

Nr 259.

Av herr **Hildebrand**, om skrivelse till Kungl. Maj:t angående sådant anordnande av statens utredningsväsende att den verkliga sakkunskapen bättre kommer till sin rätt m. m.

Förra årets riksdag anhöll hos Kungl. Maj:t om en årlig förteckning över samtliga kommittéer och inom departementen tillkallade särskilda sakkunniga, vilka antingen vid årsskiftet ännu ej avslutat sitt arbete eller ock under sistförflutna år fullgjort det dem lämnade uppdraget.

Denna anhållan har föranlett den nyheten i den underliga publikation som benämnes »Berättelse om vad i rikets styrelse sedan sista lagtima riksdags sammanträde sig tilldragit», att en förteckning över kommittéer och sakkunniga intagits å sid. 106—213.

Förteckningen ter sig emellertid rätt bristfällig. Redovisningen av några sakkunnigeuppdrag upptager icke ens namnen på de sakkunniga (se sid. 206, 211); ibland redovisas omkostnaderna år för år, ibland lämnas blott en klumpsiffra; än får man omkostnadsbeloppet uträknat på öret, än säges helt allmänt att kostnaden varit »några tusen kronor»; uppgifterna om det under året fullgjorda arbetet äro mycket växlande. Om förteckningen skall få åsyftad nytta, bör större jämnhet naturligtvis eftersträvas, så att åtminstone sakkunnigas namn överallt utsättas och omkostnaderna angivas särskilt för varje arbetsår.

Efter dessa rent formella anmärkingar vill jag, med hänvisning till den mer än 100-sidiga förteckningen, påvisa några olägenheter, som uppenbarligen vidlåda statens utredningsväsende och som enligt min mening måste anses vara synnerligen betänkliga.

Antalet redovisade kommittéer och sakkunnigeuppdrag är 129; c:a 500 personer ha varit tillkallade (frånsett de sakkunniga, hvilkas antal och

namn icke uppgivas); af dem tillhöra 94 endera av riksdagens kamrar. Civilkommissionen, åtskilliga »råd» m. fl. kommissioner äro icke medtagna; jag följer den nu tryckta förteckningen, utan att söka komplettera den. Totalkostnaderna för de redovisade kommittéerna etc. från tillsättningen till 1913 års slut uppgå till den ofantliga summan av över $3\frac{1}{4}$ millioner kronor. Kostnaderna under ett utredningsår, nu närmast under år 1913, kunna icke direkt uträknas i förteckningen, men om man approximativt fördelar utgiftsbeloppet per kommitté på de olika åren, får man ett utgiftsbelopp för ett utredningsår av inemot 1,100,000 kronor.

De dyraste utredningarna ha varit följande åtta, vilka hittills kostat statsverket mera än 100,000 kronor vardera:

Folkundervisningskommittén, $7\frac{1}{2}$ år	Kr. 360,500:—
Löneregleringskommittén, 11 år	» 313,465:25
Ålderdoms- och invaliditetsförsäkringskommittén, 6 år	» 301,264:—
Emigrationsutredningen, 7 år	» 191,208:54
Kommitterade för statsdepartementens organisation, 5 år	» 181,658:17
Försvarsberedningarna, 2 år	» 170,083:46
Fattigvårdslagstiftningskommittén, $6\frac{1}{2}$ år	» 122,645:27
Kommerskollegiikommittén, 5 år	» 110,289:57

Endast för dessa åtta utredningar har staten fått utbetala i runt tal 1,750,000 kronor, och man frågar sig, om tillräcklig valuta erhållits eller, kanske riktigare, om staten icke för lägre utgifter kunnat få samma resultat eller kanske ett ännu bättre.

