

Nr 6.

Allmänna beredningsutskottets utlåtande över motion om översyn av det offentliga utredningsväsendet.

I en inom andra kammaren väckt motion, II:173, har herr *Nyberg m. fl.* hemställt, att riksdagen måtte anhålla, att Kungl. Maj:t låter företaga en översyn av det offentliga utredningsväsendet i avsikt att nedbringa antalet kommittéer och förenkla utredningsförfarandet.

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 t. ex. sådana problem, 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 numera bankdirektören Rosander i uppdrag att företaga 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 framhöll med anledning härav önskvärdheten av åtgärder, ägnade att nedbringa utgifterna för utredningsväsendet. I främsta rummet kunde ifrågasättas, huruvida icke besparingar kunde åstadkommas i kostnaderna för framläggandet av utredningsresultaten, men vidare om icke en förenkling av kommittéarbetet vore möjlig. Med hänsyn till pågående

överbägenden av frågan om ett samordnande och överbäkende organ för kommittéväsendet ansåg sig riksdagen dock icke bära 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, nr 153, över deras berättelse uttalade statsutskottet bl. a., att en rationalisering av verksamheten borde komma till stånd. För arbetets effektiva bedrivande torde det icke sällan vara en fördel, om antalet kommittéledamöter iaskränktes. Ur olika synpunkter skulle det vidare vara önskvärt, att kommittébetänkandena gjordes mindre vidlyftiga än nu ofta vore fallet. Jämväl i andra, nu icke särskilt angivna, avseenden syntes förutsättningar för en rationalisering av kommittéernas arbetsformer föreligga. På hemställan av utskottet anhöll riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t, att Kungl. Maj:t ville föranstalta 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 givas 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 funnes att antaga, att dubbelarbete därigenom skulle undvikas. För att underlätta samordningsorganets 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 giva kommittéerna service för administrativa och kamerala uppgifter av skilda slag. Bl. a. borde

åtgärder vidtagas för att bereda flertalet kommittéer gemensamma lokaler, i vilka borde inrättas ett antal sammanträdesrum, beredas plats för sekreterare m. fl. och för skrivpersonal och expeditionsvakter samt anordnas stencileringsrum och ett gemensamt referensbibliotek.

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 betänkanen, såsom typografi och uppställning samt användningen av illustrationer och bildstatistik m. m.

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 nu handhaves av många, ej samarbetande instanser. Kansliet skulle även medverka i arbetet med utredningen av betänkanen. Det kunde anlitas för den språkliga utformningen såväl i allmänhet som särskilt beträffande författningsförslag; det kunde biträda vid bedömning av frågan om vad som borde medtagas i betänkanena och vad som lämpligen borde överföras till bilagor, m. m. Som speciella uppgifter för utredningskansliet angavs även att det kunde förmedla kontakt med lämpliga och hugade aspiranter för olika kommittéuppgifter. Den kontakt mellan tidningspressen, framför allt TT, och kommittéerna, som kunde visa sig önskvärd, ansågs lämpligast kunna förmedlas genom utredningskansliet.

För att det skulle kunna fullgöra sina mångskiftande uppgifter borde till utredningskansliet, som borde förestås av en administrativ byråchef, knytas bl. a. statistisk, språklig, illustrations- och distributionsteknisk samt typografisk expertis.

Trycksakskommittén förordade även anordnande av ett kommittéhus. Rationaliserings- och trycksakskommitténs betänkanden remissbehandlades, varefter ärendet anmäldes för 1951 års riksdag under för flera huvudtitlar gemensamma frågor. Föredraganden, dåvarande statsrådet Danielson, anförde därvid följande:

”Vad angår frågan om rationalisering av det statliga kommittéväsendet delar jag rationaliseringsutredningens och trycksakskommitténs uppfattning om behovet av en bättre samordning. Denna samordning bör i första hand ankomma på de departement, som tillkallat kommittéerna, samt på de konsultativa statsråden, vilka granska samtliga kommitté-

direktiv. För att underlätta för departementen och de konsultativa statsråden att hålla överblick över arbetets gång inom de skilda kommittéerna anser jag lämpligt att kommittéerna åläggas att, innan det egentliga utredningsarbetet påbörjas, uppgöra och till vederbörande departement överlämna en plan för arbetet. Uppkommer senare behov av ändring av eller tillägg till planen i mera väsentliga hänseenden bör detta anmälas till departementet. Liksom hittills skola kommittéerna inhämta tillstånd av vederbörande departementschef innan större historisk eller statistisk undersökning företages. Genom att taga del av arbetsplanerna för kommittéerna under alla departement erhålla de konsultativa statsråden en bättre överblick över kommittéväsendet.

Jag kan vitsorda det av rationaliseringsutredningen och trycksaks-kommittén påtalade behovet av ökad service åt kommittéerna i skilda avseenden. Enligt min mening bör det ankomma på det departement, som tillkallat en kommitté, att lämna denna erforderligt stöd och biträde samt därvid i görligaste mån tillhandahålla kommittén erforderlig skrivhjälp, utrustning m. m. Statsdepartementens organisationsavdelning torde i viss omfattning kunna biträda departementen i sådana angelägenheter.

Trycksakskommitténs rekommendationer och anvisningar rörande kommittébetänkandenas utformning och uppställning synas mig ändamålsenliga, och de böra på lämpligt sätt bringas till de nu arbetande och framdeles tillkallade kommittéernas kännedom.

Med hänsyn till de konsultativa statsrådets stora arbetsbörd samt nu angivna uppgift för samordning av rationaliseringssträvandena på lagstiftningens och kommittéväsendets områden torde behov föreligga av ökat arbetsbiträde åt dem."

De sålunda uppdragna riktlinjerna för kommittéväsendets ordnande föranledde icke något uttalande av riksdagen (statsutskottets utl. nr 13).

I anslutning till statsrådet Danielsons uttalande utfärdades den 16 februari 1951 en kungörelse, (SFS nr 80), angående ändrad lydelse av 1 § samt anvisningarna till 2 § kommittékungörelsen. Vissa åtgärder för förenkling av kommittéernas kamerala verksamhet genomfördes ungefär samtidigt.

Utskottet. Det offentliga utredningsväsendet, sådant det utformats i Sverige, utgör enligt en allmänt omfattad mening en värdefull tillgång för reformarbetet på alla områden. Att, som framgått av vad ovan anförts, berättigad kritik kunnat riktas emot vissa detaljer i kommittéarbetet, jävar icke detta omdöme.

Det vore, sett mot bakgrunden av den höga allmänna uppskattningen

av utredningsväsendets betydelse, särskilt anmärkningsvärt, om icke alla de utredningar och uttalanden i övrigt, som under de senaste årtiondena förekommit beträffande utredningsväsendet, skulle medfört en viss rationalisering av kommittéarbetet. Det synes emellertid naturligt att man på detta område velat gå varsamt fram och i viss utsträckning nöjt sig med påpekanden och rekommendationer i stället för att utfärda direkta påbud.

Självfallet stöter det på stora svårigheter att exakt ange omfattningen och betydelsen av de förbättringar som skett. Det torde i många fall endast vara möjligt att påvisa vissa tendenser.

Motionärerna påpekar bl. a. att rationaliseringen främst bör syfta till att minska antalet kommittéer, att nedbringa kostnaderna och att påskynda utredningsarbetet. Mellan dessa önskemål finnes så till vida ett nära inbördes samband att de totala kostnaderna för utredningsväsendet naturligtvis i hög grad är beroende av antalet kommittéer och kommittéernas livslängd. I den allmänna debatten knyter sig det största intresset naturligen till frågan om kommittékostnaderna. När det gäller bedömningen av dessa har det syntts utskottet att föga skulle stå att vinna genom en närmare granskning av kostnadernas absoluta belopp och hur utvecklingen av dessa belopp gestaltat sig. Frågan huruvida kostnaderna kan anses höga eller låga torde icke kunna avgöras på annat sätt än att kostnaderna sättes i relation till de med utredningarna nådda resultaten. En sådan bedömning innebär dock givetvis så stora vanskligheter, att den i många fall är helt meningslös och i andra fall endast torde kunna leda till tämligen vaga omdömen. Däremot torde man något säkrare kunna bedöma frågan, huruvida ett visst utredningsresultat eller ett lika värdefullt skulle kunnat nås för lägre kostnader än utredningen i verkligheten dragit eller m. a. o. om rationalisering av arbetet varit möjlig.

