

Nr 24

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner om utredningsväsendet.

Ärendet

I detta utlåtande behandlas två par motioner i vilka hemställs om åtgärder som tar sikte på utredningsväsendet, nämligen

1) *I: 445* av herrar Helén, Dahlén, Stefanson och Eric Peterson samt fru Hamrin-Thorell och *II: 492* av herrar Gustafson i Göteborg, Ahlmark, Antby, Jönsson i Ingemarsgården, Källstad, fru Nettelbrandt samt herrar Wedén och Mundebo (alla fp), dock endast i den del motionerna avser utredningsväsendet; samt

2) *I: 544* av herr Lidgard och *II: 642* av fru Mogård samt herrar Nordstrandh, Krönmark och fröken Ljungberg (alla m).

Hemställan avser:

i *motionerna I)* i nu aktuell del: »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t

1. ger till känna vad som anförts i motionen angående tidigare publicering av material och andra reformer inom det statliga utredningsväsendet»; och

i *motionerna 2):* »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om uppdrag åt grundlagberedningen att utreda och framlägga förslag om sådant tillägg till 4 kap. i förslaget till regeringsform att därigenom även systemet för utredningsväsendet blir närmare reglerat».

Kommittéväsendet och kommittékungörelsen m.m.

Det svenska kommittéväsendet är att uppfatta som ett led i beredningen av ärenden före regeringens avgörande. Beredningsförfarandet regleras i viss mån i 10 § regeringsformen (RF). Där föreskrivs, att vederbörande ämbetsverk skall höras, innan ärendena föredras i konselj. Det åligger vidare departementens tjänstemän att bereda ärendena, innan de föredras inför departementschefen (jfr 5 § RF och 2 § departementsinstruktionen). Jämte detta s. a. s. ordinarie beredningsförfarande har Kungl. Maj:t sedan länge ansetts ha möjlighet att bereda ärenden genom särskilt tillkallad kommitté eller utredning (extraordinär beredning). Kommittéförfarandet är inte reglerat i grundlag eller annan lag. Kungl. Maj:ts beslut i saken utgörs normalt av bemyndigande för visst statsråd att tillkalla visst antal sakkunniga för att utreda en viss fråga. Kommitténs arbete styrs sedan av de

direktiv, som i samband med bemyndigandet meddelas av regeringen. Detta sker formellt genom ett anförande till statsrådsprotokollet av det statsråd, som erhåller bemyndigandet att tillkalla de sakkunniga.

I en särskild kungörelse, den s. k. *kommittékungörelsen* (SFS 1946: 394), ges vissa generella bestämmelser angående kommitté.

En kommitté definieras i kungörelsen (1 §) som »kommitté, kommission eller sakkunnig, som för utredning av viss fråga av Kungl. Maj:ts förordnats eller jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande av departementschef eller myndighet tillkallats». Kungörelsen innehåller till större delen bestämmelser om ersättning för kommitté-uppdrag och därmed sammanhängande förhållanden. Dessa frågor förbigås här. I övrigt föreskrivs i kungörelsen i huvudsak följande. Utredningsarbetet får inte medföra större kostnad för statsverket än som är nödvändigt. Innan det egentliga utredningsarbetet påbörjas skall kommitté uppgöra en plan för utredningsarbetet, som skall inges till vederbörande departementschef. Till denne skall också inges anmälan, om kommitté finner anledning att i väsentlig mån frånga planen. Kommitté skall vidare årligen till departementschefen avge berättelse angående kommitténs arbete under det förflutna året. Förberedande undersökningar (t. ex. av statistisk eller historisk natur) av mera omfattande eller kostsam art eller för vilka avses att i större omfattning inhämta uppgifter från enskilda personer, företag eller sammanslutningar fordrar särskilt medgivande av departementschefen. I anvisningar manas till noggrant övervägande om och i vad mån historiker, redogörelser för det aktuella läget och jämförelser med utländska förhållanden erfordras för att belysa kommitténs ställningstaganden och förslag. Redovisningen av statistiskt material bör enligt anvisningarna begränsas till vad som kan anses erforderligt som underlag för kommitténs analyser och uttalanden. Som allmän regel gäller enligt kungörelsen att det vid avfattande av betänkande bör tillses, att större vidlyftighet ej användes än ämnets natur gör oundgängligt. Mera omfattande betänkanden bör enligt anvisningarna innehålla en sammanfattning av förslaget. För tryckning av betänkande fordras särskilt tillstånd av departementschefen.

I den genom justitiedepartementets försorg till början av varje års riksdag framlagda *riksdagsberättelsen* lämnas en redogörelse för kommittéväsendet med uppgifter om samtliga fungerande kommittéer m. m. Inom *statsrådsberedningen* förs ett särskilt register, i vilket införs alla förändringar i fråga om kommittéerna (uppdrag, sammansättning, avslutad verksamhet etc.) som sker under det löpande året.