Medeltalet ledamöter i varje kommitté eller sakkunnigegrupp är 4—5; i några fall har en enda utredningsman tillkallats, i andra är antalet mycket stort. Ju större antalet medlemmar är, dess svårare måste det i regel vara att få ihop dem till gemensamt arbete, dess långvarigare bli förhandlingarna och dess sämre blir nog ofta arbetet, framgånget ur ide- lliga kompromisser och utfört, utan att varje ledamot känner samma personliga ansvar som om uppdraget lämnats åt honom ensam eller åt honom och en eller högst två andra personer. I enstaka fall kunna de stora kommittéerna försvaras, men det nuvarande systemet med i regel många medlemmar synes mig vara synnerligen misslyckat, åsamkande statsverket onödiga kostnader. Om de 129 utredningarna gjorts av c:a 300 i stället för av c:a 500 personer, hade säkerligen kostnaderna högst väsentligt nedbringats, utredningarna blivit fortare färdiga och arbetsresultatet antagligen bättre.

För verkställande av en utredning erfordras givetvis ett visst mått av speciell sakkunskap eller åtminstone av rutin. Så är åtminstone fallet inom privatlivet, och man borde ha anledning antaga att förhållandet borde vara likadant inom statslivet. Då man granskar kommitté efter kommitté, frågar man sig emellertid med en viss undran, om alla dessa utredningsmän verkligen äro *sakkunniga*. Om så är fallet, måste Sverige skattas lyckligt, ty då äger det förvisso flera sakkunniga än något annat land i världen, ty äro kommittéledamöterna A, B och C verkligt sakkunniga, då måste ytterligare några hundra tusen svenska medborgare också vara det.

En granskning ger det glädjande resultatet, att sakkunskapen måste vara mycket väl företrädd inom riksdagens kamrar. Av kommittéledamöterna och sakkunniga äro 94 riksdagsmän med tillhoppa 131 utredningsuppdrag; några ledamöter av kamrarna ha nämligen fått flera uppdrag var. Ungefär var femte sakkunnig är alltså riksdagsman. Fördelningen på kamrarna framgår av följande tabell:

	Antal ledamöter	Antal sakkunniga	Sakkunniga i procent av medlemsantalet
I kammaren	150	37	24,7 procent
II »	230	57	24,8 »

De tre stora partierna i *andra kammaren* äro, förunderligt nog, företrädda av ungefär samma procental sakkunniga (jag räknar överallt vildar till det parti, var och en står närmast):

	Antal medlemmar	Antal sakkunniga	Sakkunniga i procent
Moderata.....	64	15	23,4 procent
Liberaler.....	102	27	26,5 »
Socialdemokrater.....	64	15	23,4 »

En sammanställning även av antalet sakkunnigeuppdrag kan äga sitt intresse:

	Antal medlemmar	Antal uppdrag	Uppdragen i procent av medlemsantalet
Moderata.....	64	20	31,3 procent
Liberaler.....	102	37	36,3 »
Socialdemokrater.....	64	22	34,4 »

Man finner den verkliga sakkunskapen något bättre företrädd inom det liberala partiet, såsom man ju också hade vissa skäl antaga.

Förhållandena inom första kammaren äro mera överraskande, såsom framgår av följande två tabeller:

	Antalet medlemmar	Antal sakkunniga	Sakkunniga i procent
Moderata	88	18	20,5 procent
Liberaler.....	49	15	30,6 »
Socialdemokrater.....	13	4	30,8 »

	Antal medlemmar	Antal uppdrag	Uppdrag i procent av medlemsantalet
Moderata	88	23	26 procent
Liberaler	49	24	49 »
Socialdemokrater	13	5	38,5 »

Man finner sålunda att den liberala sakkunskapen är procentuellt betydligt större i första kammaren än i den andra, under det att första kammarens högerparti tydligen är riksdagens *minst* sakkunniga parti. Man har svårt att genast se, huruvida dessa företeelser äro beroende på lands-tingsgruppernas valpolitik eller därpå att atmosfären i första kammaren inverkar främjande på vänstermännens, men förlamande på högermännens förmåga av sakkunskap.

