning. Utskottet ställde sig i huvudsak bakom regeringens förslag. Utskottet föreslog dock ett tillkännagivande om att möjligheterna att samordna diskrimineringslagarna borde utredas. Endast 3 av totalt 22 motioner tog upp frågor om diskriminering på grund av sexuell läggning. Det gällde motion 1998/99 A 703 (c) som yrkade avslag på propositionen, motionerna 1998/99 A7 (s) och A8 (fp) som tog upp frågan om skyldighet för arbetsgivare att genom åtgärder förebygga trakasserier mot viss anställd. Utskottet redovisar att det under ärendets beredning uppvaktats bl.a. av företrädare för RFSL (Riksförbundet för sexuellt likaberättigande) och för Företagarnas riksorganisation. Samtliga motioner avslogs.

Riksdagen fattade beslut i enlighet med utskottets förslag.

Remissvaren – en översikt

Tabell 5.2. Förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning – översikt över remissvaren

Antal sidor – genomsnitt	3,3
antal sidor – variation	till 30
Kvalitetskritik – antal fall	7
Alternativa förslag	11
Konsekvensanalyser	2
Nämnd i proposition	26
Nämnd i motion	2
Svarsambition uttryckt som	
a) inget yttrande	1
b) bara avslag eller tillstyrkande	11
c) yttrande med motiveringar	14
d) med utförligare motiveringar	5
e) med mycket utförliga motiveringar	3
Underremisser	2
Avstyrkande i viss del	5
Avstyrkande helt	8
Spontanyttrande	3

Fallstudien visar att den kritiska granskningen från remissinstansernas sida har breddat regeringens och riksdagens beslutsunderlag. Genom detta granskningsvarv har viss ytterligare kunskap om konsekvenser av förslagen om åtgärder kommit fram. Genom svaren har den politiska opinionen kartlagts och besluts- och beredningsprocessen har tillförts ytterligare synpunkter och perspektiv. Övriga kriterier synes endast i begränsad utsträckning tillämpliga i karakteristiken av förloppet i detta fall.

Urvalet av remissinstanser ger enligt vår bedömning representativa utslag i form av principiella ställningstaganden och sakligt kritiska observationer. Svarsambitionen var genomgående relativt

hög, även om utförliga granskningar och analyser är relativt få i remissvaren.

Med hänsyn till riktlinjerna för utredningen som de angavs i direktiven, vilka i sin tur byggde på en omfattande opinion till förmån för åtgärder mot diskriminering, är det knappast förvånande att propositionen så nära kom att följa utredningens förslag och att riksdagen beslutade i huvudsak utan ändringar. Ändå svarade markeringar i propositionen och tillkännagivandet i riksdagen om fortsatt utredning på ett tydligt sätt mot en stark opinion för mer samordnad lagstiftning på området i remissvaren.

I ESO-rapportens granskning förekom viss kritik mot kvalitet i detta betänkande. Delvis samma kritik framfördes av remissinstanserna.

RRV instämde i sitt kortfattade remissvar(en sida) i utredningens bedömning att de samordnande och processförande uppgifterna borde handhas av olika instanser. Vidare ansåg RRV att en gemensam lag för diskriminering i arbetslivet borde övervägas i den fortsatta beredningen av frågan samt att tillsyn och myndighetsorganisation borde kunna samordnas. Någon kritisk granskning av utredningens arbetsmetoder gjorde inte RRV.

Statskontoret fick aldrig utredningen på remiss.

Fallstudie 3: Ansvaret för valutapolitiken SOU 1977:10

Utredningens uppdrag och direktiv

Som ett av flera led i regeringens förberedelser för en delvis förändrad status och ändrade befogenheter för Riksbanken och för att genom detta förbereda en anpassning till förhållandena inom EU tillsattes en särskild utredare. Pierre Vinde, tidigare ställföreträdande generalsekreterare i OECD, fick i uppdrag att belysa förutsättningar och åtgärder. Som sakkunnig tillkallades rådgivaren i Riksbanken docenten Staffan Viotti. Vidare förordnades två experter.

Enligt direktiven var huvuduppgiften "att föreslå de grundlagsändringar och övriga lagändringar som krävs för att ge rege-

ringen ansvaret för övergripande valutapolitiska beslut." Frågan om en sådan förändring var lämplig eller inte skulle däremot enligt direktiven inte prövas. Den tänkta förändringen innebar att regeringen skulle ta över ansvaret för valutapolitiken från Riksbanken. Utredningen lämnade sitt betänkande den 2 januari 1997. Ett särskilt yttrande från Staffan Viotti, sakkunnig i utredningen, avvek delvis från Vindes förslag.

Enligt direktiven var utredarens uppgift mera preciserat att:

- föreslå lagändringar som krävdes för att ge regeringen ansvaret för övergripande valutapolitiska beslut,
- kartlägga hur ansvaret för valutapolitiska frågor var i detalj fördelat mellan regering och centralbank i andra EU-länder och hur relationen mellan regering och centralbank i dessa frågor utformats där,
- föreslå hur relationerna mellan regeringen och Riksbanken i Sverige borde utformas när det gäller valutapolitik och lämna förslag i syfte att minska risken för en målkonflikt mellan penningpolitiken och valutapolitiken.

I direktiven framhölls särskilt att utredarens förslag borde utformas så att trovärdigheten för penningpolitiken skulle säkerställas och risken så långt möjligt minskas för en målkonflikt mellan penning- och valutapolitik.

Utredaren skulle överväga lämplig arbetsfördelning mellan regeringen och Riksbanken i beslut i fråga som gällde att fastställa centralkurs i växelkurssystemet. Flera tänkbara sätt kunde övervägas för att minska risken för målkonflikter.

Utredningens utgångspunkt var att regeringen skulle fatta beslut om växelkursregim och "vid fast växelkurs fastställa det system som skall gälla för att bestämma kronans värde i förhållande till utländska valutor".

Ansvaret för mindre övergripande valutapolitiska frågor liksom ansvaret för "dagliga" valutapolitiska åtgärder och justeringar förutsattes ligga kvar hos Riksbanken.

Utredningens förslag

Utredarens förslag följde helt de tydliga och noga preciserade direktiven. I huvudsak betyder detta att:

- till de övergripande frågor som bör beslutas av regeringen hör val av växelkursregim samt val av centralkurs och bandbredd vid regimer med fast växelkurs,
- regeringens beslut skall tas på initiativ av eller efter samråd med Riksbanken, varvid regeringen inte får åsidosätta det för penningpolitiken fastställda målet prisstabilitet,
- Riksbanken skall offentligen anmäla till regeringen om föreslagna valutapolitiska beslut eller åtgärder som sätter penningpolitiken i fara,
- regeringen får utfärda allmänna riktlinjer för valutapolitiken vid flytande valutakurs,
- prisstabilitetsmålet normalt skall vara överordnat växelkursmålet,
- den målkonflikt som kan uppstå i extrema situationer som gör denna prioritering orimlig får lösas genom att regeringen i detta fall får föreskriva att växelkursmålet skall vara överordnat.

Utredaren erinrade i betänkandet om att viktiga valutapolitiska beslut under det senaste kvartsseklet i sak fattats av eller godkänts av regeringen även om de formella besluten tagits av riksbanksfullmäktige. Den nu föreslagna ordningen skulle enligt utredaren innebära att så länge Sverige inte är medlem i EMU, så skulle Riksbankens ställning stärkas i både penningpolitiskt och valutapolitiskt hänseende.

I ett särskilt yttrande av Staffan Viotti, sakkunnig i utredningen, gjorde denne bedömningen, att det förelåg risk för målkonflikt mellan penningpolitiken och valutapolitiken om utredarens förslag genomfördes. Denna risk borde dock kunna minska genom vissa ändringar. Den föreslagna utformningen av lagförslaget, som skulle ge regeringen rätt att bestämma om tillämpningen av valutasystemet gav, anförde Viotti, regeringen möjlighet att utan lagstiftning genomdriva valutapolitiska beslut i strid mot prisstabili-

tetsmålet. Han ville därför inte att regeringens skulle ha ansvaret även för val av centralkurs och bandbredd vid fast växelkurs.

Remissen

Remisstiden var kort; endast två månader. Utredningen remitterades till 38 instanser. Totalt kom 28 yttranden in från näringslivet, förvaltningen, universiteten, juridiska instanser och arbetsmarknadens parter. Tio remissinstanser avstod från att yttra sig.

Förslagen avstyrktes helt eller delvis i 20 av totalt 28 svar. Flertalet yttranden var relativt kortfattade. Ett mindre antal var dock mycket omfattande, särskilt de från riksbanksfullmäktige, Riksgäldskontoret och från Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet.

Någon särskild sammanställning av yttrandena gjordes inte av Finansdepartementet.

Klara tillstyrkanden förekom blott i åtta yttranden – från Handelns utredningsinstitut, LO, Stockholms universitets juridiska fakultet, AMS, Hovrätten i Skåne-Blekinge, Kammarrätten i Göteborg, Överstyrelsen för civil beredskap och Finansinspektionen.

Kritiken fokuserades till frågan om att särskilja ansvaret för valutapolitiken och penningpolitiken samt förslaget om att regeringens ansvar skulle innefatta inte blott valet av "växelkursregim" utan även makten över centralkurs och bandbredd när kursen är fast liksom instruktionsmakt visavi Riksbanken vid flytande kurs. Många av de instanser som avstyrkte förslagen helt eller delvis åberopade Viottis särskilda yttrande.

Invändningarna kom från bankerna och näringslivets olika organisationer men även från berörda statliga myndigheter och från universiteten. Mest utförliga var riksbanksfullmäktige, Riksgäldskontoret samt Stockholms och Uppsala universitet. Dessa stödde Viottis uppfattning men gick längre i sin kritik. Denna kritik avsåg dock delvis även direktiven och vad man fann vara motsägelsefullt i utredarens analys.

Effekter

Vindes utredning följdes av en ny utredning, en sakkunnigkommitté. Resultatet finns redovisat i en departementspromemoria (Ds 1997:50), som gav underlag för vissa modifieringar i förhållande till det ursprungliga utredningsförslaget. Den relativt starka remissopinionen mot det ursprungliga förslaget torde ha varit ett av motiven för att tillsätta en ny arbetsgrupp.

Ds 1997:50 remitterades bl.a. till riksbanksfullmäktige, som tillstyrkte förslagen i deras nya, modifierade utformning.

Slutlig ställning i frågan togs efter Lagrådets granskning, i proposition 1997/98:40 Riksbankens ställning. I denna föreslogs att Riksbankens ställning skulle stärkas och att denna skulle ansvara för penningpolitiken vars mål angavs vara att upprätthålla fast penningvärde. Ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor skulle däremot föras över till regeringen från Riksbanken. Bestämmelser om valutapolitiken skulle tas in i en ny lag om valutapolitik. Det skulle ankomma på regeringen att bestämma system för kronans värde i förhållande till andra valutor (växelkurssys-tem). Riksbanken som verkställande organ skulle avgöra frågan om centralkurs och bandbredd i fast växelkurssystem och den praktiska tillämpningen av valutapolitik i ett system med flytande kurs.

I de två senare frågorna innebar regeringens ställningstagande en avvikelse från Vindes ursprungliga förslag. I praktiken hade remissopinionen fått genomslag i en central fråga. Detta framgick av propositionen, där utredningarna och remissyttrandena redovisas korrekt, men utan att alltför tydligt framhäva skillnaden mellan regeringspositionen i direktiven och i propositionen.

I propositionen föreslogs vidare rätt för Riksbanken att initiera förändringar av växelkursregim genom att vända sig till regeringen. Därigenom fick regeringen lagstadgad skyldighet att samråda med Riksbanken inför övergripande valutapolitiska beslut. Här framgår inte något klart samband med remissopinionen.

I konstitutionsutskottets betänkande 1997/98:KU15 tillstyrktes i huvudsak propositionens förslag. Av de sju motioner som väcktes i riksdagen med anledning av propositionen anknöt endast två direkt till utredningen om valutapolitiken. Det gällde i båda

fallen yrkanden om generellt avslag – 1997/98:K4 (s) och 1997/98:K5 (mp).

Trots modifikationerna i förslagen i propositionen sett i förhållande till Vindes ursprungliga utredningsförslag kan propositionen sägas i huvudsak ha lett fram till den avsedda omläggningen i enlighet med direktiven till Vindes utredning och till hans förslag. Sedan konstitutionsutskottet efter att ha hört finansutskottet tillstyrkt förslagen, beslöt riksdagen i enlighet med regeringens förslag. Inga remissyttranden åberopades i riksdagsmotionerna. De i riksdagen väckta motionerna föranledde inte någon ändring i regeringens förslag.

Remissvaren – en översikt

Tablå 5.3. Ansvaret för valutapolitiken – översikt över remissvaren

Antal sidor – genomsnitt	2,9
antal sidor – variation mellan	1 till 13
kvalitetskritik – antal fall	4
alternativa förslag	0
konsekvensanalyser	3
nämnda i propositionen	5
nämnda i motion	0
Svarsambition uttryckt som	
a) inget yttrande	10
b) yttrande för avslag eller tillstyrkande	1
c) yttrande med motiveringar	24
d) med utförlig motivering	0
e) med mycket utförlig motivering	3
Underremisser	0
Avstyrkande i viss del	5
Avstyrkande helt	15
Spontanremiss	0

Drygt en fjärdedel av remissinstanserna – 10 av 38 – svarade inte. Av de 28 svaren var 8 på en sida. Om man räknar ihop de som inte svarade alls och de som svarade mycket kortfattat var det nära 50 % av remissinstanserna som valde att inte fördjupa sig. Frågan inställer sig då om urvalet av instanser kanske hade kunnat göras bättre genom utvidgningar till fler instanser med adekvat kompetens t.ex. olika forskningsinstitut. Vidare kan man ställa frågan om längre remisstid kunnat ge bättre resultat.