Enligt 1970 års riksdagsberättelse var vid 1970 års ingång sammanlagt 270 kommittéer i verksamhet. De är fördelade mellan de olika departementen på sätt som framgår av följande tabell:

Ju	UD	Fö	S	K	Fi	U	Jo	H	In	C	I	Totalt
46	3	13	26	28	42	39	17	8	20	17	11	270

Författningsutredningen och grundlagberedningen

I sitt förslag till ny RF medtog *författningsutredningen* i fjärde kapitlet (»Rikets styrelse och förvaltning») en motsvarighet till nuvarande 10 § RF, nämligen 2 §. Det heter där:

2 §

Vid regeringsärendenas beredning skola erforderliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter; enskilda sammanslutningar skola i den omfattning som prövas lämplig beredas tillfälle att yttra sig i ärenden inom sina intresseområden.

Närmare föreskrifter om regeringsärendenas handläggning meddelas i stadga (regeringsstadgan).

Den väsentliga nyheten i författningsutredningens förslag i nu aktuell del var att också enskilda sammanslutningar angavs som remissorgan. I motiven uttalade författningsutredningen att någon närmare reglering i grundlag av regeringens interna beredningsformer som sådana inte borde ifrågakomma. I detta hänseende inskränkte sig författningsutredningen till att förorda viss ytterligare protokollering. Bestämmelser därom borde dock enligt utredningen inte intas i grundlag utan i en särskild av regeringen fastställd stadga, *regeringsstadgan*.

Här bör också erinras om att författningsutredningen föreslog inrättande och grundlagsfästade av ett särskilt regeringskansli. Regeringskansliet skulle stå under statsministerns ledning och omfatta minst två konsultativa statsråd. Kansliets främsta syfte skulle vara att tillgodose samordnings- och granskningsuppgifter. Det skulle utgöra det organisatoriska underlaget för samverkan inom regeringskretsen och för handläggning av vissa för departementen gemensamma ärenden.

Författningsutredningens förslag lades som bekant inte till grund för en ny svensk författning. Det uppdrogs i stället åt *grundlagberedningen* att med beaktande av bl. a. författningsutredningens förslag förbereda en allmän författningsreform. I grundlagberedningens direktiv berörs inte särskilt frågan om regeringsärendenas beredning eller utredningsväsendet.

Tidigare reformförslag m.m.

Det statliga kommittéväsendet har under de senaste årtiondena upprepade gånger gjorts till föremål för översyn ur skilda synpunkter.

I ett år 1935 avlämnat betänkande om folkförsörjning och arbetsfred (SOU 1935: 65) berördes frågor beträffande kommittéväsendet, med tyngdpunkt på kommittéernas sammansättning. Det politiskt-parlamentariska elementet borde utgå. Antalet ledamöter, vilka alltså skulle vara enbart fackmän, kunde därigenom avsevärt reduceras, och arbetet kunde bedrivas snabbare och effektivare med minskade kostnader som omedelbar följd. Till tjänst för departementen borde inom Kungl. Maj:ts kansli inrättas en särskild avdelning, vilken på olika sätt skulle biträda kommittéerna i deras arbete.

År 1946 fick dåvarande borgmästaren Rosander i uppdrag att företa en allmän

översyn av kommittéerna. Översynen, som fick karaktären av en rationaliseringsundersökning, innefattade dels en granskning av varje särskild utredning och dels på denna granskning grundade överväganden rörande kommittéväsendets allmänna anordnande. I det senare avseendet föreslog utredningsmannen bl. a., att inom Kungl. Maj:ts kansli skulle inrättas en särskild avdelning med uppgift att, till tjänst för departementen vid utredningars igångsättande och för pågående utredningar, verka samordnande inom hela det statliga utredningsarbetet.

I 1947 års statsverksproposition förklarade sig chefen för finansdepartementet i likhet med utredningsmannen anse, att ett samordnande och övervakande organ skulle ha en uppgift att fylla inom kommittéväsendet. Frågan om konstruktionen av och de närmare arbetsformerna för ett dylikt organ ansågs emellertid behöva ytterligare övervägas. Riksdagen (rskr 56) framhöll med anledning härav önskvärdheten av åtgärder, ägnade att nedbringa utgifterna för utredningsväsendet. I främsta rummet kunde ifrågasätts, huruvida inte besparingar kunde åstadkommas i kostnaderna för framläggandet av utredningsresultaten, men vidare om inte en förenkling av kommittéarbetet var möjlig. Med hänsyn till pågående överväganden av frågan om ett samordnande och övervakande organ för kommittéväsendet ansåg sig riksdagen dock inte böra framlägga synpunkter i fråga om ytterligare åtgärder för att undersöka och tillvarata dylika möjligheter.