Motionärerna har bl. a. framfört önskemål om nedbringande av antalet kommittéer. I sammanställningen å nästa sida har angivits antalet kommittéer som tillsatts under vissa av de senare åren. Härvid har bortsetts från de kommittéer, som avslutat sitt arbete samma år som de tillsatts.

Av tabellen framgår, att de sammanlagda antalen icke företer särskilt stora differenser från år till år. Däremot är variationerna inom de olika departementen rätt stora. Siffrorna utvisar att antalet kommittéer icke tenderar att öka. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att på de konsultativa statsråden numera lagts uppgiften att granska alla utredningsdirektiv med sikte bl. a. på att undvika att samma frågor kommer att samtidigt behandlas av olika utredningsorgan. Denna granskning torde enligt utskottets mening kunna verksamt bidra till att "onödiga" kom-

Antal ny tillsatta kommittéer inom statsdepartementen 1945-1953

| Departement | 1945 | 1950 | 1951 | 1952 | 1953 |
|----------------|------|------|------|------|------|
| Justitie | 10 | 16 | 7 | 7 | 9 |
| Utrikes | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Försvars | 9 | 2 | 1 | 1 | 3 |
| Social | 9 | 3 | 2 | 1 | 4 |
| Kommunikations | 12 | 3 | 2 | 2 | 3 |
| Finans | 7 | 5 | 6 | 9 | 7 |
| Ecklesiastik | 16 | 5 | 5 | 6 | 7 |
| Jordbruks | 6 | 7 | 5 | 2 | 4 |
| Handels | 8 | 9 | 4 | 4 | 4 |
| Inrikes | — | 9 | 5 | 6 | 16 |
| Civil | — | 2 | 2 | 4 | 4 |
| Summa | 80 | 51 | 40 | 42 | 61 |

mittéer icke tillsättes och att dubbelarbete inom kommittéerna undviktes. I övrigt synes det icke utskottet lämpligt med några allmängiltiga regler i syfte att hålla tillbaka tillsättandet av nya utredningar. Tillsättandet måste få anpassa sig efter det vid varje tidpunkt rådande behovet av utredningar. Att här låta andra faktorer än behovet bli avgörande synes innebära ett avsteg från en värdefull tradition inom svenskt samhällsliv. Det kan vidare framhållas, att man inom statsdepartementen i viss utsträckning genom departementens egna tjänstemän företager vissa utredningar, som även kunnat föranleda tillkallande av en kommitté.

Vidkommande frågan om åtgärder för att påskynda utredningsarbetet vill utskottet anföra, att det naturligtvis i och för sig är önskvärt med snabba utredningar. Man bör dock beakta att kravet på snabbhet måste avsevärt variera i styrka från fall till fall. Vad utskottet här framför vill understryka vikten av är att snabbhetskravet icke får innebära att den grundlighet, vilken är en av de egenskaper, som främst gjort det svenska utredningsväsendet respekterat även utomlands, eftersättes. Trycksakskommittén har i sitt betänkande bl. a. gjort ett uttalande av innebörd, att bestående karakteristika för det svenska utredningsväsendet varit lugn betänksamhet och saklig styrka. En alltför stark forcering av taktiken i utredningsarbetet kan sätta dessa värden i fara.