Men hänsyn till de hårt styrande direktiven och det komplicerade uppdraget tycks remissbehandlingen som led i beslutsprocessen ha fungerat väl. I det närmaste samtliga krav i vår checklista

har getts relevans i remissvaren. Särskilt tydligt framgår att den fördjupade analys av sammanhang och beroenden som framlagts i de mer omfattande remissvaren har bidragit till både om- och nytänkande och nya avvägningar i propositionen. Därmed uppnåddes även större enighet kring de slutliga ställningstagandena.

Sammanfattningsvis visar genomgången av remissvaren och den följande beredning- och beslutsprocessen att remissyttrandena genom de många samstämmiga kritiska inslagen bidragit till att klargöra konsekvenserna av utredningsförslaget, informerat genom avslag och tillstyrkanden, klargjort ramen för det politiskt möjliga och slutligen också tillfört nya synpunkter och perspektiv. Processen har bidragit till att klarlägga politiska positioner och särintressen, att ge massmedia hjälp med den kritiska granskningen och att sprida information om och kring betänkandet.

RRV anförde i sitt remissvar att verket vid genomgången av betänkandet bedömt att de frågor som behandlades inte låg inom ramen för RRV:s ansvarsområde. Verket valde därför utifrån sina utgångspunkter att inte kommentera utredningens förslag.

Statskontoret avgav ett kortfattat remissvar på en sida, i vilket myndigheten i huvudsak anslöt sig till utredningens förslag. Man ansåg att den föreslagna ansvarsfördelningen mellan regeringen och Riksbanken med de givna förutsättningarna i huvudsak var väl avvägd. Statskontoret anförde viss tveksamhet mot förslaget att regeringen skulle kunna ge Riksbanken riktlinjer under rörlig växelkurs. Till Statskontorets yttrande var fogat en skiljaktig mening från myndighetens chefsekonom, vilket hade fogats till yttrandet som bilaga på två sidor.

Fallstudie 4: Lokal demokrati i utveckling SOU 1993:90

Utredningens uppdrag och direktiv

Regeringen bemyndigade den 13 februari 1992 chefen för det dåvarande Civildepartementet att tillsätta en kommitté med uppgift att överväga olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin.

Som ordförande i kommittén förordnades kommunalrådet Sven Lindgren och som ledamöter kommunalrådet Erik Abel Ejderum, f. kommunalrådet Axel Gisslén, riksdagsledamoten Stig Grauers, landstingsfullmäktigeledamoten Ulla-Britt Hagström, dåvarande kommunalrådet Gun-Britt Mårtensson, rektorn Magnus Persson, kanslichefen Gustav Rhenman, riksdagsledamoten Catarina Rönnung, kommunalrådet Lars Gerhard Westberg och kommunalrådet Roland Åkesson.

Tre sakkunniga och åtta experter knöts till utredningen. Ett antal delbetänkanden avgavs under 1992 och 1993. Slutbetänkandet överlämnades till regeringen i oktober 1993. I kommitténs uppgift ingick att fullfölja det arbete som föregått 1991 års kommunallagstiftning och att föreslå vissa förändringar i lagen. Vid behandlingen av lagförslaget 1991 hade riksdagen uttalat sig för att fortsatt arbete borde komma till stånd i vissa frågor. Det gällde sambandet mellan fastighetsinnehav och medlemskap i kommuner och landsting, sekretesslagen och kommunernas frihet att organisera sina nämnder samt de kommunala bolagen och offentlighetsprincipen. Även frågan om förtroendevaldas personliga ansvar borde enligt riksdagens mening utredas ytterligare.

Samtliga dessa frågor skulle tas upp av utredningen. Direktiven erinrade om att den snabba samhällsutvecklingen skapar nya förutsättningar för den kommunala verksamheten och att det närmaste skedet torde präglas bl.a. av avreglering, marknadsorientering och internationalisering. I direktiven angavs att utredarna skulle studera konsekvenserna av en alltför kraftig minskning av antalet förtroendevalda. Vidare borde övervägas hur medborgarinflytandet skulle kunna öka samtidigt med ökad valfrihet och när kommunala verksamheter delas upp i s.k. utförar- och beställarroller. Även effekten av ökad bolagisering borde ingå i bilden. Utredningen

skulle lägga fram förslag till regler som säkerställer insyn och kontroll samt även uppmärksamma internationaliseringens effekter.

I uppdraget att föreslå åtgärder för att öka kommuninvånarnas inflytande borde ingå att:

- se över reglerna för folkomröstning
- undersöka villkoren för insyn i fullmäktige och nämnder
- inventera möjligheterna till bättre kontakt med invånarna medelst enkäter och inrättande av medborgarkontor
- överväga åtgärder för att ge äldre och handikappade som berörs av kommunal service inflytande över denna.

Kommittén skulle vidare studera de allmänna erfarenheterna av att genomföra kommundelningar och eventuellt föreslå ändringar i regelverket.

Utredningens förslag

Lokaldemokratiutredningens slutbetänkande överlämnades i oktober 1993. Det hade föregåtts av sex delbetänkanden och ett antal rapporter beställda av vetenskapliga institutioner, Statskontoret och enskilda specialister. I slutbetänkandet på närmare 500 sidor lades följande författningsförslag fram:

- Förslag till Lag om ändring i kommunallagen
- Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen
- Förslag till Lag om kommunala självförvaltningsorgan
- Förslag till Lag om kommunala folkomröstningar

Från olika principiella utgångspunkter förordade kommittén vissa åtgärder för att stärka den lokala demokratin:

- ökat inslag av personval
- förlängning av mandatperioden till 4 år
- skilda valdagar för kommunala val och riksdagsval
- möjlighet att lokalt besluta om öppna nämndsammanträden
- inrättande av självförvaltningsorgan med representanter för användarna i majoritet i ledningen

- initiativrätt för kommunmedlemmarna till lokala folkomröstningar
- kvalitetssäkringar i fråga om kommunal service.

Under olika kapitel i utredningen med anknytning till direktivens anvisningar behandlades i tur och ordning följande frågor:

- EU och den kommunala självstyrelsen (överväganden)
- den kommunala organisationen (förslag)
- förändringar i nämndstrukturen (överväganden)
- alternativa produktions- och driftsformer (förslag)
- antalet förtroendeuppdrag och valdas representativitet(överväganden)
- förändringar i politikerrollen (överväganden)
- kommuninvånares insyn och inflytande (förslag-överväganden)
- kommunala folkomröstningar (förslag)
- kvalitetskontroll (överväganden)
- kommundelningar (överväganden)
- ekonomisk ersättning till förtroendevalda (förslag)
- tillsvidareval av styrelser och nämnder (förslag).

Till betänkandet hade fogats två reservationer av ledamoten Rönning samt ett särskilt yttrande av ledamöterna Gisslén, Mårtensson, Persson och Rönnung. Vidare finns ett särskilt yttrande av ledamoten Persson. Dessa gällde grundlagsskyddet för kommunerna, kommunal folkomröstning samt utvecklingen mot marknadsmodeller och beställar- och utförarmodeller i kommunerna. Till den kritiska inställningen i den sistnämnda frågan anknöt senare en del remissinstanser och motioner.

Remissen

Betänkandet remitterades till 88 instanser. Remisstiden var knappt tre månader, julhelgen inräknad. Det var 22 var statliga myndigheter, 30 kommuner, 5 landsting samt 15 organisationer representerande näringsliv, arbetsliv, pensionärer m.fl. som svarade på remissen. Avstod från möjligheten att yttra sig gjorde 16, varav 5 var kommuner. Totalt kom fem spontana remissvar in, varav ett

från en privatperson. Civildepartementet publicerade en remissammanställning på 300 sidor (Ds 1993:90).

I huvudsak positiva till utredningens olika förslag var 40-talet svar, i vilka det angavs få eller inga erinringar. Ett tiotal var i huvudsak negativa, bland dessa en kommun och ett landsting.

Utredningens överväganden, rekommendationer och förslag spände över stora områden. Mot den bakgrunden inskränkte sig flertalet remissinstanser till påpekanden i några konkreta frågor. Svarsambitionen kan mot denna bakgrund enligt vår bedömning betraktas som relativt låg. Flertalet yttranden var kortare än 4 sidor, och endast några få längre än 5 sidor. Till de i huvudsak positiva instanserna hör bl.a. Statskontoret samt Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

I fråga om den kommunala självstyrelsen var 37 svar positiva eller lämnade frågan utan erinran, medan 13 var tveksamma eller negativa. Statskontoret liksom kammarrätten i Sundsvall avstyrkte förslaget om stärkt grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen. De anknöt i svaren till ledamoten Rönnungs reservation. Ytterligare 7 organisationer och 4 myndigheter uttryckte tveksamhet. Inte någon kommun eller något landsting hörde till de tveksamma.

Lokaldemokratiutredningen hade i fråga om den kommunala revisionen avvisat Revisionsutredningens förslag att inga lekmannarevisorer skulle få revidera kommunala bolag. I stället föreslog man nu att revisorernas ställning och arbetsförhållanden skulle ses över. I 22 yttranden accepterades detta förslag. Positiva var 8 statliga myndigheter och 16 kommuner och landsting. Men invändningar gjordes från Stockholms kommun, Malmöhus läns landsting, Konkurrensverket, Statskontoret, Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Industriförbundet och Socialstyrelsen. Dessa ansåg att även auktoriserade revisorer skulle ingå bl.a. med hänvisning till EU-regler.

Beträffande kommitténs synpunkter på nya organisations- och verksamhetsformer uttalade 16 instanser oro över utnyttjande av oseriösa entreprenörer inom vårdsektorn. De kritiserade de bristande möjligheterna till insyn och påverkan i beslutsprocessen inom de beställar- och utförarorganisationer som vissa kommuner

infört eller planerade införa, liksom inom de områden som förts över till privat regi (TCO, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Handikappförbunden, Kooperativa Institutet m.fl.). I dessa ställningstaganden hänvisades i remissvaren till ledamoten Perssons särskilda yttrande.

Utredningens förslag om möjlighet till offentliga sammanträden i kommunernas och landstingens nämnder möttes av kritiska invändningar från 15 kommuner och från Uppsala universitets juridiska fakultet. Även förslaget till nya regler för kommunala folkomröstningar väckte tveksamhet hos 15 remissinstanser. Kammarrätten i Sundsvall, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Kammarkollegiet, PRO samt 9 kommuner och två landsting avstyrkte förslaget. De ansåg att de hittillsvarande reglerna och möjligheterna var tillräckliga.

Kommittén föreslog att kommunallagen skulle ändras så att nämnder i kommuner och landsting skulle väljas "tills vidare" och inte för en period. I ett tiotal yttranden uttrycktes tveksamhet eller avstyrktes förslaget helt. Bland de tveksamma var JO och Svenska Kommunförbundet samt 8 kommuner och landsting. Kommunförbundet ansåg att valet mellan alternativen borde avgöras av kommunfullmäktige i respektive kommun.

Det kan inte sägas att någon samlad och samstämmig kritik med avslagsyrkanden finns på någon punkt i remissomgången. Remisstidens längd kommenterades av fyra kommuner och ett landsting. Dessa remissinstanser anförde att remisstiden var alltför kort för att de skulle kunna avge ett genomarbetat och utförligt svar och en kommun avstod att yttra sig med hänvisning till remisstiden.

Effekter

Regeringen överlämnade proposition 1993/94:188 Lokal Demokrati till riksdagen i mars 1994. Propositionen innehöll förslag till följande lagtexter granskade av lagrådet:

- *Förslag till Lag om ändring i kommunallagen*
  I denna tas upp till lösning även de frågor om kommunal självförvaltning för vilka utredningen utarbetat särskilt lagförslag
- *Förslag till Lag om kommunala folkomröstningar*
- *Förslag till Lag om ändringar i skollagen*
- *Förslag till Lag ändring om ändring i lagen om sekretess*

I propositionen kommenterades kommitténs olika överväganden och rekommendationer beträffande den kommunala verksamheten och den lokala demokratin med hänsyn till pågående utveckling i samhället. För respektive förslag redovisades remissyttrandena tydligt – både de som stödde förslaget och de som var tveksamma eller negativa. Men i många frågor lades inte några förslag fram i propositionen.

Kommitténs förslag om vidgat grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen avskrevs i avvaktan på ytterligare utredning. Detta skulle kunna tolkas som att remissvaren påverkat ställningstagandet. Fortsatta utredningar aviserades också vad gäller förslaget att göra det möjligt att utlysa nyval i samband med kommundelningar liksom beträffande förändringar i reglerna för kommunal revision. I det senare fallet kan remissutfallet ha haft viss betydelse. Regeringen tog inte ställning till frågan om ersättning för förlorade förmåner för förtroendevalda och önskade för tillfället inte ändra dessa bestämmelser i kommunallagen.

Vidare önskade regeringen fortsätta att se över den kommunala revisionen (tänkbar remisseffekt). Kommitténs behandling av frågan om kommunal uppdragsverksamhet och det kommunala medlemskapet föranledde inte heller några förslag till omedelbara beslut. Bl.a. med "hänsyn till remissutfallet" önskade regeringen bereda frågan ytterligare. Detsamma gällde frågan om sekretessen i fri kommunal nämndorganisation.

Regeringen följde utredningens förslag i fråga om entreprenader i kommunal verksamhet – dock avvisades tanken på en generalklausul om insyn och kontroll omfattande privatägda företag. Vad gällde återkallande av förtroendeuppdrag i nämnd under mandatperioden föreslog regeringen att fullmäktige skulle ha rätt till

detta, när den politiska majoriteten inte längre var densamma i nämnden som i fullmäktige. Utredningen hade föreslagit "tillsvidareval" (tänkbar remisseffekt).