Frågan om begränsning och rationalisering av kommittéväsendet upptogs åter av 1947 års statsrevisorer. I utlåtande (1948: 153) över deras berättelse uttalade statsutskottet bl. a., att en rationalisering av verksamheten borde komma till stånd. För arbetets effektiva bedrivande torde det inte sällan vara en fördel, om antalet kommittéledamöter inskränktes. Ur olika synpunkter skulle det vidare vara önskvärt, att kommittébetänkandena gjordes mindre vidlyftiga än nu ofta var fallet. Jämväl i andra, nu inte särskilt angivna, avseenden syntes förutsättningar för en rationalisering av kommittéernas arbetsformer föreligga. På hemställan av utskottet anhöll riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t om en översyn av kommittéväsendet med beaktande av de av utskottet anförda synpunkterna.

I skrivelse den 10 juni 1949 uppdrog Kungl. Maj:t åt den tidigare tillkallade *rationaliseringsutredningen* att vid fullgörande av sitt utredningsuppdrag beakta vad statsutskottet sålunda anförde.

Rationaliseringsutredningen uttalade i sitt betänkande (SOU 1950: 8), att för en effektiv samordning erfordrades ett särskilt samordningsorgan, vilket borde ges karaktären av ett serviceorgan för fackdepartementen och inordnas under finansdepartementets statssekreteraravdelning. Samordningsorganets uppgift skulle härvid i första hand vara att hålla överblick över avlämnade kommittébetänkanden samt meddelade direktiv för arbetande kommittéer. Med ledning härav skulle organet kunna lämna de skilda departementen värdefullt biträde vid granskning av utkast till direktiv för kommittéer. Organet borde även kunna lämna visst biträde åt arbetande kommittéer, bl. a. genom att hänvisa en kommitté till andra arbetande kommittéer eller till avslutade kommittéers betänkanden så snart anledning fanns att antaga, att dubbelarbete därigenom skulle undvikas. För att underlätta samord-

ningsorganets arbete i detta avseende borde alla arbetande kommittéer en gång i kvartalet lämna redogörelse för det aktuella läget beträffande kommitténs arbete. Samordningsorganet skulle även verka för samarbete mellan kommittéerna och det av utredningen föreslagna centrala rationaliseringsorgan, som enligt utredningens förslag skulle bildas genom sammanslagning av statskontoret, statens sakrevision och statens organisationsnämnd. För att underlätta det praktiska arbetet inom kommittéerna föreslog utredningen vissa åtgärder, syftande till att ge kommittéerna service för administrativa och kamerala uppgifter av skilda slag.

Ungefär samtidigt med rationaliseringsutredningen framlade *trycksakskommittén* ett betänkande (SOU 1950: 25) om det statliga utredningstrycket. I detta betänkande behandlades i första hand frågor av teknisk natur beträffande utformningen av betänkan. Även trycksakskommittén behandlade emellertid frågan om rationalisering av utredningsväsendet och förordade inrättande av ett utredningskansli inom Kungl. Maj:ts kansli, närmast underställt ett av de konsultativa statsråden. Kansliets främsta uppgift borde vara att på olika sätt underlätta, rationalisera och förbilliga kommittéernas arbete. Därjämte borde det givetvis vid behov stå till Kungl. Maj:ts förfogande. Det skulle alltså vara ett serviceorgan för att samordna de uppgifter, som handhades av många, ej samarbetande instanser. Kansliet skulle även medverka i arbetet med utredigeringen av betänkan m. m. För att det skulle kunna fullgöra sina mångskiftande uppgifter borde till utredningskansliet knytas bl. a. statistisk, språklig, illustrations- och distributionsteknisk samt typografisk expertis. Trycksakskommittén förordade även anordnande av ett kommittéhus.

Med anledning av rationaliseringsutredningens och trycksakskommitténs förslag genomfördes 1951 vissa *ändringar i kommittékungörelsen* (plan för utredningsarbetet före dess igångsättande, anmälan av väsentliga ändringar, återhållsamhet med redovisning av visst material).

Vid 1954 års riksdag väcktes en motion om översyn av det offentliga utredningsväsendet i avsikt att nedbringa antalet kommittéer och förenkla utredningsförfarandet. Motionen avstyrktes av allmänna beredningsutskottet (nr 6). Utskottet ansåg att en god grund för fortsatt reformarbete förelåg genom det tillgängliga, rikliga materialet i fråga om utredningsväsendets rationalisering. Det hänvisades vidare till att åtskilligt redan gjorts och att utvecklingen följdes kontinuerligt och med uppmärksamhet inom Kungl. Maj:ts kansli. Utskottet ansåg därför en sådan översyn, som begärdes i motionen, inte för tillfället vara påkallad. Riksdagen följde utskottet och avsåg motionen.