Vid genomgående av kommittéförteckningen finner man snart, att sakkunskap på ett område ofta — helt visst utan föregående studier eller ansträngningar — föder sakkunskap även på andra områden: en riksdagsman i landsorten, som insättes i en kommitté, får ofta inom kort tid ännu några andra sakkunnigeuppdrag. Någon gång synes den sakkunskap, som en departementschef behöver, vara tämligen koncentrerad inom ett enda län, vilket onekligen kunde ge upphov till ingående studier över sakkunskapens geografiska utbredning. Liksom en lärd professor i Turin, Robert Michels, skrivit en diger bok »Zur Sociologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie» (1910), så kunde det vara rätt frestande att tänka sig en utredning om »Kommittéväsandets sociologi»; skulle Kungl. Maj:t vilja överlämna ett sådant uppdrag till en kommitté med tillräckligt många ledamöter, borde arbetet nog kunna draga åtskilliga år och kostnaderna åtminstone uppgå till 50,000 kronor.

Innan man dock går till en dylik utredning, torde en närmare undersökning av själva utgångspunkten vara nödig. Jag har hittills utgått ifrån att »sakkunnig» i administrativ mening vore detsamma som sakkunnig i vanlig borgerlig mening, men jag måste bekänna att åtskilliga konklusioner

sioner föranleda mig att känna en viss tvekan om riktigheten härav. Jag anser mig därför närmast böra undersöka det administrativa sakkunnigenamnets verkliga innebörd.

Det gäller sålunda att utröna om »sakkunnig» i administrativ mening är detsamma som *sakkunnig* i borgerlig mening.

Vid besvarandet av detta spörsmål finner man ett synnerligen vägledande ord av hans excellens statsministern, uttalat i *Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning* i början av november 1912.

Statsministern uppgav inledningsvis att utredningarnas antal var 58: 25 utan riksdagsmän och 33 med riksdagsmän. Härmed bör man jämföra 1913 års siffror: 129 utredningar, 70 utan och 59 med riksdagsmän. Ökningen är onekligen ganska aktningvärd.

Riksdagsmän ha tillkallats, förklarade statsministern, »såsom representeranter för särskild politisk insikt och medborgerlig erfarenhet vid sidan av den rena fackkunskapen». Ibland finnas dock experter bland riksdagsmännen och »det vore väl mindre lämpligt att utmönstra fackkunniga därför att de tillika äro riksdagsmän». Vid lönefrågornas handläggning böra riksdagsmän vara med. Vid behandling av frågor av delvis lokal natur böra riksdagsmän från trakten tillkallas. Riksdagsmän kunna även vid beredningar företräda »den stora allmänhetens intressen». — »Användandet av riksdagsmän vid utredningar är ett ytterst viktigt led i samarbetet mellan regering och riksdag».

Statsministern gör ett synnerligen viktigt, om stark reformvilja vittnande tillägg av följande lydelse:

»Men i ett formellt avseende föreligger en oegentlighet, vilken måhända bidragit att framkalla en del missförstånd. Den formella oegentligheten gäller en benämning. Då man ville ha en lätthanterligare form för utredningen än de gamla högtidliga kommittéerna, behövde man också ett nytt namn, och då hittade man på — det är nu redan rätt länge sedan — att i vissa fall använda beteckningen sakkunniga. Nu låter det ju verkligen på denna benämning som om man menade att alla som skulle ingå i en sådan beredning borde vara fackmän. Så har nog aldrig varit meningen. De »sakkunniga» avsåg man helt enkelt till skillnad från kommittéer såsom biträdande inom ett visst departement. Vi skola se till om icke rättelse härutinnan kan göras efter hela linjen, ungefär i enlighet med vad som skedde då försvarsberedningarna tillsattes». —

Den stora namnreformen har tydligen icke kunnat genomföras — här tyckes t. o. m. statsministerns reformvilja ha kommit till korta — vilket

framgår därav att den officiella förteckningen i »Berättelsen» har benämningen sakkunniga även för under år 1913 tillsatta beredningar. I alla händelser kan anses konstaterat, att »sakkunniga» i regeringspraxis och enligt administrativ mening icke är detsamma som sakkunniga i vanlig borgerlig mening, d. v. s. personer med någon sakkunskap i det ämne där de tillkallas som sakkunnige.