Regeringens förslag om kommunala folkomröstningar överensstämde med utredningens, men med det undantaget att gränsen 10 % av de röstberättigade för initiativeffekt sänktes till 5 % (tänkbar remisspåverkan).

Propositionen följde också kommitténs förslag vad gällde offentliga nämndsammanträden och jäv vid dubbla engagemang i nämnd och kommunalt företag.

I fråga om personalföreträdares närvarorätt i nämnder avvek regeringens förslag från utredningens. Närvarorätten skulle bibehållas i nämnder med egen underställd personal, men bara i ärenden som inte avsåg beställning.

Utredningens förslag om särskild lag om självförvaltningsorgan (användarstyrda) hade endast delvis accepterats och tillgodosågs genom nya bestämmelser i kommunallagen. Det skulle krävas att nyttjarna var i majoritet bland dem som företräder organet (tänkbar remisspåverkan). I överensstämmelse med utredningens syn och på grundval av förslag från en särskild arbetsgrupp (Ds C 1993:16) togs en ny grundregel in i kommunallagen om kommunernas rätt att ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter under förutsättning att självkostnadsprincipen tillämpades.

Regeringen lade vidare fram förslag om regler av innebörden att samma sekretess skulle gälla vid kommunal upphandling såväl för interna som för externa anbud. Även det förslaget följde utredningen.

Med anledning av propositionen väcktes fyra motioner 1993/94:K57 från vänsterpartiet, 1993/94:K58 och 1993/94:K60 båda från socialdemokraterna samt 1993/94:K59 från centerpartiet. Motionerna K57 och K60 anknöt i sin kritik av regeringens förslag till synpunkter som förts fram av remissinstanserna. Men inte i någon motion åberopades eller hänvisades till remissvaren.

I konstitutionsutskottets betänkande (1993/94 KU 40) tillstyrktes genomgående regeringens förslag med viss ändrad utformning av några lagrum. I betänkandet behandlade utskottet

även ett antal motioner väckta under allmänna motionstiden. Med anledning härav föreslog utskottet att riksdagen till regeringen skulle ge till känna behovet av en samlad uppföljning och utvärdering av de reformer och omfattande förändringar som hade skett inom den kommunala verksamheten. Liksom i propositionen redovisades i många fall remissinstansernas hållning i olika frågor i betänkandet. Sålunda återspeglades i viss utsträckning den på många punkter splittrade remissopinionen. En del av dess ståndpunkter uttrycktes även, dock utan att vara direkt åberopande i en del motioner.

De motioner som inte ledde till tillkännagivanden avslogs och riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Remissvaren – en översikt

Tabell 5.4. Lokal demokrati i utveckling – översikt över remissvaren

Antal sidor – genomsnitt	3,6
sidor – variation	1 till 15
Kvalitetskritik – antal fall	15
alternativa förslag	13
konsekvensanalyser	8
nämnd i proposition	17
nämnd i motion	0
Svarsambition uttryckt som	
a) inget yttrande	16
b) bara avslag eller tillstyrkande utan motiveringar	34
c) yttrande med motiveringar	23
d) yttrande med utförliga motiveringar	10
e) yttrande med mycket utförliga motiveringar	5
Avstyrkande i viss del	33
Avstyrkande helt	3
Underremisser	3
Spontanyttranden	5

Remissinstanserna var många och svarsambitionen relativt god. Ett betydande antal remissvar uttryckte "avslag till viss del". Men remissopinionen var splittrad. Om invändningarna kring delförslag hade fokuserats kring samma förslag skulle de utgjort en betydande opinion, som skulle kunnat väga tyngre inför regeringens och senare riksdagens ställningstaganden. Nu var de i stället spridda över ett mycket stort antal frågor. Svaren belyste konsekvenserna av förslagen, informerade om avvikande meningar och kunde därför enligt vår bedömning bredda regeringens beslutsunderlag utöver vad utredningen tillhandahållit. Den tillförde också i viss utsträckning nya synpunkter och perspektiv. När det gäller övriga

punkter bör ett frågetecken sättas för om utredningens kvalitet egentligen granskats alls. Flera kommentarer ges men berör bara några av de många frågor som behandlades av utredningen.

Både motståndet från kommunerna och från olika intressegrupper mot utredningens överväganden och förslag tycks ha varit obetydligt. Därför är det tveksamt om det med någon säkerhet går att finna direkta samband mellan kritiska synpunkter i remissyttrandena och de förslag i propositionen som avvek från utredningens ursprungliga förslag. Detta trots att remissopinion åberopades i propositionen vid inte mindre än sjutton tillfällen.

RRV fick aldrig betänkandet på remiss.

Statskontorets remissyttrande på 6 sidor var främst inriktat på frågeställningar av nationellt intresse som rörde relationen statkommun. Statskontoret framförde inte någen kritik mot utredningens metoder eller kvalitet.

Fallstudie 5: I medborgarnas tjänst SOU 1997:57

Utredningens uppdrag och direktiv

Den förvaltningspolitiska kommissionen tillsattes den 21 juni 1995 för att "göra en analys av om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenliga i förhållande till de uppgifter och mål som fastlagts av regering och riksdag." Utredningen förutsattes vidare lämna synpunkter på och förslag om hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i den statliga förvaltningen borde bedrivas i framtiden.

Till ordförande i kommissionen förordnades den 24 augusti Sten Wickbom, tidigare justitieminister och landshövding. Som ledamöter förordnades professorn Barbro Anell, f. generaldirektören Britt-Marie Bystedt, professorn Bengt Jacobsson, professorn Lena Marcusson, generaldirektören Lennart Nilsson, fil. dr Svante Nycander, professorn Rune Premfors och dåvarande docenten Kerstin Sahlin-Andersson.

Slutbetänkandet överlämnades i mars 1997. Till detta var fogat 22 underlagsrapporter. Av dessa rapporter var 11 publicerade; övriga 11 förvaras opublicerade i kommissionen arkiv.

I direktiven pekades på behovet av en mer samlad utvärdering och analys av de olika krav som dagens och morgondagens samhälle ställer på statsförvaltningen. Sättet att organisera den statliga verksamheten kunde enligt direktiven behöva ifrågasättas i grunden.

I direktiven erinrades även om hur olika krav på förvaltningsmyndigheterna under senare år medfört en rad organisations- och strukturförändringar, bl.a. införandet av mål- och resultatstyrning samt en långtgående delegering till myndigheterna. Det påpekades också hur den ökade internationaliseringen och EU-integrationen delvis ändrat villkoren för förvaltningens arbete, organisation och samverkan med regeringen.

Utgångspunkten för kommissionens arbete skulle vara de grundläggande kraven på demokratisk styrning, insyn och kontroll, rättssäkerhet, effektivitet, och tillgänglighet som måste ställas på och tillgodoses av den statliga förvaltningen. Direktiven var relativt utförliga i beskrivningen av det förutsatta utredningsarbetet och avslutades med att uttrycka förväntan om rekommendationer eller förslag till riktlinjer i olika förvaltningspolitiska frågor "i den utsträckning som kommissionen finner lämpligt".

Utredningens förslag

I kommissionens huvudbetänkande sammanfattades i huvudsak synpunkter som framförts i de 22 underlagsrapporterna. Det fanns varken några reservationer eller några särskilda yttranden.

Kommissionens bedömning var att de förvaltningspolitiska problemen skulle komma att bli alltmer centrala. Det gällde därför att förebygga att den statliga förvaltningens ofrånkomliga specialisering, decentralisering och heterogenitet skulle leda till brist på inre sammanhang i statens verksamhet. En gemensam förvaltningskultur och etik borde eftersträvas så långt detta är möjligt.

Förvaltningen måste också vara öppen för behovet av att samverka med olika aktörer i alla led inom landet och i den internationella miljön.

Kommissionen förordade inte någon mer uniform organisering av förvaltningen – variation och flexibilitet ses som värden. Statlig affärsverksamhet sågs inte som motiverad på områden där allmänintresset bäst tjänades av fri etableringsrätt och konkurrens. Myndighetsformen borde vara "självklar" för större delen av det statliga åtagandet. Det borde även övervägas om inte det offenligrättsliga regelsystemet skulle kunna utvidgas till att delvis omfatta vissa organ med förvaltningsuppgifter som inte är myndigheter. Vidare ansåg kommissionen att förvaltningsmyndigheternas möjligheter att ingå avtal och bilda bolag borde klarläggas tydligare.

Kommissionen rekommenderade ett mer samlat grepp över statens transfereringssystem för bidrag till hushållen. Den enligt kommissionen framgångsrika resultatstyrningen av myndigheterna, var dock inte tillräckligt flexibel för att tillgodose hänsynen till de stora skillnaderna i fråga om karaktär och förutsättningar för de många myndigheterna med olika uppgifter.

Vidare ansåg kommissionen att riksdagens kontroll av förvaltningens verksamhet behövde stärkas genom inrättande av ett oberoende revisionsorgan med riksdagen som huvudman.

Generell rätt att överklaga förvaltningsbeslut borde enligt kommissionen vara huvudregeln. I fråga om ledningsorganisationen i förvaltningsmyndigheterna föreslogs att lekmannastyrelser med delat och därmed oklart ansvar skulle avskaffas och ersättas med rådgivande organ. När det gällde utnämning av chefer ansåg kommissionen att det arbete som redan påbörjats med mer långsiktig chefsutveckling borde intensifieras i kombination med ökad öppenhet i rekryteringen. Regeringen borde också enligt kommissionen återta utnämningsmakten i fråga om avdelningschefer vid de statliga myndigheterna.

Regeringskansliets ledning av förvaltningspolitiken borde vidare integreras i en organisatorisk funktion, men kommissionen lade inte fram något närmare förslag om hur detta skulle ske. Inom departementen borde finnas en hög tjänsteman med erfarenhet av att

arbeta nära departementsledningen för att säkerställa kontinuiteten.

En ny särskild reglering av den offentliga tjänsten vid sidan av den för tjänsteansvaret, borde enligt utredarna övervägas. Regeringen borde även ta ett fastare grepp i frågor rörande utbildningen för de statligt anställda. Därför föreslogs bl.a. att en förvaltningsakademi skulle inrättas.

Remissen

Utredningen blev föremål för en mycket omfattande och bred remissbehandling i fyra månader under perioden juni till oktober 1997. Bland de 144 remissinstanserna återfinns såväl stora som små förvaltningsmyndigheter, universitet och högskolor, näringslivets och arbetstagarnas organisationer samt länsstyrelser och kommuner.

Vår genomgång visar att flertalet remissinstanser svarat, men relativt kortfattat och med utgångspunkt från det egna kompetensområdet. Kritiska ställningstaganden var i huvudsak begränsade till frågorna om verksstyrelsernas sammansättning och regeringens utnämningspraxis.

Från detta mönster avviker 17 remissinstanser vars yttranden innehöll såväl utförligare kommentarer och analyser som kritik. Det var svaren från Statskontoret, RRV, Socialstyrelsen, Riksskatteverket, Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen Central, RFV, Post- och Telestyrelsen, Kammarkollegiet, Högskolan i Växjö, Högskoleverket, Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och Riksdagens revisorer.

Yttrandena från Statskontoret och RRV tog också upp generella frågor, t.ex. frågan om kommittéväsendets sätt att fungera. Viss kvalitetskritik fanns i yttranden från högskolan i Örebro, universiteten i Göteborg och Umeå samt Riksdagens revisorer. Högskolan i Örebro påpekade att kommissionen inte lyckats tydliggöra vad som skulle kännetecknа en sammanhängande förvaltningspolitik och hur olika krav på förvaltningen skulle tillgodoses och balanseras. Göteborgs universitet menade att hela analysen i utredningen haltade eftersom konsekvenserna i den kommunala sektorn

inte hade beaktats. Umeå universitet fann kommissionens överväganden "relativt traditionella och intetsägande" samt ifrågasatte varför inte en samlad förvaltningspolitik även borde omfatta landsting och kommuner. Riksdagens revisorer fann kommissionens slutsatser vaga och oprecisa och beklagade att den inte tagit upp frågan om tillsyn och kontroll av kommunala organ eller länsstyrelsernas roll. Kommissionen hade inte använt sig av den möjlighet som direktiven gett att diskutera alternativa utvecklingslinjer för förvaltningen.

Dessa kritiska bedömningar togs inte upp i propositionen. En anledning till detta skulle kunna vara att såväl proposition som utredningsbetänkande innehöll föga av konkreta förslag.

Det är värt observera att bland remissvaren med låg svarsambition återfinns svaren från t.ex. Radio-TV-verket , Kulturrådet, universiteten i Stockholm och i Lund, länsstyrelserna och Svenska Kommunförbundet samt från TCO, SACO, LO och SAF.

Det är uppenbart att kapacitet och möjlighet torde ha funnits hos flera av dessa instanser att i svaren gå djupare in i frågorna. Detta då många av dem har stort principiellt intresse och spänner över många fält. Intresset från arbetsmarknadens parter för hur landet styrs och förvaltas förefaller ringa.

En bidragande orsak till detta kan vara det faktum att betänkandet i enlighet med givna direktiv huvudsakligen hamnade i allmänna normativa bedömningar av olika utvecklingsvägar och i rekommendationer som förutsätter kompletterande utredningar innan konkreta förslag kan presenteras. Där rekommendationerna sett ut som färdiga förslag har de också resulterat i konkreta avstyrkanden respektive tillstyrkanden.

Mot kommissionens analyser, verklighetsbild och principiella bedömningar av önskvärd utveckling var invändningarna mycket få och skedde i anslutning till att en allmänt positiv inställning till utredningen tillkännagavs. Huvudsakligen från några universitet har besvikelse uttryckts över otillräcklig problematisering. Den påpekade bristen att den kommunala förvaltningen och dess relation till den statliga förbigåtts kommer inte från Svenska Kom-

munförbundet eller Landstingsförbundet, utan från Göteborgs universitet.