Frågan om åtgärder för effektivisering av det statliga utredningsväsendet återkom vid 1955 års riksdag. I motioner yrkades bl. a. att direktiven till offentliga utredningar fortsättningsvis i görligaste mån borde utformas med tanke på att arbetet skulle vara slutfört inom bestämd tidrymd. I denna fråga uttalade allmänna beredningsutskottet i sitt utlåtande (nr 5) bl. a. följande:

(Utskottet erinrar) om att utskottet i sitt — — — utlåtande till 1954 års riksdag bl. a. gjort uttalanden av innebörd att det visserligen i och för sig var önskvärt

med snabba utredningar men att snabbheten icke finge vinnas på bekostnad av den grundlighet och saklighet som representerade väsentliga och allmänt erkända värden i det svenska utredningsväsendet. Utskottet vill även i denna fråga framhålla, att rationaliseringen torde ha givit och kan förväntas komma att ytterligare giva goda resultat. Att ett jämförelsevis stort antal på senare tid tillsatta utredningar fått tidtabell fastställd för sitt arbete eller enligt direktiven skall arbeta skyndsamt, torde få betraktas bl. a. som uttryck för Kungl. Maj:ts avsikt att rationalisera kommittéarbetet.

Utskottet avstyrkte enhälligt motionerna och riksdagen följde utskottet.

Vid 1959 års riksdag väcktes ånyo en motion om översyn av kommitté- och utredningsväsendet. I motionen framhölls angelägenheten av att nå besparingar genom en minskning av antalet kommittéer och samordning av deras arbete. Utredningstiden borde enligt motionen söka begränsas, bl. a. genom att man undvek koncentration av utredningsuppdrag till ett fåtal personer. Allmänna beredningsutskottet framhöll i sitt utlåtande (nr 1) bl. a. att utredningsväsendet utgjorde en värdefull grund för reformarbetet på alla områden. Utskottet ville inte bestrida att tidsutdräkten för utredningarnas arbete i vissa fall syntes stor. Fixerade tidsgränser borde emellertid enligt utskottets mening endast utsättas i särskilda fall, något som också tillämpades. Generellt verkande regler skulle enligt utskottet kunna bli till men för den grundliga och sakliga behandling av utredningsobjekten som borde eftersträvas. Detta uteslöt dock inte att övervakningen av fortgången i kommittéarbetet måhända kunde intensifieras. Viss risk för dubbelarbete inom kommittéerna kunde inte uteslutas. Möjligheterna till rationalisering av utredningsarbetet borde väl tillvaratas. Motionens syfte torde enligt utskottets mening bäst tillgodoses genom en kontinuerligt verksam övervakning och samordning. I detta hänseende fann utskottet böra avvaktas behandlingen av författningsutredningens förslag om inrättande av ett regeringskansli. Utskottet ansåg sig därför inte kunna förorda att den begärda översynen för tillfället kom till stånd. — Riksdagen följde utskottet och avslag motionen.

Vid 1964 års riksdag väcktes motioner (s resp. fp) om översyn av det statliga kommittéväsendet. I s-motionerna framfördes önskemål om kommittéhus och inrättande av ett personellt och tekniskt väl utrustat samarbetsorgan, allt i syfte att nå en rationellare ordning för utredningsarbetet. Fp-motionen berörde tidigare från skilda håll framställda önskemål, bl. a. centralt utredningskansli, stab av professionella utredare, för alla kommittéer gemensam skrivcentral, gemensamma lokaler för kommittéerna och upplysningsställe för kommittéernas sekretariat för erhållande av upplysningar om andra kommittéers arbete.

I statsutskottets utlåtande (1964: 159) över motionerna anfördes enhälligt följande:

Såsom av utredningen i ärendet framgår har frågan om en rationalisering av det statliga kommittéväsendet varit aktuell vid skilda tillfällen under en följd av år. Beträffande nu aktuella överväganden av beskaffenhet att kunna påverka bedömningen av nämnda fråga har statskontoret pekat på författningsutredningens förslag om inrättande av ett centralt regeringskansli, det inom departementsutred-

ningen pågående arbetet, särskild undersökning inom byggnadsstyrelsen rörande lokalförsörjningen samt förslag rörande samordning av den statliga statistikproduktionen. Såvitt utskottet kan finna får syftet med de föreliggande motionsyrkandena anses i allt väsentligt tillgodosett genom de åtgärder som sålunda redan vidtagits eller kan väntas komma till stånd. Då utskottet med hänsyn härtill inte anser påkallat att riksdagen nu gör framställning till Kungl. Maj:t i ämnet vill utskottet emellertid uttala, att utskottet förutsätter att frågan om rationalisering och samordning av kommittéernas arbete följs med uppmärksamhet från Kungl. Maj:ts sida. Vad särskilt beträffar frågan om kommittéernas lokalbehov är det enligt utskottets mening angeläget att densamma ägnas ingående överväganden, givetvis under hänsynstagande till härutinnan föreliggande krav från ämbetsverks och andra myndigheters sida. Utskottet föreslår att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ger till känna vad utskottet här anfört.