Man får emellertid icke överdriva innebörden av statsministerns ord. Han säger icke att riksdagsmän alltid tillkallas i beredningar på grund av sin brist på sakkunskap; han medger tvärtom, att även riksdagsmän kunna vara »experter». Den tolkningen vore således helt visst oriktig, att regeringen skulle anstränga sig att utvälja verkligt icke-sakkunniga. Man torde däremot komma sanningen nära, om man i stället säger, att regeringen icke anstränger sig att utvälja verkligt sakkunniga.

Jag vill taga fasta på statsministerns uttryck att även riksdagsmän kunna vara sakkunniga och erkänner naturligtvis riktigheten därav. Jag vill tillägga, att flera riksdagsmän såsom kommittéledamöter och »sakkunniga» utveckla en sådan energi och ge prov på så stor kunskap och en sådan erfarenhet på statsförvaltningens område att de tillfullo förtjäna benämningen sakkunniga även i vanlig borgerlig mening. Mina uttalanden drabba icke i minsta mån dessa män.

Efter denna alldeles nödvändiga lilla utvikning vill jag återkomma till övriga s. k. sakkunniga. En riksdagsman, som tillkallas för att representera »den stora allmänheten» eller av annan tillfällig orsak lämnar givetvis beredningen mera sakkunnig än han var vid inträdet i densamma. På detta sätt bidrager staten otvivelaktigt till riksdagsmännens uppfostran. Om kommittéer och sakkunniga för närvarande kosta staten cirka 1,100,000 kronor per år, så får man väl räkna minst 150,000 eller 200,000 kronor därav såsom det belopp, vilket utgår allenast för att täcka den tidsförlust och det arbete som kräves för inkallade verkligt icke-sakkunniga, endast officiellt »sakkunniga» riksdagsmäns undervisning. Jag vill ej bestrida att även detta kan vara ett statsintresse, men jag bestrider bestämt riktigheten av att utgifterna därför bokföras och redovisas såsom *utredningskostnader*. Vore det icke riktigare och lämpligare, att å åttonde huvudtiteln bland utgifter för »den högre bildningen» äskades ett anslag av nämnt belopp till undervisning av riksdagens 380 medlemmar? Ty att ett bibringande åt riksdagsmän av viss sakkunskap skulle anses vara en del av statens *utredningsarbete* förefaller vara allt för irrationellt.

Statsministern har betonat riksdagsmän-sakkunnigas betydelse för samarbetet mellan regering och riksdag. Jag erkänner villigt att en sådan betydelse verkligen finnes, men den får icke överskattas. Hur många

gångar har det icke hänt att en riksdagsman inkallats som sakkunnig, men lämnat riksdagen, innan utredningen är färdig. Det kan ju också lätt inträffa att en riksdagsman i en beredning förvärvat sig en uppfattning, diametralt motsatt den, som ligger till grund för en kungl. proposition i ämnet. I rena undantagsfall kunna nog parlamentariska kommittéer försvaras; i andra viktigare fall torde en verkligt sakkunnig berednings förslag kunna underställas en liten riksdagsmannanämnds granskning. (Se uttalanden därom i Stockholms Dagblad 19 augusti 1910 och Dagens Nyheter i januari 1914). Men att tillkalla icke-sakkunniga riksdagsmän i den utsträckning, som nu sker, måste anses i övertvägande grad tillfoga staten verklig skada.