Effekter

I regeringens proposition 1997/98:136 om förvaltningspolitiken m.m. behandlades riktlinjerna för regeringens fortsatta arbete med att utveckla den statliga förvaltningen. Det bör enligt vår mening understrykas att propositionen innehåller en rad redovisningar och bedömningar som inte leder fram till förslag till riksdagen. Liksom hos flertalet remissinstanser ansluter sig dessa bedömningar i huvudsak och i sin grundsyn till kommissionens framställning, dock med en rad nyanseringar och tillägg. Vissa av förslagen – exempelvis det om en förvaltningsakademi – behandlades över huvud taget inte. Vidare behandlas i propositionen en rad förslag som i vid mening berör förvaltningspolitiken men som inte tagits upp av den förvaltningspolitiska kommissionen.

Sammanfattningsvis kan följande sägas om propositionens ställningstaganden till utredningens förslag:

1. När det gäller en rad mer övergripande och principiella frågor uttalar sig regeringen endast med instämmande i och kompletteringar till kommissionens bedömningar utan att ta ställning till fortsatta åtgärder.
2. I huvudsak överensstämmer regeringsförslagen med kommissionens rekommendationer. Härvid anges remissbilden i korthet under varje punkt. Med stöd i remisserna aviseras inrättandet av en särskild ny myndighet för kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning inom förvaltningen.
3. Viss utredning aviseras om det rättsliga ansvaret för offentliganställda. Den avses dock begränsad i förhållande till kommissionens tankar som dock stötts av remissinstanserna.
4. I enlighet med förslag av kommissionen stött av remisserna aviseras översyn av kommittéväsendet.
5. Endast delvis i överensstämmelse med kommissionens förslag vill regeringen bibehålla valfrihet mellan olika varianter av verksstyrel-

ser. Kommissionen hade föreslagit avskaffande av lekmannastyrelser med begränsat ansvar men mött många invändningar bland remissinstanserna.

6. Regeringens chefsutnämningar renodlas att i huvudsak avse endast myndigheternas chefer. Denna avvikelse från kommissionens förslag tillmötesgår en stark remissopinion.

I relativt få fall lades några konkreta förslag fram. De förslag som förs vidare från utredningen till propositionen är också sådana som egentligen inte hade ifrågasatts av remissinstanserna. I propositionen är remissvaren relativt kortfattat refererade. Det gäller även i de två fall där en omfattande remissopinion gått emot kommissionens förslag. På dessa punkter (lekmannastyrelser resp. utnämningar i verken) modifierade regeringen kommissionens förslag av allt att döma med hänsyn till remissopinionen. En separat remissammanställning togs fram av Finansdepartementet.

Vid riksdagens behandling av propositionen förelåg 13 motioner, av vilka endast en tydligt återspeglade ett yrkande från en remissinstans. Det gällde lokalisering till Örebro av den myndighet som kommissionen föreslagit för kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning inom statsförvaltningen (1997/98:K 38).

I konstitutionsutskottets betänkande behandlades även regeringens skrivelse 1997/98:103 med 1998 års kommittéberättelse och Riksdagens revisorers förslag 97/98: RR3 om kommittéväsendet samt 97/98:RR7 om resultatstyrning av statlig verksamhet. Många av de 13 motioner som väcktes med anledning av propositionen behandlade i olika delar problem inom hela detta intresseområde.

Utskottet föreslog med anledning av motioner (c, fp och v) att medborgarsynpunkter inklusive klagomål på verksamheten borde tillmätas stor betydelse vid utvärdering av statliga myndigheter. I övriga motioner – som alla avslogs – berördes vissa principiella frågor som aktualiserats i remissyttrandena och anknöt till sådana kommissionens överväganden och synpunkter som inte utmynnat i konkreta förslag. I flera fall föreslog motionerna tillkännagivanden från riksdagen till stöd för en av kommissionen anvisad utveckling.

I andra motioner föreslogs tillkännagivanden med innebörden att förhindra av kommissionen aktualiserade men inte direkt föreslagna åtgärder. Motionerna föranledde inte någon ändring av förslagen i propositionen, som antogs av riksdagen.

Remissvaren – en översikt

Tabell 5.5. I medborgarnas tjänst – översikt över remissvaren

Antal sidor – genomsnitt	3
sidor – variation	1 till 47
Kvalitetskritik – antal fall	6
alternativa förslag	1
konsekvensanalyser	3
nämnd i proposition	4
nämnd i motion	1
Svarsambition uttryckt som	
a) inget yttrande	1
b) bara avslag eller tillstyrkande	10
c) yttrande med motiveringar	116
d) yttrande med utförliga motiveringar	13
e) yttrande med mycket utförliga motiveringar	4
Underremisser	2
Avstyrkanden i viss del	34
Avstyrkanden helt	3
Spontanyttranden	2

En slutsats är att remissvaren gett mycket litet i fråga om "nya synpunkter och perspektiv" och att de lämnat regeringen full frihet att gå vidare med olika förslag i linje med kommissionens rekommendationer. Detta kanske som följd av bristande konkretion i betänkandet. Regeringen var å andra sidan mycket återhållsam med sådana förslag och sköt de flesta aktualiserade frågorna på framtiden. Det kan finnas flera skäl till detta, som vi inte närmare har analyserat. Kanske var det i tiden näraliggande riksdagsvalet ett skäl, kanske höll enligt regeringens bedömning inte analys eller

förslag i kommissionens slutbetänkande. Trots bristerna kunde dock en förvaltningspolitisk proposition tyda på viss vilja att agera trots att det fanns föga underlag. Inte mindre än 1/3 av utrymmet i propositionen behandlade frågan om SPAR-registret, som endast i viss mån hänger samman med ett lands förvaltningspolitik.

Med hänsyn till direktiven, till utredningens karaktär och den sparsamma förekomsten av konkreta förslag, kan det vara naturligt att det redovisas "en allmän samstämmighet" mellan betänkandet, remissinstanserna, regeringens proposition och riksdagens beslut. Endast beträffande förslagen om utnämningsmakten och verksstyrelsernas sammansättning och roll förekom tydliga och klara skiljelinjer i fråga om ställningstaganden mellan olika led i beslutskedjan.

Om dessa i vissa fall speglar överensstämmelse i fråga om åsikter eller hänsynstaganden föranledda av remissopinioner kan med säkerhet inte avgöras här. En sådan studie skulle kräva bl.a. ingående intervjuer med aktörerna. Den starka remissopinionen mot förslaget att regeringen skulle återta makten att utnämna avdelningschefer vid de statliga myndigheterna kom just från myndigheternas styrelser och/eller verkscheferna, instanser som i denna fråga också kan betraktas som särintressen. Valet av remissinstanser i remisskrivelsens förteckning över remissinstanser prioriterar generellt sett styrelser och topporganisationer vilket ibland kan påverka bilden. Regeringen påverkades dock troligen i sina avvägningar av den breda opinion som gick emot kommissionens förslag i fråga om lekmannastyrelser och utökad utnämningsmakt för regeringen att tillsätta vissa högre tjänster i de statliga myndigheterna. Endast i fråga om dessa två punkter fanns det i propositionen genomslag för remissopinionen.

Den dominerande negativa synen i remissvaren när det gällde kommissionens förslag att avveckla myndigheternas lekmannastyrelser och att utvidga regeringens utnämningspraxis till högre tjänster vid myndigheterna kan kanske förklaras av de många verksledningarnas inflytande över remisserna. Trots det stora antalet remissinstanser var det ganska få som stödde kommissionens förslag i dessa frågor. När det gällde lekmannastyrelserna stöddes

förslaget av följande nio remissinstanser: Folkhälsoinstitutet, SMHI, Riksskatteverket, SPV, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Konsumentverket och Landstingsförbundet.

Remissomgångens påverkan av opinionen i vidare bemärkelse kan dock inte sägas vara betydelselös. Den allmänt positiva inställningen till betänkandets innehåll som kom till uttryck avspeglades även i propositionen. Riksdagsskrivningarna gav viss legitimation åt utredningens verklighetsbeskrivning och normativa grundsyn på förvaltningsproblemen.

Några remissinstanser rekommenderade t.o.m. betänkandet och dess många bilagor som läroboksmaterial för framtida tjänstemän inom den offentliga sektorn. Både i press och facklitteratur har man fortsatt hänvisa till analyserna i de många rapporterna som blev kända genom remissförfarandet.[4]

När vi granskar remissvaren utifrån vår kravlista blir det inga tydliga utslag vare sig i fråga om vidgad konsekvensanalys, att tillföra nya synpunkter och perspektiv, att ge plats för oberoende synpunkter som representerar allmänintresset, kvalitetsgranskning eller att bidra till att klarlägga politiska positioner och särintressen. Den fråga som nu inställer sig är om regeringens val av remissinstanser var adekvat eller om det trots allt var för slentrianmässigt. För det senare alternativet talar kanske den omständigheten att ett tjugotal eller fler av remissinstanserna var små förvaltningsenheter och inte kunde eller inte såg sig ha tid och personalresurser för att ge svar av någon betydelse.

Remisstiden var fyra månader. De mest ambitiösa granskningarna utöver Statskontorets och Riksrevisionsverkets kom från universitetshåll.

Statskontoret förde i sitt remissvar på 41 sidor fram synpunkter och förslag i anslutning till betänkandet. Statskontoret tog upp behovet av att förnya och stimulera utredningsväsendet som en särskild punkt och hänvisade därvid till Riksdagens revisorers genomgång av problemen i kommittéväsendet. Myndigheten påpe-

[4] Se t.ex. ESO:s rapport från Rosenbadseminariet i juni 1998 kring Regeringskansliet inför 2000-talet (Ds 1998:27).

kade att med korta utredningstider blir beslutsunderlaget ibland bristfälligt.

RRV:s remissyttrande på 47 sidor innehöll en sammanfattande bedömning och en detaljerad genomgång av de olika kapitlen i betänkandet. Sammanfattningsvis ansåg RRV att kommissionen tillfört värdefull kunskap, men att slutbetänkandet på många punkter var både vagt och byggde på otillräckliga analyser – inte minst i ekonomiskt hänseende. Även RRV uttryckte oro över sjunkande kvalitet i utredningsväsendet, något som försämrar regeringens beslutsunderlag. RRV föreslog därför bl.a. att utredningsväsendet skulle bli föremål för en översyn. Bland de aspekter som RRV ansåg därvid borde uppmärksammas var att remissinstitutet vårdas. En fortsatt tillbakagång skulle enligt RRV innebära, "i realiteten ett hot mot demokratin".

Några slutsatser

Det tycks bland politiker, samhällsvetare och andra företrädare för allmänheten finnas etablerade uppfattningar om hur remissinstitutet är utformat och fungerar. Kritiken mot kommittéväsendet har främst gällt utredningarnas kvalitet och utformningen av uppdragen. Vi har inledningsvis visat att det finns få studier eller rapporter som beskriver och analyserar remissväsendet. Riksdagens revisorer har pekat på brister i fråga om fullödiga remissammanställningar. RRV och Statskontoret anser i sina remissvar över den förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande att det finns problem med remissväsendet.

Mer omfattande genomgångar av remissväsendet saknas, som vi redan tidigare pekat på. Trots att vi endast gjort fem fallstudier har vi funnit det möjligt att dra vissa slutsatser, när dessa pekar åt samma håll.

Redovisningen bygger på de översikter av remissvaren som redovisats i tabellerna i de tidigare avsnitten i detta kapitel. Vi redovisar och kommenterar svarsambitionen och kvaliteten i remissvaren. Avslutningsvis ges en sammanställning av remissvarens effek-

ter på regeringens förslag, på motioner och på riksdagens beslut (utskottsbetänkanden).

Omfång och svarsambition

Det är svårt att jämföra omfånget av svaren. Vi har räknat faktiskt antal sidor, vilket ger en grov indikation på ambitionsnivån. Några närmare analyser eller alternativa beräkningar och slutsatser kan knappast redovisas i ett remissvar på en sida.

Tabell 5.6 Ambitionsnivån i remissvaren

Betänkande (antal remisssvar)	Antal sid i snitt.	Min. Max	Ej svar	Kort svar	Svar med. motiv.	Lång motivering	Mycket lång motiv.
Kameraövervakning (56)	2,3	1-15	10	16	22	8	0
Förbud mot diskriminering (34)	3,3	1-30	1	11	14	5	3
Ansvaret för valutapolitiken (38)	2,9	1-13	10	1	24	0	3
Lokal demokrati (88)	3,6	1-15	16	34	23	10	5
I medborgarnas tjänst (144)	3,0	1-47	1	10	116	13	4

Anm. Totalt antal remissvar exkl. spontanyttranden på resp. betänkande anges vid betänka n-det Totala antalet spontana remissvar var elva.

I genomsnitt är ett remissvar ca 3 sidor, men omfånget varierar mellan en och 15 sidor, utom i fråga om förvaltningspolitiska kommissionens betänkande där några remissvar var mer än 40 sidor och förslagen om diskriminering på grund av sexuell läggning där ett remissvar var på 30 sidor. En relativt stor andel av remissvaren är mycket korta. Räknat för samtliga fem utgjordes närmare en femtedel (19 %) av mycket korta svar.

Ett generellt problem vid denna typ av analyser är att det är svårt att bedöma ambitionsnivån på ett mycket kort svar där re-

missinstansen inte har några invändningar eller ställer sig bakom utredningens förslag. Ett kortfattat svar kan vara resultatet av ett omfattande analysarbete. Det kan också ses som ett avslöjande av att man tagit mycket lätt på uppgiften.