Riksdagen följde utskottet (rskr 334). Riksdagens skrivelse anmäldes den 5 mars 1965 (justitiedepartementet) och lades till handlingarna.

Riksdagens revisorer tog i sin berättelse till 1965 års riksdag (s. 221 ff) upp frågan om vissa kostnader för kommittétrycket och gjorde vissa påpekanden i saken. Revisorerna uttalade därvid, bl. a. under hänvisning till 1964 års riksdags ovan återgivna beslut, att de var medvetna om att det i olika sammanhang framlagts förslag, som syftade till en organisatorisk omdaning av kommittéväsendet, och att dessa var under statsmakternas prövning. Revisorerna ansåg sig i detta läge inte böra föreslå någon särskild utredning beträffande de påtalade förhållandena. De förutsatte att de av revisorerna anförda synpunkterna beaktades i den fortlöpande övervakningen av kommittéernas verksamhet. Av särskild vikt syntes det revisorerna vara att garantier skapades för att kommittéerna redan från början blev klart medvetna om kommittékungörelsens bestämmelser och därav föranledda konsekvenser för verksamhetens planläggning.

Riksdagen (SU 1965: 169 s. 3) lade revisorernas uttalande till handlingarna med den motiveringen, att det kunde förväntas, att de av revisorerna andragna synpunkterna skulle komma att beaktas utan särskild åtgärd från riksdagens sida.

I en av en *arbetsgrupp inom statsrådsberedningen* upprättad stencilrad promemoria, dagtecknad den 24 april 1967 och rubricerad »PM med vissa synpunkter på utredningsbetänkanden, remissyttranden och propositioner» görs vissa uttalanden om innehållet i bl. a. utredningsbetänkandena. Som önskemål framhålles i promemorian, att utredningarna i större utsträckning än för närvarande bör diskutera direktiven, d. v. s. redovisa de ställda problemen och för läsaren klargöra premisserna för utredningens ställningstaganden. Det sägs vidare i promemorian att utredningsbetänkanden i allmänhet utmynnar i ett enda förslag. Om alternativa lösningar över huvud diskuteras sker det mycket summariskt. Kostnaderna för genomförandet av utredningens förslag är regelmässigt dåligt belysta. Dessa förhållanden innebär enligt promemorian att det beslutsunderlag som tillhandahålles statsmakterna oftast är otillfredsställande. Arbetsgruppen rekommenderar därför i promemorian att utredningarna i regel bör åläggas att utarbeta alternativa förslag. Samtliga förslag skall enligt arbetsgruppen vara kostnadsmässigt väl belysta.

Remissyttranden över promemorian har inhämtats från samtliga statssekreterare och rättschefer samt från ett antal utredningar. Vad gäller utredningsbetänkandena har promemorian hittills inte föranlett någon annan åtgärd.

En interpellation vid 1964 års höstriktsdag om det offentliga utredningsväsendets utformning av herr Nilsson i Tvärålund (cp) besvarades av dåvarande statsministern Erlander. Interpellationen gällde huvudsakligen en av interpellanten påstådd tendens till utökat anlitanande av departementsutredningar på bekostnad av parlamentariskt sammansatta kommittéer. I sitt svar (AK 41: 106 f) anförde statsministern bl. a. följande:

Det offentliga utrednings- och remissväsendet har i vårt land en omfattning och betydelse som i få andra länder. Den svenska regeringen kan basera sina beslut och sina propositioner till riksdagen på ett utförligt och gediget, ofta vetenskapligt sakmaterial, som samlats och bearbetats utanför regeringskansliet. Detta är ur flera synpunkter utomordentligt värdefullt. Bl. a. torde oppositionspartierna i Sverige härigenom ha större möjligheter att få insyn i sakfrågorna och att påverka politiken än vad oppositionen i andra länder har.

Syftet med en utredning är att få en allsidig belysning av frågorna. Kan härvid enighet uppnås är detta självfallet av stort värde, men det kan ej vara ett huvudsyfte. Hur enig en parlamentarisk eller annan kommitté än är, kan den inte befria regeringen från dess ansvar och dess skyldighet att självständigt granska och pröva framkomna förslag.

Regeringen har i stor utsträckning tillsatt parlamentariska utredningar när det gällt viktigare frågor, men det måste avgöras från fall till fall om en expertutredning eller en parlamentarisk utredning är att föredra.