Ett i flera tidigare sammanhang framlagt förslag till praktisk reform beröres även i förevarande motion, nämligen frågan om inrättande av ett centralt utredningskansli. Utan att ha kunnat ingå på någon mera grundlig prövning av denna fråga anser utskottet likväl skäl förligga

till betänkligheter emot en dylik anordning. Risken torde nämligen vara stor, att ett sådant kansli, om det skall kunna effektivt tillgäuda de synnerligen mångskiftande behöven för samtliga utredningar, blir mycket omfattningsrikt och måhända därigenom åstadkommer en ökning i stället för en minskning av kostnaderna. Utskottet finner mera samofikt att åtgärder i den av dåvarande statsrådet Danielson angivna riktningen, d. v. s. att samordningsuppgifter m. m. lägges på de särskilda departementen och på de konsultativa statsråden, är att rekommendera.

Utskottet har med sina ovan framförda synpunkter på vissa förhållanden inom utredningsväsendet icke velat giva uttryck för den uppfattningen att allt nu vore välbeställt på detta område. Enligt utskottets mening finnes fortfarande utrymme för reformer, och exempel förekommer emellanåt på utredningar, som genom olämplig planläggning, bristande förutseende e. d. dragit onödigt stora kostnader eller som, exempelvis genom att man underlåtit att tillförsäkra sig om tillräckligt kvalificerad statistisk expertis, lämnat mindre tillförlitliga resultat. Utskottet vill emellertid framhålla, att förhållandena nu, jämfört med tidigare skeden, är avgjort bättre. Kontakten mellan utredningarna och vederbörande departement under pågående utredningsarbete har blivit bättre, skötseln av kommittéernas kamerala angelägenheter har i många fall övertagits av respektive departement, och detsamma har i viss utsträckning skett med kommittéernas skrivarbete. Ytterligare exempel av liknande slag skulle kunna anföras. Av särskild betydelse i detta sammanhang är den tidigare nämnda kungörelsen den 16 februari 1951 (SFS nr 80) angående ändrad lydelse av 1 § samt anvisningarna till 2 § av kommittékungörelsen. Av innehållet i förstnämnda kungörelse må erinras om att kommittéer är skyldiga att, innan det egentliga utredningsarbetet påbörjas, till departementschefen överlämna en plan för utredningsarbetet och att vid planens uppgörande tillse, att utredningsarbetet icke medför större kostnad för statsverket än som är nödvändigt. Kommittéerna bör vidare noga överväga om och i vad mån historiker, redogörelser för det aktuella läget och jämförelser med utländska förhållanden är erforderliga. Återhållsamhet rekommenderas i vad gäller redovisning i betänkande av statistiskt material. Mera omfattande betänkanden bör innehålla en så fullständig sammanfattning av förslaget att den med behållning kan läsas oberoende av betänkandet i övrigt.

Det rikhaltiga material som genom verkställda utredningar och andra initiativ står till Kungl. Maj:ts kanslis förfogande för belysning av frågor rörande utredningsväsendets rationalisering — i detta material ingår även uppgifter om förhållandena i andra länder — utgör enligt utskottets mening en god grundval för fortsatt reformarbete. Från Kungl. Maj:ts

och olika departementschefers sida har redan åtskilligt gjorts och, såvitt är utskottet bekant, följes utvecklingen kontinuerligt och med uppmärksamhet inom Kungl. Maj:ts kansli. En översyn av den art motionärerna föreslagit synes utskottet med hänsyn härtill f. n. icke påkallad.

Under åberopande av vad sålunda anförts hemställer utskottet,
att motion II: 173 icke må till någon riksdagens åtgärd
föranleda.

Stockholm den 23 februari 1954.

På allmänna beredningsutskottets vägnar:

PATRIK SVENSSON.

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: hrr Andersson, Lars, Nilsson, Hjalmar, Weiland, fru Wallentheim, hrr Nyström, Lundqvist, Andersson, Axel*, fru Carlqvist, hrr Persson, Karl, Persson, Johan, Jansson, Erik*, Strandler;

från a n d r a kammaren: hrr Svensson i Alingsås, Gustafsson i Bogla, fru Svedberg, hrr Nilsson i Bästekille, Nordkvist i Kalmar, Sehlstedt, Jönsson i Rosshol, Bark*, Andersson i Ronneby, Braconier, Johansson i Lugnvik*, fru Andrén.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Lundqvist* och *Braconier*.