Mycket långa motiveringar är sällsynta. De förekom endast i 21 av 327 remissvar, dvs. i drygt sex procent. I drygt hälften av remissvaren förekom dock motiveringar. Även om vi har ett mycket litet underlag är slutsatsen den att det är relativt sällsynt med fylliga och analytiska remissvar.

Kvalitetskritik

I vilken utsträckning remissvaren innehåller kritik av kvaliteten i ett betänkande redovisas i tabell 5.7.

Tabell 5.7. Kvalitetskritik i remissvaren

Betänkande (Antal remissvar)	Kvalitetskritik förekommer i	Alternativa förslag i	Konsekvens-analyser i
Kameraöver-vakning (56)	4	22	5
Förbud mot diskriminering (34)	7	11	2
Ansvaret för valutapolitiken (28)	4	0	3
Lokal demokrati (88)	15	13	8
I medborgarnas tjänst (144)	6	1	3

Anm. Se 5.1.

Kvalitetskritik av underlag, analys och förslag fanns i närmare 10 % av remissvaren. Drygt 13 % av svaren innehöll alternativa förslag. Konsekvensanalyser var sällsynta.

Men det förekommer inte bara kritik av bristande kvalitet. I några fall kritiseras utredarna för att de alltför lydigt låtit sig styras

av de begränsningar som angivits i direktiven. Däremot finns det ingen kritik mot att utredningar frångått sina direktiv. Mera djupgående och omfattande analyser är sällsynta men förekom i yttranden från universiteten, Riksbanken, Riksgäldskontoret, Arbetslivsinstitutet, Post- och Telestyrelsen och Naturvårdsverket och är vanligast i svaren från de granskande myndigheterna Statskontoret och RRV.

Statskontorets och RRV:s yttranden över "I medborgarnas tjänst" är med sina 41 respektive 47 sidor mindre parallellutredningar. Som verk med övergripande kompetens och ansvar för just förvaltningspolitiken går deras insats utöver det normala remissyttrandet. Remissvar från RRV och Statskontoret ligger i vissa fall på en annan nivå än övriga remissvar.

Vi kan konstatera att det vore önskvärt med mera kritisk och konstruktiv analys och med alternativa förslag och beräkningar.

Effekter

Vi har i fallstudierna räknat på remissvarens effekter i den fortsatta beredning- och beslutsprocessen genom att notera hur ofta remissvar åberopas dels i regeringens förslag till riksdagen, dels i motionerna. Resultatet framgår av tabell 5.8.

Tabell 5.3. Remissvarens effekter

Betänkande (Antal remiss-svar)	Nämnd i prop. antal ggr	Nämnd i antal motioner
Kameraöver-vakning (56)	11	3
Förbud mot diskriminering (34)	26	2
Ansvaret för valutapolitiken (38)	5	0
Lokal demokrati (88)	17	0
I medborgarnas tjänst (144)	4	1

Remissvar åberopades i de fem propositionerna totalt 63 gånger, i genomsnitt 12,6 gånger i varje proposition. I regeringens förslag mot diskriminering hänvisades det till remissvaren inte mindre än 26 gånger. I motioner är det sällsynt med direkta hänvisningar till remissvar. Den indirekta påverkan på motionerna kan dock vara betydligt större än vad en enkel räkning av hänvisningar ger vid handen. (Detta belyses i kapitel 7.)

Remissvar kan redovisas helt korrekt i form av uppgifter som stöder regeringens förslag, eller åberopas felaktigt eller, när de är kritiska, tigas ihjäl. Tendenser till missbruk i form av fördomsfullt eller opportunistiskt tillrättaläggande i valet av remissinstanser eller redovisningar av remissbilden har inte uppmärksammats och har inte heller tagits upp som ett problem i Riksdagsrevisorernas rapport om kommittéväsendet. Finansdepartementets sammanställning av remissvaren på en utredning om kommunernas ekonomi kritiserades dock våren 1999 av professor Ernst Jonsson (DN 10 maj 99) på Institutet för kommunal ekonomi vid Stockholms universitet. Han ansåg att kritiska yttranden förtigits och att svaren sammanräknats med politisk bias.

Statssekreteraren i Finansdepartementet Sören Häggroth tillbakavisade kritiken och underströk i ett genmäle hur omfattande beredningen i övrigt varit och sin övertygelse om att det fanns "...bred förankring bakom de aktuella förslagen oavsett hur man räknar".

Oavgjort och ouppklarat om man så vill. Men episoden bekräftar att reaktionen kan bli kraftig när en alltför tydligt tillrättalagd bild ges i remissammanställningar och propositionstexter. Därför är det av allt att döma mer undantag än regel att så sker.

Vi har dock i vår genomgång av remissvaren och regeringens förslag i våra fem fallstudier inte funnit något missbruk. Däremot har vi i några av fallstudierna funnit en tendens att i propositionstexterna utnyttja synpunkter som framförts i remissvaren till propositionsskrivarens fördel. Detta är dock lätt att genomskåda och brukar inte utlösa någon kritik.

Genom bredden och öppenheten under remissprocessen minskar risken för sakfel och missförstånd. Att många yttranden är korta och begränsade i fråga om kritisk analys har inte någon avgörande betydelse. Endast i några yttranden tycks ambitionen i fråga om analys och kvalitetsgranskning vara något högre. Men dessa spelar en viktig roll för helheten. Dessa fåtaliga yttranden (färre än 10 %) synes bero bl.a. på betänkandenas karaktär.

Effekterna på beslutsprocessen tycks i stort sett motsvara de krav som anges i regeringens riktlinjer för remissarbetet[5] i de fem fall vi analyserat närmare. Remissinstitutet synes trots brister i olika hänseenden ha fungerat här när det gäller att för regeringen belysa effekterna av ett utredningsförslag, bidra med kompletterande synpunkter, spegla kritiska opinioner och inställningen till förslagen hos olika särintressen samt ge media underlag för kritisk granskning. Men bristerna och svårigheterna har också belysts när det gäller bl.a. djupgående analyser av utredningsmetoder och slutsatser.

[5] "Svara på remiss – hur och varför " PM Statsrådsberedningen 1993:3, rev. 1998.

6 Remissvaren och kvaliteten

I ESO-rapporten *Kommittéerna och bofinken* konstaterades sammanfattningsvis betydande kvalitetsbrister i tio av tjugo slutbetänkanden från 1996 och 1997. Kan smärre kvalitetsbrister i ett utredningsbetänkande längre fram i beslutsprocessen motverkas eller kompenseras genom att andra led i beredning- och beslutsprocessen höjer kvaliteten?

Genom ett omfattande remissförfarande får myndigheter och andra statliga organ möjlighet att bredda regeringens beslutsunderlag och genom kompetensen hos dem som svarar på remissen höja kvaliteten i underlag och förslag. Samtidigt är det ett problem att många av dessa myndigheter har dubbla roller; de har djup och ingående kunskap om respektive sakområde men kan vara intressenter och ha särintressen att bevaka.

Det är knappast en uppgift för organisationssverige att ta ansvar för kvalitetsgranskningen åt regering och riksdag.

Inte heller kan det vara en uppgift för motionsskrivare och tunt bemannade utskottskanslier i riksdagen att kompensera för de elementära kvalitetsbrister som den tidigare ESO-studien pekat på. Kvalitetsbrister i utredningsunderlaget måste rättas till under beredningen i Regeringskansliet och remissbehandlingen har en given uppgift här.

Det är obestridligen en primär uppgift för t.ex. RRV och Statskontoret att genom ingående analyser och alternativa förslag höja kvaliteten i regeringens och riksdagens beslutsunderlag. För att ta reda på i vilken utsträckning RRV och Statskontoret samt andra särskilt berörda myndighet behandlar detta slag av kvalitetsaspekter i remissvaren har vi gått till väga på följande sätt.

Utgångspunkten har varit ESO-rapporten *Kommittéerna och bofinken*. Författarna Gunnarsson och Lemne lät två av varandra

oberoende sakkunniga eller metodsakkunniga granska ett stratifierat slumpmässigt urval om 20 slutbetänkanden från 1996 och 1997. Granskningsinstruktionen upptog bl.a. följande punkter.

- Allmän bedömning
- Dokumentationen – data och metoder
- Slutsatser
- Kostnadseffektivitet
- Objektivitet
- Generella direktiv
- Sammanfattande bedömning och slutsatser

Granskarna yttrade sig skriftligt och bedömningarna kodades och kontrollkodades efter följande skala (se även Ds 1998:57):

(--)	mycket kritisk (stora brister)
(-)	kritisk (mindre bra, vissa brister finns)
(0)	neutral (varken eller, finns både bra och dåligt)
(+)	positiv (i stort sett bra, men..)
(++)	mycket positiv (mycket bra, endast någon mindre brist)

Av granskarnas sammanfattande bedömningar framgick att 10 av 20 betänkanden endast tilldelades (--) eller (-). Endast tre betänkanden fick genomgående positiva omdömen, nämligen *Offentlig djurskyddstillsyn* (SOU 1996:13), *Ekobrottsforskning* (SOU 1996:84) och *Ansvaret för valutapolitiken* (SOU 1997:10).

Tio betänkanden fick genomgående kritiska omdömen. Vi har därför valt att särskilt ingående granska remissvaren från RRV, Statskontoret och närmast ansvarig fackmyndighet, för att utröna i vilken utsträckning bristerna påtalats i svaren. Remissvaren har granskats särskilt för följande betänkanden:

1. Reform och förändring: organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform (SOU 1996:21)
2. Banverkets myndighetsroll m.m. (SOU 1996:33)
3. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen (SOU 196:129)

4. Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform (SOU 1997:59)
5. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna; uppdrag, stöd och ersättning (SOU 1997:70)
6. Agenda 21 i Sverige: fem år efter Rio – resultat och framtid (SOU 1997:105)
7. Stöd i föräldraskapet (SOU 1997:161)
8. Bemötandet av äldre – trygghet, självbestämmande, värdighet (SOU 1997:170)
9. Förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning (SOU 1997:175)
10. Generella konstnärsstöd (SOU 1997:184).

Av dessa ingår en (nr 9) som en av de fallstudier vi nu genomfört (kapitel 5). I tabell 6.1 visas i vilken utsträckning dessa betänkanden remitterats till RRV, Statskontoret och ansvarig "sakmyndighet".

Tabell 6.1. Remissvarens omfång m.m.

Betänkande	RRV	Statskontoret	Annan myndighet	Anm
Reform och förändring RUT-93	ja (3)	ja (4)	Högskoleverket (5) VHS (1)	
Banverkets myndighetsroll	ja (6)	nej	Banverket (9)	
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen	ja (1)	ja (3)	Svenska kommunförbundet (6) Landstingsförbundet (2)	
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform	nej	nej	Voksenåsen (2)	endast remitterad till Voksenåsen
Totalförsvaret och frivilligorganisationerna	nej	nej	Räddningsverket (3) ÖCB (5) Försvarsmakten (4)	
Agenda 21 i Sverige: fem år efter Rio	ja (1)	ja (2)	Naturvårdsverket (11)	
Stöd i föräldraskapet	ja (1)	nej	Socialstyrelsen (5)	
Bemötandet av äldre – trygghet, självbestämmande värdighet	ja (1)	nej	Socialstyrelsen (7)	
Förbud mot diskriminering i arbetslivet p.g.a. sexuell läggning	ja (1)	nej	AMS (1) Arbetarsskyddsstyrelsen (2) Arbetslivsinstitutet (8) ILO-kommittén (2)	
Generella konstnärsstöd	ja (3)	ja (2)	Kulturrådet (10) Konstnärsnämnden(3)	Remitterad tillsammans med annat betänkande

Anm. Siffror inom parentes anger sidantalet för resp. svar. Ja avser att betänkandet både remitterats och att remissvar skickats in. Nej avser att det inte remitterats till instansen i fråga.

Betänkandet *Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform* remitterades endast till just den berörda organisationen. Av övriga nio betänkanden remitterades åtta till RRV. Fem av RRV:s remissvar är ytterligt kortfattade och innehåller inte någon analys eller ingående, alternativ analys. Statskontoret fick endast fyra av dessa betänkanden på remiss – samtliga remissvar var dock längre än

RRV:s. Sakmyndigheterna lämnade de längsta och mest ingående remissvaren; endast i två fall så korta som en sida.

Av detta kan man tentativt dra följande slutsatser. Regeringen (Regeringskansliet) utnyttjar RRV oftare än Statskontoret, vilket i stort överensstämmer med de uppgifter vi redovisat i kapitel 3, enligt vilken RRV finns med i 74 % av alla remisskrivelser och Statskontoret på 61 %. RRV tycks dock ofta ha valt att lämna korta svar utan närmare motiveringar.

För att ge en bredare bild har vi även gått igenom yttrandena över de tio betänkanden som fått ett eller två positiva omdömen i den tidigare ESO-studien. Utredningen om Ekobrottsforskningen har inte remissbehandlats. Utredningen om livsmedelspriserna fick inte någon egen remissomgång, den bifogades senare en annan utredning inom samma område. Av de åtta återstående remitterades fyra till RRV. I fråga om en hade RRV inte några erinringar alls; i fråga om valutapolitiken angavs i svaret att frågan låg utanför RRV:s verksamhetsområde.

Endast fyra av de tio betänkandena remitterades till Statskontoret. Endast i fråga om betänkandet om arbetstiden lämnades ett mycket kortfattat svar. Statskontorets remissvar rörande valutapolitiken var mycket kort, men till yttrandet fanns fogat ett särskilt yttrande av verkets chefsekonom Richard Murray, som stödde de synpunkter som den sakkunnige Staffan Viotti lämnat i sitt särskilda yttrande.