Jag finner det därför, mot bakgrund av det nyss sagda, inte möjligt och inte heller önskvärt att deklarerar att alla väsentliga reformförslag skall baseras på parlamentariska utredningar. Samtidigt vill jag emellertid framhålla, att det i praktiken torde vara svårt att finna något »väsentligt reformförslag», som inte grundas på offentligt material, som regel — men inte nödvändigtvis — i form av betänkanden från en parlamentariskt sammansatt utredning.

Vid 1968 års höstriktsdag besvarade statsministern Erlander en enkel fråga av herr Jönsson i Ingemarsgården (cp) om redovisning av de principer, som tillämpades vid tillsättandet av parlamentariska utredningar. Statsministern anförde därvid bl. a. följande (AK 34: 13):

Huvudprincipen är att man väljer en sådan sammansättning som bäst främjar en lösning av de problem, som motiverat utredningen. Utifrån den principen är det i vissa fall önskvärt att samtliga stora riksdagspartier är representerade. I andra fall, speciellt i utredningar med representanter för olika intresseorganisationer eller med ett stort antal experter, kan det vara tillräckligt med någon eller några parlamentariska representanter.

Parlamentariska kommittéer är en utomordentligt värdefull institution som vi i motsats till många andra demokratiska länder har. Den ger regeringspartiet och oppositionspartierna tillfälle att resonera med varandra. Detta har också skett i betydande utsträckning. I alla de stora politiska frågor, som vi haft anledning att sedan behandla här i riksdagen, har vi eftersträvat att göra det möjligt för oppositionen att delta i utformningen.

Motionerna

I *motionerna 1)* anförs under rubriken »Vidgad offentlighet i utredningsväsendet» följande:

En handling som upprättas hos en myndighet betraktas inte som offentlig förrän den är färdig. Offentlighetsprincipen gäller därför i praktiken inte under en viktig del av den politiska beredningsprocessen. De statliga organ som konstruerar politiska förslag — utredningarna — tillerkänns arbetsro, och offentligheten för materialet inträder inte förrän det färdiga förslaget presenteras.

Argumentet om arbetsro har onekligen en viss styrka. Det är rimligt att förberedande överläggningar kan ske utan det tryck som pressbevakning medför. I statliga utredningar tjänar detta bl. a. syftet att olika uppslag kan framföras utan att utredningens ledamöter blir bundna av vad de föreslår. Diskussionen kan föras friare.

Ur demokratisk synvinkel är det ofta värdefullt att utgångspunkterna för de kompromisser som utgör en väsentlig del av det politiska arbetet redovisas. Därmed underlättas en klagörande offentlig diskussion.

Trots bristen på offentlighet arbetar utredningarna givetvis inte i slutna rum. De ledamöter som företräder olika intressegrupper, politiska partier etc. konsulterar ofta under utredningens gång sina uppdragsgivare, och de redovisar då vissa delar av det ännu ej offentliga materialet. När sådana konsultationer sker brukar ledamoten begära att hans referensgrupp håller inne med de upplysningar som lämnas. Därigenom begränsas konsultationsverksamheten till små cirklar inom partierna och organisationerna. Utredningssekretessen kan därför främja tendenserna till fåtalsvälde inom organisationsväsendet och försvåra försöken att vidga medlemsinflytandet och interndemokratien och stimulera den offentliga debatten.

Vi föreslår därför att man i långt större utsträckning än nu lägger upp utredningarnas arbete så, att allmänheten får del av förutsättningarna för beslut vid en tidpunkt då allmän debatt alltjämt är meningsfull. Detta skulle kunna ske genom att man konsekvent avslutade materialinsamlingsskedet i en utredningsarbete med en offentlig redovisning och genom att man inför utredningens ställningstagande publicerade diskussionsinlägg så utarbetade att tänkbara alternativ redovisades på ett likvärdigt sätt. Likaså är det önskvärt att grundläggande promemoria utsänds på ny remiss, om regeringen avser att radikalt avvika från förslag som lagts fram av omdebatterade utredningar.

För att vitalisera den politiska debatten är det också önskvärt att oppositionen ges möjlighet att göra egna utredningar, i synnerhet inom områden som den sittande regeringen inte är intresserad av att låta utreda. Härigenom skulle man kunna förebygga att lösningen av viktiga samhällsfrågor försenas. Frågan hur oppositionen skall ges ekonomiska och administrativa möjligheter att bedriva ett fördjupat utredningsarbete av samma typ som de av regeringen tillsatta offentliga utredningarna bör utredas. Här avses således ett mer långsiktigt utredningsarbete än det som bedrivs inom ramen för riksdagskansliernas löpande arbete, vilket finansieras av det särskilda kanslistödet.