Först och främst medför systemet stor tidsförlust. Under riksdagarna kunna beredningarna icke arbeta med tillräcklig intensitet, och hvarje längre afbrott, som icke nödvändiggöres av behovet att insamla material, är dubbelt olägligt, dels på grund av direkt förlust av tid och dels på grund därav att beredningsmännen komma ifrån utredningstankegången, vilket vållar ytterligare tidsutdräkt, innan arbetet på allvar kan komma i gång.

Tillkallade personer, som icke äro riksdagsmän, borde ju vara verkligt sakkunniga. Ofta får man dock det intrycket att även dessa inkallas i alldeles för stort antal, varav följer långvarigare arbete och större omkostnader än som vore nödvändigt.

Under de senaste åren har kritiken gång på gång inriktats på formen för statens utredningsväsende. I augusti 1910 skrev jag en serie kritiska artiklar i den tidning, vars huvudredaktör jag då var; redan då ansåg jag mig kunna konstatera missförhållanden, ehuru jag nu efteråt måste säga att de voro obetydliga i jämförelse med de nuvarande. År 1912 tog Dagens Nyheter upp en märklig strid emot kommitté- och sakkunnigväsendet och även i andra tidningsorgan både av liberal och moderat färg ha tid efter annan allvarliga anmärkningar kommit till synes. Dessa uppgifter torde ådagalägga, att min kritik icke härflyter af partinit — första gången vände jag mig ju mot den förutvarande regeringen — utan av omtanke för statens rätt och statsarbetets riktiga anordnande.

Vid en omläggning har man två vägar att gå. Den ena att behålla det nuvarande systemet och ändra namnet för att tydligt visa, att staten använder icke-sakkunniga för sina utredningar. Den andra att behålla namnet och sörja för att det täcker ett emot namnet svarande innehåll. Jag erkänner villigt att min uppfattning är mycket radikal, då jag vill tänka mig ett av verkligt sakkunniga utfört statsutredningsarbete, men ändock föredrager jag avgjort den vägen.

De närmast liggande önskemålen synas mig vara, *att* beredningar med många medlemmar tillsättas endast i undantagsfall; *att* beredningar med en, två eller högst tre medlemmar bliva regel, varvid beredning erhåller rätt att vid behandlingen av vissa punkter tillkalla särskilda experter; *att* verklig sakkunskap är bestämmande vid tillkallande av sakkunniga; *att* beredningarna sättas i tillfälle — eventuellt medelst ökat honorar — att arbeta så kontinuerligt som förhållandena medgiva; samt *att* riksdagsmän i regel tillkallas endast där de äro verkliga sakkunniga.

Utredningsarbetets omläggning efter dessa linjer skulle utan minsta tvivel ofantligt både påskynda och förbilliga utredningarna, även om i vissa fall högre ersättningar skulle behöva ifrågakomma. Att här kräves en omläggning synes mig vara ett verkligt statsintresse, ja ett sparsamhetsintresse, och för riksdagen bör det enligt min mening kännas så mycket angelägnare att framföra önskemål i angiven riktning, som ju riksdagen är satt att bevaka statens ekonomiska intressen och riksdagen därigenom bäst skulle tillbakavisa alla illvilliga påståenden att dess medlemmar skulle ha ett privatintresse av nuvarande utredningssystem — påståenden vilka jag för min del icke upptagit i ovanstående motivering.

Under åberopande av vad jag sålunda anført, tillåter jag mig hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla,

att Kungl. Maj:t ville vid anordnande av statens utredningsväsende låta den verkliga sakkunskapen komma bättre till sin rätt än vad för närvarande sker och i samband därmed vidtaga åtgärder för utredningskostnadernas nedbringande från nuvarande enorma belopp, samt

att Kungl. Maj:t måtte låta införa sådana förbättringar i den till riksdagen avlämnade förteckningen över kommittéer och andra beredningar, att man åtminstone får kännedom om samtliga beredningars medlemmar samt uppgift om kostnaderna pr år, speciellt för sistförflutna år.

Stockholm den 4 februari 1914.

Karl Hildebrand.