För att ta reda på om kritiken i ESO:s granskning avspeglas i RRV:s och Statskontorets remissvar har vi gått igenom dessa särskilt.

Reform och förändring, RUT -93. Både RRV och Statskontoret har lämnat relativt omfattande remissvar (3 resp. 4 sidor). I svaren görs en genomgång av utredningens förslag och dessa stöds alternativt avvisas utan någon närmare motivering. Några egentliga alternativ ges inte och man tar inte heller upp de grundläggande brister som den tidigare ESO-rapporten påtalat.

Banverkets myndighetsroll m.m. Betänkandet har inte remitterats till Statskontoret. RRV:s remissvar är relativt omfattande – sex sidor och relativt kritiskt mot utredningens förslag. Den typ av

brister som ESO-granskningen pekat på förekommer i någon utsträckning.

Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. RRV meddelar kortfattat att man inte har något att framföra i frågan. Statskontorets remissvar på tre sidor behandlar huvudsakligen ställningstaganden till de framlagda förslagen. Men verket efterlyser också en helhetsbild av ekonomi och självstyrelse som underlag för beslutet – något som saknas i betänkandet.

Frivilligutredningens betänkande *Totalförsvaret och frivilligorganisationerna* har varken remitterats till RRV eller Statskontoret.

Agenda 21 i Sverige – fem år efter Rio har remitterats både till RRV och Statskontoret. RRV:s svar är helt kort: "Riksrevisionsverket lämnar inga synpunkter på rubricerat betänkande". Även Statskontoret svar är mycket kortfattat – drygt en sida". Dock pekas på att förslagen i hög utsträckning inte är underbyggda och att betänkandet "...förefaller oss mindre användbart som ett direkt beslutsunderlag för statsmakterna".

Stöd i föräldraskapet. Statskontoret fick inte betänkandet på remiss och RRV har helt kortfattat svarat att man inte har något att erinra mot de bedömningar och förslag som lämnas i rapporten. Helt kort kompletteras detta med ett påpekande om behovet av uppföljning och utvärdering av genomförda metoder i syfte att nå tillfredsställande effektivitet.

Bemötandet av äldre. Detta är förmodligen det betänkande som i ESO:s granskning fick den hårdaste kritiken efter i stort sett alla bedömningskriterier. RRV:s svar är mycket kort och stöder i stort sett de synpunkter som en sakkunnig lämnat i ett särskilt yttrande. Vidare påpekas att de föreslagna åtgärderna innebär kostnadsökningar, som är baserade på mycket osäkra antaganden. RRV påpekar vidare att det saknas förslag till hur dessa utgiftsökningar skall finansieras.

Förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning. Detta betänkande och dess behandling i det fortsatta beredningsarbetet finns med i fallstudierna (se kapitel 5). Statskontoret har inte fått betänkandet på remiss; RRV:s remissvar är kort – en sida. RRV har i huvudsak inte några invändningar, men framhåller

avslutningsvis att samordning bör kunna ske "båda av administrativa kansliresurser och av juridisk kompetens".

Generella konstnärsstöd har remitterats tillsammans med betänkandet *Arbete åt konstnärer*. Både RRV och Statskontoret har lämnat längre remissvar. RRV:s remissvar pekar på allvarliga brister i betänkandets konsekvensanalys och sammanfattar att det är svårt att bedöma ändamålsenligheten i de konkreta förslag som lagts. Statskontoret har inte några större invändningar men ifrågasätter det meningsfulla i att splittra upp reformutrymmet i många nya stöd.

Det kan diskuteras i vilken utsträckning det är möjligt att dra slutsatser från remissvaren på dessa tio betänkanden. Bilden är också betydligt mörkare än den som gavs i våra fem fallstudier (kap. 5). Det är därför viktigt att erinra om att urvalen gjorts efter helt olika principer. Fallstudierna bygger på betänkanden som i olika avseenden är särskilt intressanta eftersom de behandlar frågor som på skilda sätt har anknytning till ett demokratiperspektiv. I detta kapitel bygger vi på i första hand det stratifierade, slumpmässiga urvalet på 20 rapporter från Gunnarsson och Lemnes tidigare studie. Av de 20 rapporterna har vi här särskilt gått igenom remissvaren på de 10 rapporter som i den studien fick kritik för bristande kvalitet. I detta kapitel är syftet således att se i vilken utsträckning remissinstanserna tar upp de brister som påtalats i den tidigare expertgranskningen. Av denna anledning går det inte att enkelt jämföra resultaten i förra kapitlet och detta. Slutsatserna i det följande handlar således om i vilken utsträckning remissvaren uppmärksammat de metodbrister m.m. som de 10 rapporterna innehöll.

Sammanfattningsvis kan konstateras att såväl negativ som konstruktiv kritik saknas, när det gäller metoder och fakta. Remissinstanserna, framför allt RRV, har i hög grad koncentrerat sina yttranden till att mycket kortfattat tillstyrka och eventuellt avstyrka olika förslag. Alternativa analyser eller förslag saknas helt i dessa remissvar från RRV och Statskontoret. Remissvaren från ansvariga fackmyndigheter är som regel fylligare. Det är också tämligen vanligt att svaren från fackmyndigheterna innehåller påpekanden om

felaktiga fakta m.m. Men vår slutsats blir tyvärr att remissbehandlingen endast i ringa utsträckning fyller rollen som kvalitetsgranskare.

7 Remisserna, kvaliteten och demokratin

Uppläggningen av intervjustudien

I det föregående har vi redovisat fakta bl.a. om remissväsendets omfattning (kap. 3). Vi har vidare gett en grov bild av om utfrågningar (hearingar) utgör ett alternativ, ett hot eller ett komplement till remissväsendet (kap. 4). I kapitel 5 redovisades i bl.a. vilken utsträckning remissvaren påverkat besluten i fem fallstudier. Remissväsendets betydelse för kvalitetsgranskningen av beslutsunderlaget har belysts (kap. 6).

Den tidigare redovisningen och genomgången bygger på offentligt skriftligt material som remissvar, remisskrivelser, uppgifter ur Regeringskansliets diarier och riksdagstryck m.m. För att kunna ge en mera fullständig bild av remissinstitutet, framför allt för att belysa remissernas betydelse och hur olika aktörer bedömer remissväsendets betydelse och roll behövde vår undersökning kompletteras med intervjuer. Det har dock endast varit möjligt att genomföra några få intervjuer.

För att få en så täckande bild som möjligt valde vi att intervjua fem personer med erfarenhet från mer än en i sammanhanget intressant arena. Den politiska arenan med erfarenhet från olika politiska uppdrag t.ex. som statsråd, statssekreterare, sakkunnig, politisk tjänst vid något partis riksdagsgrupp och riksdagsman eller varit politisk tjänsteman i riksdagen eller Regeringskansliet. Organisationsarenan med erfarenhet som ombudsman eller tjänsteman vid näringslivsorganisationer, arbetsmarknadens organisationer eller från andra delar av organisationssverige. Den offentliga sektorn – staten, kommunerna och landstingen – utgör ytterligare en arena, som vi önskade belysa.

Intervjuerna genomfördes under perioden juni–juli 1999. Följande personer intervjuades, som samtliga även har en omfattande erfarenhet av det svenska kommittéväsendet i olika och växlande roller.[1]

Jan Carling, tidigare verksam vid socialdemokratiska riksdagskansliet, f.d. statssekreterare vid dåvarande Industridepartementet, f.d. GD vid SCB och Statskontoret.

Stig Gustafsson, JK ,TCO:s chefsjurist, f.d. riksdagsledamot (s), 1961–66 jurist LO.

Magnus Isberg, FD i statsvetenskap och kanslichef vid riksdagens konstitutionsutskott.

Daniel Tarschys, FD i statsvetenskap, professor, generalsekreterare i Europarådet, tidigare statssekreterare i Statsrådsberedningen 1978–79, f.d. riksdagsledamot (fp) ordförande i socialutskottet 1985–91 och i utrikesutskottet 1991–94.

Anne Wibble, ekon.lic, chefekonom vid Industriförbundet, f.d. riksdagsman (fp) 1985–97, finansminister 1991–94 och tidigare också handläggare resp. kanslichef vid folkpartiets riksdagskansli.

Redovisningen i detta kapitel följer i huvudsak intervjufrågorna (se bilaga) och behandlar allmänna frågor kring remissinstitutet, remissammanställningarnas betydelse, om användningen av remissvaren, om behovet av förändringar, om kvaliteten i remissvaren, om utfrågningar och andra alternativ till remisserna, om remissväsendet och demokratin samt om remisserna och organisationerna. Avslutningsvis drar vi några slutsatser av intervjuerna.

[1] Intervjuerna med Magnus Isberg och Stig Gustafsson gjordes av Inger Pålsson och Marja Lemne. Den senare genomförde också intervjuerna med Jan Carling, Daniel Tarschys och Anne Wibble.

Allmänt om remissväsendet

Styrkan i det svenska remissväsendet är att det är offentligt och transparant. Detta betonas om och om igen under intervjuerna. Men många betonar samtidigt att kontakterna är täta mellan regeringskansli och organisationerna även via andra mera inofficiella kanaler. Trots detta framhöll de intervjuade att remissinstitutet är mer eller mindre oersättligt, att det inte är föråldrat, men att det trots allt också har vissa brister.

Flera tar under intervjuerna också upp att hela beredningsprocessen hänger ihop – utredningsväsendet *och* remissförfarandet är integrerade processer i beredningen av nya beslut i regering och riksdag. En av de intervjuade gick så långt som att säga att remissförfarandet egentligen var en del av själva utredningsarbetet.

En annan av de intervjuade underströk att remissinstitutet är den viktigaste distributionskanalen för utredningsväsendets rapporter. Att skicka ett betänkande på remiss leder till att många måste läsa igenom det och reagera. Sålunda kan remissinstitutet ses som en viktig marknadsföringsmekanism för rapporter och förslag.

Det unika är också att det genom remisserna finns möjlighet för olika typer av expertis att granska förslagen samtidigt som man genom samma förfarande kan inhämta olika parters synpunkter. Genom ett brett remissförfarande kan man både få en bild av ev. motstånd och samtidigt ta temperaturen på detta motstånd.

Om remissammanställningar

Riksdagens revisorer tog i sin rapport[2] för ett drygt år sedan upp att remissammanställningarna lämnade mycket att önska samt föreslog en rad åtgärder. En av frågorna i våra intervjuer handlade därför om i vilken utsträckning själva remissvaren och i vilken utsträckning remissammanställningarna utnyttjades. Det är viktigt att peka på det faktum att det finns två typer av sammanställningar, dels de refererat av remissynpunkter som återges för respektive

[2] Riksdagens revisorers granskningspm 2997/98:RR3.

fråga/förslag som finns i propositionerna, dels de separata sammanställningar som tas fram av det ansvariga departementet. Det förekommer ibland att det senare slaget publiceras i Ds-serien.

Hur och i vilken utsträckning utnyttjas då remissammanställningarna respektive själva remissvaren in extenso? Två linjer går att särskilja i intervjusvaren. Statsråden och statssekreterarna har inte tid att i nämnvärd omfattning läsa själva remissvaren. I stället är det remissammanställningen, dvs. underlaget till den muntliga föredragningen som är det viktigaste dokumentet. Den allmänna bedömningen var att föredragande tjänstemän är väl insatta och kan svara på frågor utöver vad som framgår av en remissammanställning.

I riksdagen har politikerna sällan tid att läsa mer än enstaka remissvar. Utifrån remissammanställningen i propositionen och eventuellt en separat remissammanställning beställer man de svar man är intresserad av från Riksdagens upplysningstjänst. En av de intervjuade uppgav sig dock vara "tung missbrukare" av remissvar, dvs. läste i mycket stor utsträckning även enskilda remissvar.

Viss skepsis uttrycktes från flera håll mot de korta, uppdelade sammanställningarna i propositionerna. Inte för att de medvetet skulle vara missvisande utan snarast för att korta återgivanden kanske också ryckta ur sitt sammanhang inte kan ge hela bilden.

Huvudintrycket hos de intervjuade var dock att det i huvudsak inte fanns särskilt mycket att anmärka på sammanställningarna. Inte någon av de intervjuade kunde ge några egna konkreta exempel på "förfalskningar" av remissbilden som de själva träffat på. Flera tog dock upp den kritik som Ernst Jonsson vid Kommunalekonomiska institutet vid Stockholms universitet riktat mot remissammanställningarna i en artikel på DN Debatt sommaren 1999 (se kap. 5).

När yttranden klipps och sammanställs kan en sammanhängande tanke eller analys i remissvaret emellertid gå förlorad. En av de intervjuade berättade att han vid några tillfällen gått igenom hur de egna remissvaren återgivits i remissammanställningar och propositioner och konstaterade att "det var ofta så rapsodiskt återgivet att själva poängen kanske inte ens fanns med".

Den äldre typen av remissammanställningar var många gånger mera omfattande och inte några enkla klippsammanställningar. De gav dock knappast så mycket mera att det skulle motivera både det merarbete och de ökade kostnader, som en återgång till dessa skulle medföra.

När och varför tar ett riksdagsutskott in remissvar i beredningen? Det finns några vanliga vägar. Den ena är då remissvar direkt åberopas i motioner. Det andra då det t.ex. handlar om en knepig lagstiftningsfråga. Då är det alltid av intresse att se vad t.ex. Svea hovrätt skrivit. Ett annat sådant fall kan vara när det blir viktigt att "riktigt" ta reda på vad någon organisation eller myndighet anfört.

Remissvaren tycks läsas i större utsträckning av partier i opposition. Några av de intervjuade uttryckte viss skepsis mot remisssammanställningarna i propositionerna.

En annan av de intervjuade betonade att det ofta var mycket som saknades både i remissvaren och i remissammanställningarna. Men sammanställningarna kan ändå ge en bild av vilka remissvar det kan vara värt att titta närmare på. Några tog vidare upp att sammanställningarna tycktes sämre nu än tidigare.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det bland de intervjuade finns en viss skepsis mot remissammanställningarnas kvalitet. Kritiken avser framför allt det "snuttifierade" återgivandet av remissynpunkter i själva propositionstexten. Som regel behöver man gå till själva remissvaret.

Om användningen av remissvaren

Inte någon av de intervjuade ansåg att det svenska remissinstitutet i dag eller inom den närmaste framtiden skulle kunna betraktas som överspelat eller omodernt. En huvuduppgift för remissvaren, utöver att säkra en bred förankring, är att med fakta och logisk argumentation rikta eventuella invändningar mot förslagen. Flera av de intervjuade underströk att remissernas tyngd och betydelse varierar kraftigt mellan olika frågor. För det första har olika frågor som utreds varierande tyngd eller hör i större eller mindre utsträckning till ett visst partis centrala intressefrågor. Det finns ut-

redningar där den politiska ledningen och departementet redan tagit ställning, det finns frågor som är så "politiska" till sin natur att man kanske också tar mera intryck av lobbyaktioner av olika slag.

I frågor där den politiska ledningen är mera genuint osäker väger remissynpunkter tyngre i den fortsatta beredningen.

Flera av de intervjuade framhöll att man framför allt värderade synpunkter från "allmänna och mera oberoende" instanser som RRV och Statskontoret. En intervjuad betonade att dessa myndigheter betyder något om man ser att remissvaren är genomarbetade. Om man däremot får känslan av att "nu kommer det gamla vanliga", t.ex. när RRV föreslår ökad konkurrens, betyder svaren mindre. Om man i stället kommenterat hur man trängt in i ämnesområdet eller levererat alternativa analyser läser man särskilt noga.

Som andra mera "oberoende" instanser angav flera av de intervjuade universitet och högskolor, särskilt den juridiska institutionen vid Stockholms universitet och Svea hovrätt.

Andra viktiga remissvar är de från LO, TCO och SACO. Detta oberoende av vilken politisk färg regeringen har och oberoende av vilket parti man själv tillhör. Ofta läses också svaren från SAF och Industriförbundet.

Om motioner och remissvar. Det förekommer att riksdagsmän tar formuleringar direkt ur remissvar när de skriver motioner. Det kan också förekomma att någon organisation kommer med en färdigskriven motion. Det senare fallet är dock tämligen sällsynt. En av våra intervjuade framhöll också att "en riksdagsman med viss självbevarelsedrift undviker att kopiera en remiss".

En annan pekade på att motioner som regel har två källor, om man bortser från rent "partiprogrampolitiska tunga frågor", dels kommittéförslag eller reservationer som inte förts vidare, dels remisserna. En annan pekade också på att en källa kunde vara de reservationer eller särskilda yttranden i utredningarna som skrivits av departementstjänstemän som deltagit i utredningsarbetet.

Flera intervjuade framhåller att remissvaren och deras innehåll betyder mycket för arbetet i riksdagen. Ett exempel som gavs var t.ex. en proposition om företagshemligheter (lex Bratt) – en pro-

position som i hög grad omarbetades under utskottsbehandlingen och ändringarna byggde på synpunkter i remisserna.

Om behovet av förändringar

Samtliga som vi intervjuat underströk hur viktigt remissförfarandet är för beredningS- och beslutsprocessen. Inte någon ansåg att det spelat ut sin roll.

Några föreslog att man i ökad utsträckning skulle återgå till att i remisskrivelsen från departementet gör en prioritering, dvs. tydligt ange vilka frågor man särskilt vill ha svar på. Vidare är det också möjligt att särskilt rikta vissa frågor till någon eller några av remissinstanserna. Ett annat förslag var att bättre avgränsa kretsen av remissinstanser så man inte tröttar ut eller överbelastar vissa.

Arbetet med remissvaren drar betydande resurser vid en del av myndigheterna. Inte någon av de intervjuade hade varit med om att remissvaren – omfattningen, kvaliteten eller resursåtgången – någonsin hade nämnts eller kommit upp i dialogen mellan departementet och myndigheten.

Om remisserna och kvaliteten

Det handlar om kvaliteten i själva remissvaren och i vilken utsträckning man i svaren bedömer kvaliteten i de utredningar man yttrar sig över.

En av de intervjuade, som i likhet med de övriga, är en varm förespråkare för det svenska remissväsendet, uttryckte följande.

> Jag upplever att vår beslutskedja med utredning, remiss, departements- och riksdagsbehandling är annorlunda än i andra länder. Där har man väldigt stora departement och mindre av stora ämbetsverk av svensk modell. Genom de centrala ämbetsverken som i relevanta frågor är remissinstanser, så är det rimligen tänkt att ersätta en bred och djup genomgång på departementsnivå. Man ska inte behöva ha hund och skälla själv. ....Det vill också till att myndigheterna yttrar sig och att man gör det ordentligt och seriöst.

Även om lagstiftningen som regel blir riktig är det viktigt att underlaget är korrekt. Exempel gavs av de intervjuade på låg kvalitet när man blandar ihop procent och procentenheter.

En av de intervjuade angav att den vanligaste bristen i ett remissvar, är att det i "ett normalt svar" ofta inte är tydligt vad man vill och menar. Även argumentationen är ofta oklar. Ganska slappt skrivs ibland standardfraser in av typen "Enligt verket uppfattning så är det så eller så", utan att närmare ange vad som är motivet.

Ett sätt att få remissvaren tydligare är att i ökad utsträckning följa dispositionen i det betänkande man yttrar sig över, så blir det lättare att följa.

Ett annat exempel som en av de intervjuade tog upp, som handlade indirekt om kvaliteten på remissvaren. Om ett förslag berör kommunerna och alla kommuner som tjänar 5 öre utan närmare motivering tycker förslaget är bra och de som förlorar 5 öre tycker det är dåligt, så väger denna typ av synpunkter inte särskilt tungt i den fortsatta beredningen vare sig i kanslihuset eller i riksdagen.

En annan av de intervjuade tog också upp problemet med att inte bara organisationer utan också myndigheter kan ha olika roller när man yttrar sig. Man är dels en specialistinstans vars yttrande bör väga tungt, men man kan samtidigt i vissa fall också vara ett särintresse och tala i egen sak. Varje gång måste man ställa sig frågan i vilken av dessa roller som myndigheterna uttalar sig.

En indirekt kvalitetsbrist i svaren är många gånger enligt några av de intervjuade att vissa frågor eller problem inte behandlas alls i svaren.

Om utfrågningar och andra alternativ

Remissinstitutet och remissvaren lyftes av samtliga som vi intervjuade fram som ett mycket betydelsefullt led i beredning- och beslutsprocessen. Samtidigt kom en rad exempel på andra sätt att påverka besluten upp, t.ex. genom olika former av lobbyverksamhet.

Uppvaktningar av statsråd har en lång tradition. Men under de senaste decennierna har man i ökad utsträckning också börjat göra uppvaktningar hos riksdagens utskott. Utskotten hanterar detta på olika sätt. Några tar t.ex. inte emot uppvaktningar från organisationer som redan skrivit ett remissyttrande. Att uppvakta utskott är att försöka påverka besluten i ett mycket sent läge. Inte någon av de intervjuade kunde påminna sig något tillfälle när en sådan uppvaktning ändrat något beslut. Det förekommer också att organisationer skickar in skrivelser med synpunkter direkt till utskotten. Flera av de intervjuade gav dock uttryck för sin personliga synpunkt att remissvar var "kraftfullare" än uppvaktningar. På remisstadiet har man möjlighet att påverka innehållet i regeringens förslag (propositionen).

I fall när de partipolitiska låsningarna i någon fråga är starka är det enligt våra intervjupersoner svårt att få förändringar till stånd, oavsett om man skriver remissvar eller uppvaktar.

Utfrågningar kan både vara substitut för eller ett komplement till remissbehandlingen. Problemet med utfrågningarna är att man inte hinner förankra t.ex. en organisations synpunkter på samma sätt som genom ett remissvar. Inte heller hinner synpunkterna – som ju ofta även i detta fall skall lämnas i skriftlig form – bli lika genomarbetade och välformulerade. Det blir brandkårsutryckningar snarare än analys.

Det är enligt regeringsformen delegerat till regeringen att ha många olika typer av "remissförfaranden". Det kan ibland vara administrativt lämpligt att ha utfrågningar. Viss samstämmighet fanns bland de intervjuade om att man ibland behöver agera snabbare än vad som är möjligt med remissformen.

Bland de intervjuade fanns förståelse för att man i olika EU-frågor måste arbeta snabbt och att hearingar därför ibland måste ersätta det reguljära utrednings- och remissarbetet.

Den allmänna synen tycktes vara att remissförfarandet är att föredra men att det ibland kan behöva ersättas av eller kompletteras med hearingar.

En av de intervjuade pekade på att det eventuellt var en förändring på gång så till vida att mycket specialiserade branschorganisationer (dvs. inte de stora etablerade och centrala organisationerna)

tycks arbeta mer med olika lobbyaktiviteter i stället för att skriva remissvar.

Om remisserna och demokratin

Avslutningsvis bad vi de intervjuade att säga något om remissväsendets betydelse för demokratin.

Remissinstitutet är en demokratisk diskussionsform med öppen inbjudan till alla att delta. Samtidigt kan det ses som en teknik för myndigheter, organisationer och enskilda att öppet deklarera sin synpunkter *innan* besluten fattas.

Ett annat drag med anknytning till det öppna samtalet är att remissväsendet är ett bra sätt att marknadsföra utredningarna och förslagen i breda kretsar och det är enligt flera av de intervjuade unikt för Sverige.

Ett annat syfte som återkommer i samtalen är att man genom remissförfarandet får fram underlag för en bredare offentlig debatt än endast utredningsförslagen.

En av de intervjuade underströk att den viktigaste demokratiska funktionen var att man inbjuder organisationerna att komma in i debatten och att eventuellt också kunna påverka beslutsfattandet i bl.a. lagstiftningsarbetet. Denna funktion är också av central betydelse för svensk demokrati med en öppen beslutsprocess. Detta kan i sin tur också i slutänden skapa bättre förståelse för de beslut som riksdag och regeringen fattar. Remissernas viktigaste uppgift är här att de är ett aktivt led i en demokratisk förankringsprocess.

En av de intervjuade formulerade det viktigaste demokratiska värdet hos remissinstitutet som att man på det viset "får till stånd ett bättre sak- och faktaunderlag för besluten i regering och riksdag." Genom god kvalitet i beslutsunderlaget kan de politiska besluten bli bättre.

Om remisserna och organisationerna

Flera av de intervjuade hade erfarenheter från såväl riksdagen, Regeringskansliet som från organisationssverige.

Regeringen – oberoende av färg – har kontakter med och bevakar vilka synpunkter som kommer från organisationerna. Flera underströk också att man hade många olika slag av kontakter och att remissvaren därför var och är bara *ett* sätt av flera att hämta in synpunkter från dessa.

Några vittnade om att de centrala fackliga organisationerna i dag lägger mindre resurser på arbetet med remissvaren än tidigare. Ett skäl är att krympande medlemsantal gjort det nödvändigt att slimma organisationen, man har helt enkelt inte råd. Ett annat skäl är att man inte längre sysslar med att uttala sig i alla möjliga frågor – "från järnvägstrafik till aborter".

En av de intervjuade framhöll att man samverkar i referensgrupper och på annat sätt med Regeringskansliet. Det finns således andra kanaler för att lämna synpunkter, t.ex. synpunkter på den tekniska utformningen av lagförslag.

Av intervjuerna framkom att såväl TCO, LO och Industriförbundet i olika former arbetar mycket med underremisser. Inom TCO skickar man ungefär 3 veckor före styrelsebeslut ut till samtliga förbund, så man därifrån har möjlighet komma in med synpunkter. Man får som regel in underlag från förbunden, inte yttranden som skall bifogas. Men även på förbundsnivå har man valt att inte längre prioritera arbetet med remisserna lika högt. Man sysslar dagligdags med helt andra ärenden och då kostar det mycket att läsa in sig på de frågor som remitteras. Numera koncentrerar man sig till de frågor som direkt angår medlemmarna.

Industriförbundet arbetar med ett brett förankringsförfarande inom organisationen, dels med formella underremisser, dels med referensgrupper. Organisationen är en lobbyorganisation som lägger ned mycket resurser på att skriva remisser. Arbetet sker i två olika dimensioner. Den ena rollen som opinionsbildare "skatterna är för höga", den andra – här kommer remissarbetet in – är att det "tekniska" underlaget är för dåligt.

Några slutsatser

En av de intervjuade betonade att utredningssystemet och remissförfarandet ibland innebär att den svenska berednings- och beslutsprocessen är något långsam. Men den andra sidan av detta mynt är att det för det mesta sakligt leder till ganska väl genomtänkta regler i lagstiftningen, dvs. man behöver inte ändra direkt igen på grund av felaktigheter i underlaget.

Riksdagens revisorer har tidigare påpekat att remissammanställningarna behöver förbättras. Vi har inte fått några egentliga belägg för detta under våra intervjuer. Paradoxalt nog tycks det i stället som att de kortfattade remissammanställningarna leder till att själva remissvaren läses och utnyttjas i högre utsträckning. Inte någon av de intervjuade kunde direkt peka på något exempel där remissammanställningarna varit direkt missvisande.

Referenser[1]

Bergström, Hans (1987) *Rivstart? Från opposition till regering.* Stockholm: Tidens Förlag

Bulner, Martin (1980) *Social Research and Royal Commissions.* London: Allen & Unwin

Chapman, Richard A. (Ed.) (1973) *The British Cabinet System.* London: Prentice Hall

Claesson, Göran C-O. (1972) *Statens ostyriga utredande.* Stockholm: SNS Förlag

Ds Ju 1975:14 *Rapport om utredningsväsendet*

Ds SB 1984:1 *PM om det svenska utredningsväsendet*

Ds 1992:99 *Kommitténandboken*

Ds 1996:36 *Kan myndigheter utvärdera sig själva?* av Catharina Barkman och Stefan Fölster. Rapport till ESO

Ds 1998:56 Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium

Ds 1998:57 *Kommittéerna och bofinken. Kan en kommitté se ut hur som helst?* av Viviann Gunnarsson och Marja Lemne. Rapport till ESO

Gunnarsson, Viviann & Lemne, Marja (1997) *Whether to Consider Events Before or After – A Comparison Between the Different Evaluation Traditions in Sweden and the European Union.* Uppsats presenterad vid American Evaluation Association's årsmöte i San Diego, november 1997

Gunnarsson, Viviann & Lemne, Marja (1998) *Can Government Commissions Solve All Problems?* Uppsats presenterad vid EES (European Evaluation Society) konferens om Evaluation: Profession, Business or Politics? i Rom, oktober 1998

[1] Referenslistan upptar all litteratur med anknytning till kommittéväsendet och remissinstitutet som vi gått igenom under arbetet med rapporten, dvs. mer än de källor som direkt refereras till i texten.

Hermansson, Jörgen m.fl. *Avkorporativisering och lobbyism* Forskarvolym XIII från Demokratiutredningen (SOU 1999:121)

Johansson, Jan (1992) *Det statliga kommittéväsendet. Kunskap Kontroll Konsensus*. Edsbruk: Akademitryck

Jonsson, Ernst (1999) "Departementet mörklägger kritik" *DN Debatt* 1999-05-10

Kommittéberättelsen 1999 Regeringens skrivelse 1998/99:103 Lemne, Marja (1998) "Hälften fick underkänt" *DN Debatt* 1998-10-20

Lewin, Leif (1992) *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts juridikförlag

Lundell, Bengt (1994) "Forvaltningspolitik i statens offentliga utredningar 1970–1990" i Lægreid & Pedersen 1994: *Förvaltningspolitik i Norden*

Meijer, Hans (1956) *Kommittépolitik och kommittéarbete*. Lund: Berlingska Boktryckeriet

Premfors, Rune (1983) "Governmental Commissions in Sweden" i *American Behavioral Scientist* vol. 26, nr 5, 1983

Proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*

Riksdagens revisorer, *Kommittéväsendets roll och arbetsformer*. Rapport 1996/97:6

Riksdagens revisorers granskningspm 2997/98:RR3

Rothstein, Bo (1991) "Demokrati, förvaltning och legitimitet" i Rothstein, Bo red. 1991: *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag

Rothstein, Bo red. (1991, 1994 och 1997) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag

Ruin, Olof (1979) *Studentmakt och statsmakt*. Stockholm: Liber Förlag

Ruin, Olof (1997) "Ytliga och hafsiga utredningar". *DN Debatt* 1997-09-18

Rydberg, Anders (1995) *Ett förändrat kommittéväsende.* Utvärderingar av nya riktlinjer för de svenska offentliga utredningarna. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet

Statskontoret (1998) *Kommittéernas prövning av det offentliga åtagandet – hur sköter de sig?* Rapport 1998:24

Svara på remiss – hur och varför? Statsrådsberedningen, PM 1993:3, rev. 1998

SFS 1976:119 *Kommittéförordningen*

SOU 1976:4 *Offentligt utredningsväsende*

SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige.* Slutbetänkande från Makturedningen

Vedung, Evert (1991) *Utvärdering i politik och förvaltning*

Wigforss, Ernst (1951) *Minnen II 1914–1932.* Stockholm: Tidens förlag

Zetterberg, Kent (1989) "Det statliga kommittéväsendet" i *Att styra riket* i Departementshistoriekommitténs rapport. Stockholm: Allmänna Förlaget

Åberg, Carl-Johan (1997) *Ett svårskött pastorat – hur förnya svensk politik?* Stockholm: SNS Förlag

Bilaga

Remissvaren i den politiska beredning- och beslutsprocessen Intervjuguide

A **Allmänt om remissinstitutet**
Vad betyder remissvaren och själva existensen av remissinstitutet i dag och i morgon.
Hur har den nya lobbyismen påverket remissinstitutets tyngd.

B **Om utnyttjandet av remissvaren**
Hur utnyttjas remissvaren i beredningen i RK alt. i Riksdagens arbete.
Ange ev. problem och hinder
Beaktas "spontanremisserna".
Är remissvaren generellt sett av god kvalitet? För förutsägbara och schablonartade?
Viktigaste användningsområde: var? av vem? hur?
Vilka remissvar väger tyngst? och vad betyder svaren från t.ex. RRV och Statskontoret
Valet av remissinstanser – möjligheter till förändringar?

C **Om utnyttjandet av remissammanställningarna**
Avser såväl separat remissammanställning som den sammanställning som finns i propositionen
Skulle en högre ambitionsnivå i remissammanställningarna betyda något för beredning resp. politisk process, eller skulle det endast vara en "kosmetisk" åtgärd?

D **Förändringar av praxis**
Vad har förändrats under de senaste decennierna?
Vad behöver förändras, t.ex. synen på hearings som alternativ eller komplement?
Är det redan för sent att påverka/utöva inflytande när ett färdigt förslag skickas ut på remiss?

E **Politiken har i hög grad decentraliserats, men det traditionella remissinstitutet kan verka centraliserande, bl.a. genom att centrala intresseorganisationer och universiteten (inte institutioner) är frekventa remiss instanser.**
Synpunkter?

F **Ange de viktigaste demokratiska motiven för remissväsendet i dess nuvarande form**

Författarpresentationer

Lars-Erik Ericson
Lars-Erik Ericson påbörjade arbetet med denna rapport som praktikant från Pol. mag-programmet vid Uppsala universitet. Han har studerat statskunskap med inriktning mot förvaltningspolitik och arbetar för närvarande som utredare på Statskontoret.

Marja Lemne
Marja Lemne, fil. kand. och statsvetare. Huvudsekreterare vid Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Tidigare verksam bl.a. vid Statskontoret, Försvarets materielverk och Finansdepartementets budgetavdelning.

Inger Pålsson
Inger Pålsson, fil. lic. i statskunskap vid Stockholms universitet. Tidigare universitetslektor vid Stockholms universitet och föredragande i Riksdagens näringsutskott och kulturutskott.

KUNGL. BIBL.
2000 -01- 21
STOCKHOLM

DEMOKRATI
Utredningen

så arbetar

Demokrati utredningen

Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning och folkrörelsernas förändringar. Kommittén har också fått i uppdrag att förklara det sjunkande valdeltagandet samt stimulera det demokratiska engagemanget. Vid sekelskiftet skall utredningen presentera en sammanvägd analys i form av ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- en skriftserie
- offentliga seminarier
- en webbplats för debatt och information

Skrifter

Demokratiutredningen kommer fortlöpande under arbetets gång att publicera en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

Den omfattande demokratiforskning som bedrivs vid våra universitet och högskolor ställs på detta vis till förfogande för alla som är intresserade av demokratifrågor.

Information om titlar, utgivningsdag, priser m.m. finns på utredningens webbplats.

Seminarier

En av utredningens uppgifter är att stimulera det offentliga samtalet.

Därför anordnar vi offentliga seminarier runt om i landet.

Till seminarierna bjuder vi in forskare och idédebattörer att bidra med sin kunskap och sina värderingar kring de frågor vi tycker är värdefulla att samtala kring.

Varje seminarium dokumenteras i form av en skrift.

www.demokratitorget.gov.se

är adressen till Demokratiutredningens webbplats. Här finns möjlighet att föra en fri debatt kring demokratin – demokratitorget är öppet för alla.

Ett antal krönikörer kommer att kommentera demokratiproblem och andra demokratidebatter.

Här kan Du också informera dig om och föra dialog kring utredningen. Direktiv i fulltext, arbetsplan och utredningens protokoll är dokument man kan hämta hem.

Här informerar vi också fortlöpande om aktuella skrifter och seminarier. Man kan dessutom ta del av debattinlägg vid seminarier samt beställa utredningens skrifter.

Länkar finns till andra delar av nätet där demokratifrågor dryftas på olika sätt.

Information

Vi svarar gärna på frågor och lämnar ytterligare information om utredningens arbete. Adress och telefonnummer till utredningens kansli finns på nästa sida.

Utredningens sammansättning

Ordförande
Bengt Göransson
f.d. statsråd
tel: 08-453 41 04

Kommittéledamöter
Elisa Abascal Reyes (mp)
tel: 08-519 560 06

Stefan Attefall (kd)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 54 46

Nils Fredrik Aurelius (m)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 46 85

Britt Bohlin (s)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 47 80

Mats Gerdau (m)
kommunalråd
tel: 08-718 92 25

Per Gustafsson (c)
informationschef
tel: 08-587 686 40

Gunnar Larsson (s)
klubbordförande
tel 031-703 73 07

Eva Marcusdotter (s)
frilansskribent
tel: 019-36 36 48

Olle Schmidt (fp)
utredningssekreterare
tel: 040-34 10 64

Pernilla Zethraeus (v)
kommunalråd
tel: 026-17 81 22

Experter
Lars Bryntesson
Kulturdepartementet

Wanja Lundby-Wedin
LO:s andra ordförande

Carl-Gunnar Peterson
Justitiedepartementet

Elisabeth Rynell
författare

Marcus Storch
direktör

Sekretariat
Huvudsekreterare
Erik Amnå, *fil dr*
tel: 019-30 30 67

Biträdande sekreterare
Margareta Meyer
tel: 08-405 49 16

Seminarieansvarig
Anders Ljunggren
tel: 08-405 16 54

DEMOKRATI
Utredningen

POSTADRESS: 103 33 Stockholm. BESÖKSADRESS: Regeringsgatan 30-32
TEL: 08-405 49 16. FAX: 08-411 24 67
E-POST: margareta.meyer@justice.ministry.se

Demokratiutredningens skriftserie

Redaktör Erik Amnå

1. **Demokratins räckvidd.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:55)
2. **En god affär i Motala.** Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik (SOU 1998:63)
3. **Att rösta med händerna.** Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz (SOU 1998:85)
4. **Gör barn till medborgare!** Om barn och demokrati under 1900-talet (SOU 1998:97)
5. **Det unga medborgarskapet**. Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:101)
6. **Lekmannastyre i experternas tid**. Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:102)
7. **Demokrati på europeisk nivå?** (SOU 1998:124)
8. **Läsarna och demokratin**. Ett brev till det läsande Sverige (SOU 1998:134)
9. **Lokala Demokratiexperiment**. Exempel och analyser (SOU 1998:155)
10. **På Marginalen**. En intervjubok från Socialtjänstutredningen (SOU 1998:161)
11. **Allas frihet**. Demokratin möter marknaden. Tre ronder (SOU 1998:164)

12. **EU – ett demokratiprojekt?** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:145)
13. **Invandrarskap och medborgarskap.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1999:8)
14. **Att slakta ett får i Guds namn.** Om religionsfrihet och demokrati (SOU 1999:9)
15. **Etik och demokratisk statskonst** (SOU 1999:13)
16. **Elektronisk demokrati** (SOU 1999:12)
17. **Den skyddade provinsen.** En essä om demokratins värde och värdighet (SOU 1999:22)
18. **Lobbning** (SOU 1998:146)
19. **Demokratin i den offentliga sektorns förändring.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1999:40)
20. **Bemäktiga individerna.** Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige (SOU 1998:103)
21. **Bör demokratin avnationaliseras?** (SOU 1999:11)
22. **Globaliseringen och demokratin.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1999:56)
23. **Löser juridiken demokratins problem?** (SOU 1999:58)
24. **Representativ demokrati** (SOU 1999:64)
25. **Demokratin och det gemensamma bästa** (SOU 1999:74)
26. **Demokratiopinioner** (SOU 1999:80)
27. **Olydiga medborgare** (SOU 1999:101)
28. **Demokratins förgörare** (SOU 1999:10)

29. **Civilsamhället som demokratins arena.** Några kritiska reflektioner (SOU 1999:112)

30. **Demokrati på remiss** (SOU 1999:144)

Den parlamentariskt sammansatta Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning, folkrörelsernas förändringar och det sjunkande valdeltagandet. Vid sekelskiftet ska utredningen presentera en sammanvägd analys i ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- offentliga seminarier runt om i landet
- webbplatsen *www.demokratitorget.gov.se* med fria debatter och möjligheter att informera sig om och föra dialog kring Demokratiutredningen
- en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

Klarar dagens remissväsende av att demokratisera och kvalitetssäkra den politiska beslutsprocessen? Är det fortfarande ett effektivt sätt för att få tung expertkritik av politiska handlingsalternativ? Kan det kanalisera den mångfald av intressen och synpunkter som kännetecknar demokratiska samtal? Förmår det också ge en aning om huruvida de tilltänkta förslagen har en chans att vinna legitimitet bland de berörda?

Den här studien hade också sin särskilda förhistoria i de bitvis alarmerande uppgifterna om att den fyrahundraåriga traditionen av ett kommittéväsende nu är på väg att förlora sin betydelse. Delvis skulle det bero på betydande kvalitetsbrister.

I den här skriften redovisas en undersökning av remissväsendets betydelse för demokrati och kvalitet i de politiska beslutsunderlagen.

fakta info direkt

Tel 08-587 671 00. Fax 08-587 671 71
Box 6430. 113 82 Stockholm
order@faktainfo.se www.faktainfo.se

ISBN 91-7610-797-3
ISSN 0375-250X