I *motionerna 2)* konstateras att det inte finns några grundlagsregler för utrednings- och kommittéväsendet. Det erinras vidare om att valet av utredningsuppgift och utredningstyp helt tillkommer regeringen. Mot denna bakgrund anförs följande:

Det är ett viktigt demokratiskt krav att det sakmaterial som insamlas och presenteras av en utredning blir allsidigt och uttömmande och kan läggas till grund icke blott för regeringspartiets bedömning utan även för oppositionspartiernas.

Om utredningen i detta hänseende får sina uppgifter begränsade genom direktiven, kan detta leda till att en saklig och allsidig debatt förhindras eller försvåras, opinionen missleds och riksdagens slutliga avgörande träffas på bristfällig grund.

Rätten att välja utredningstyp, som oinskränkt tillkommer regeringen, har medfört att riksdagens möjligheter till insyn under utredningsarbetet och till medinflytande beträffande utredningens omfattning och inriktning helt avgörs av regeringen. Allt flera av utredningarna har på senare tid kommit att bli expertutredningar eller s. k. departementsutredningar. För en mera vital politisk debatt är det nödvändigt att riksdagen på ett tidigt stadium får ta del av det utredningsmaterial som kommer fram och göra sina bedömningar. Den parlamentariskt tillsatta utredningen bör därför ses som den naturliga arbetsformen för frågor av principiell betydelse.

Till en tradition, som kan ifrågasättas, hör att utredningsmännen i parlamentariska utredningar så långt det varit möjligt sökt att inom utredningen komma fram till en kompromiss och att enhälliga utredningsyrkanden ansetts vara eftersträvansvärda, trots att regeringen upprepade gånger ansett sig sedan böra förbigå dem. För debatten och en levande demokrati bör syftet snarare vara att få de politiska värderingarna och alternativen klart redovisade i utredningsbetänkandet.

Krav bör ställas på större öppenhet i utredningsarbetet. Det måste med nutida synsätt betraktas som helt otillfredsställande att utredningar regelmässigt under de många år arbetet pågår iakttar fullkomlig tystnad. Sakmaterial bör kunna presenteras successivt, principiella motsättningar och alternativ redovisas. Konsumentutredningens nyligen framlagda lägesrapport är ett steg i rätt riktning.

Utredningsarbetet är med få undantag utomordentligt tidskrävande. Målsättningen att frambringa ett så fullständigt material som möjligt synes dock komma i konflikt med det krav på ett skyndsammare beslutsförfarande som den tekniska och ekonomiska utvecklingen ställer. Risk föreligger, att detta krav i allt större utsträckning kommer att tillgodoses utanför de demokratiska institutionerna. En översyn av utredningarnas arbetssätt torde vara motiverad i syfte att åstadkomma ett rationellare förfarande och bättre samordning. Det bör övervägas huruvida icke utredningsdirektiven skulle kunna innefatta en tidsplanering för utredningens arbete.

Det svenska utredningsväsendet har en omfattning och betydelse som i få andra länder. Alla ansträngningar bör göras för att bevara dess anseende och utveckla det till ett ännu effektivare element i vårt demokratiska styrelseskick. Därför förtjänar här berörda problem ingående överväganden vid den pågående författningsreformen.

Utskottet

Det svenska utredningsväsendet är att betrakta som ett led i beredningen av ärenden före regeringens avgörande. Beredningsförfarandet lämnas till större delen oreglerat i gällande regeringsform. Någon bestämmelse däri om utredningsväsendet finns inte.

Grundlagberedningen har fått i uppdrag att framlägga förslag till en ny författning. Det är ofrånkomligt att grundlagberedningen som ett led i detta arbete måste överväga beredningen av regeringsärendena. I detta sammanhang aktualiseras givetvis även utredningsväsendet. Det kan sålunda enligt utskottets mening förutsättas att grundlagberedningen kommer att till prövning uppta väsentliga med utredningsväsendet sammanhängande frågor utan att något särskilt initiativ därtill

behöver tas. Grundlagberedningens prövning i dessa hänseenden bör inte föregripas genom några uttalanden från riksdagens sida. Utskottet kan därför inte tillstyrka bifall vare sig till motionerna I: 544 och II: 642, där det begärs att utredningsväsendet skall regleras i grundlag, eller till motionerna I: 445 och II: 492 i förevarande del, där det hemställs att riksdagen till Kungl. Maj:t ger till känna vad som anförts i motionerna om reformer inom det statliga utredningsväsendet.

Utskottet hemställer,

att riksdagen avslår motionerna I: 544 och II: 642 samt I: 445 och II: 492, sistnämnda båda motioner i den del som behandlats i detta utlåtande.

Stockholm den 2 april 1970

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Georg Pettersson (s), Erik Olsson*(s), Sveningsson (m), Harald Pettersson*(cp), Sörlin*(s), Richardson*(fp), Hernelius (m), Nyquist (s), Norberg (s) och Hans Petersson*(fp); samt

från a n d r a kammaren: herrar Adamsson (s), Nilsson i Östersund*(s), Henningsson*(s), Nelander (fp), Björkman*(m), Johansson i Trollhättan (s), Boo*(cp), Andersson i Billingsfors (s), Glimnér (cp) och Strömberg (fp).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar Sveningsson (m), Harald Pettersson (cp), Richardson (fp), Hernelius (m), Hans Petersson (fp), Nelander (fp), Björkman (m), Boo (cp), Glimnér (cp) och Strömberg (fp), vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Förevarande motioner aktualiserar för demokratin väsentliga frågor. När statens makt ökar är medborgarnas möjligheter till direkt insyn, kontroll och påverkan av särskild vikt. Detta bör beaktas även vad gäller regeringens beredning av ärenden för beslut. Beredningsförfarandet med avseende på frågor av allmän betydelse bör därför utformas på ett sådant sätt att den allmänna debatten inte hålles utanför. Beredningen bör också städse tillgodose kravet på att slutligt beslut i saken kan fattas på grundval av ett tillräckligt allsidigt underlag. Av stor betydelse i detta sammanhang är beredning genom särskild utredning.

Det svenska utredningsväsendet har av gammalt en omfattning och betydelse som i få andra länder. Det utgör ett viktigt element i vårt demokratiska styrelseskick, som inte kan undvaras. Ur många synpunkter är det av vikt att frågor av principiell betydelse ges en allsidigare belysning än som kan uppnås vid beredning

enbart inom departementen. En parlamentariskt sammansatt utredning bör vara det normala beredningsförfarandet i sådana fall.

Utredningarnas uppgifter och arbetssätt regleras till mycket stor del av regeringens direktiv. Vid direktivens utarbetande bör normalt beaktas följande.

Även om utredningarna i första hand är att betrakta som beredningsorgan för regeringens ställningstaganden i olika frågor fyller de därutöver en mycket viktig funktion genom att lämna underlag både för den allmänna debatten i frågan under beredningsstadiet och för riksdagens slutliga avgörande av densamma. En begränsning genom direktiven av utredningens arbete med att insamla och presentera sakmaterial, som belyser den aktuella frågan, kan försvåra debatten och leda till beslut på bristfällig grund.

En meningsfull debatt i den behandlade frågan underlättas vidare i hög grad om förutsättningarna för beslut redovisas så snart som de föreligger. Det bör därför i varje särskilt fall noga övervägas om inte materialinsamlingsskedet i utredningens arbete bör avslutas med en offentlig redovisning. Det bör även ofta vara möjligt att redan före utredningens ställningstaganden på ett likvärdigt sätt redovisa tänkbara alternativ till frågans lösning. Utredningens egna bedömningar bör därefter inte sällan kunna anknytas till de redovisade alternativen och innebära en allsidig värdering av dem. Över huvud taget torde det ofta kunna vara av stort värde om utredningarna framlägger flera alternativa förslag.

Vad nu sagts bör kunna tillgodoses utan att slutligt beslut i saken försenas. Det är därför av vikt att utredningsförfarandet utformas så rationellt som möjligt och att alla möjligheter till samordning av arbetet mellan olika utredningar tillvaratas.

Synpunkterna att den allmänna debatten bör främjas och att beslutsunderlaget inte får vara bristfälligt har givetvis betydelse även för sådan beredning som inte sker genom utredning. I detta hänseende bör särskilt framhållas följande. Om regeringen avser att i en fråga av allmänt intresse radikalt avvika från utredningsförslag, bör materialet i ärendet normalt kompletteras genom att remissyttranden inhämtas över promemoria innefattande grundtankarna i regeringens tilltänkta förslag.

I detta sammanhang bör slutligen framhållas att mycket talar för att det traditionella utredningsväsendet, som ligger i regeringens hand, bör utbyggas på sådant sätt att också oppositionen ges möjlighet att bedriva ett fördjupat utredningsarbete. Detta har särskild betydelse vad gäller områden som den sittande regeringen inte är intresserad av att låta utreda. Genom införande av ett sådant utredningsförfarande kan förebyggas att lösningen av viktiga samhällsfrågor försenas. Frågan bör övervägas i särskild ordning.

Vad utskottet i nu berörda frågor uttalat bör av riksdagen ges Kungl. Maj:t till känna.

Utskottet hemställer,

att riksdagen i anledning av motionerna I: 544 och II: 642 samt I: 445 och II: 492, sistnämnda båda motioner i den del som behandlats i detta utlåtande, som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört.