

Nr 34

Av herrar Ahlmark och Fälldin, om *hearings* i riksdagens utskott.

(Lika lydande med motion nr 51 i Andra kammaren)

Inledning

Sedan några år tillbaka diskuteras införande av öppna *hearings* i den svenska riksdagen av ungefärligen den typ som förekommer i den amerikanska kongressen. Vid fjolårets riksdag föreslogs i motionerna I: 186 och II: 243 att »riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om sådana åtgärder att den nu arbetande grundlagberedningen kommer att utreda förutsättningarna för regler om rätt till offentliga utskottsförhör ('hearings') i riksdagen». Motionerna avstyrktes i ett kortfattat utlåtande av konstitutionsutskottet (nr 17) och avlogs av kamrarna.

Vi föreställer oss att den tvekan som hitintills yppats inför tanken på öppna *hearings* i den svenska riksdagen snarare har sin rot i en viss osäkerhet om hur det amerikanska systemet fungerar och om hur öppna *hearings* skulle kunna tänkas fungera i riksdagsutskotten än i en principiellt negativ inställning. I denna motion söker vi därför närmare utveckla hur ett svenskt *hearing*-institut skulle kunna utformas. Motionen inleds med en beskrivning av hur *hearings* tillgår i den amerikanska kongressen. Vi tror att en diskussion om *hearings* i svenska riksdagen lämpligen kan utgå från fakta och omdömen beträffande det amerikanska systemet.

A. *Hearings* i USA

I. Kongressen och dess utskott

Förenade staternas parlament, *kongressen*, har två hus. I *senaten* ingår 100 ledamöter, två från varje delstat, valda på sex år. *Representanthuset* har 435 på två år valda ledamöter, de flesta valda genom majoritetsval i enmansvalkretsar. De båda husen är i de flesta avseenden likställda och är med nedan anförda undantag jämförbara med de båda kamrarna i den svenska riksdagen. Vissa delar av kongressens makt tillkommer dock endast ettdera huset. *Senaten* har uteslutande kompetens över vissa utrikespolitiska frågor samt behörighet att konfirmera högre utnämningar. Endast i *representanthuset* kan förslag väckas i budgetfrågor.

Ledamöter av kongressen kallas i denna redogörelse *kongressmän*. Det bör emellertid understrykas att benämningen »congressman» i amerikanskt språkbruk är förbehållen representanhusets medlemmar.

Följande skillnader mellan amerikanskt och svenskt statskick är av betydelse för den fortsatta framställningen:

1. I Förenta staterna är de legislativa och exekutiva statsmakterna åtskiljligt mer inbördes oberoende av varandra än i Sverige. Förenta staternas regering utses av presidenten och är dennes rådgivare. Regeringen har ej säte i kongressen eller tillträde till dess plenarförhandlingar. Detsamma gäller presidenten, medan däremot vicepresidenten fungerar som senatens talman. Senaten stadfäster utnämningar av regeringsledamöter, men kongressen påverkar i övrigt ej regeringens sammansättning genom sitt beslut. Det har inte sällan förekommit att presidentens och regeringens parti varit i klar minoritet i kongressen — så t. ex. under Eisenhowers presidentur. En följd av detta förhållande är att misstroendefrågor aldrig ställs och misstroendevotum ej kan förekomma. Presidentens förslag försvaras emellertid ofta av hans partis ledare i representanhuset och senaten.

2. En annan skillnad mellan kongressen och den svenska riksdagen är de amerikanska husens relativa oberoende av varandra. Vartdera huset har sin egen tidtabell och sin egen arbetsordning. Ärenden behandlas ej samtidigt. Vartdera huset har också sina egna utskott med delvis identiska, delvis skiljaktiga kompetensavgränsningar. Stannar husen vid skiljaktiga beslut sker sammanjämkning i en särskild kontaktkommitté (*Conference Committee*). Gemensamma voteringar förekommer inte. Med en relativt god analogi kan förhållandet mellan den amerikanska kongressens båda hus jämföras med det som rådde mellan de olika ständerna i den gamla svenska riksdagen. Senatorerna och representanhusets ledamöter betraktar sina hus som skilda och självständiga organ.

3. Senatens och representanhusets respektive utskott (*committees*) har jämförelsevis mer omfattande uppgifter än motsvarande svenska organ. Mot den svenska riksdagens utskott svarar i första hand den amerikanska kongressens fasta utskott (*standing committees*), 20 i representanhuset och 16 i senaten. Dessa utskott handlägger lagförslag och budgetfrågor. Av särskild betydelse är vartdera husets *Committee on Appropriations*, vars uppgifter är ungefär desamma som det svenska statsutskottets. Utöver de fasta utskotten har båda husen en stor mängd kommittéer tillsatta för särskilda ändamål. Vissa av dessa fyller samma funktioner som offentliga utredningar i Sverige. Utredningsväsendet i Förenta staterna ligger således till en del under kongressen, även om presidenten, departementen och ämbetsverken också på egen hand föranstaltar om utredningar. Utskott tillsätts också av kongressen för att utreda påtalade brister i administrationen, regeringens handläggning av särskilda ärenden, misstankar om brott begångna av kongressens egna ledamöter eller andra mera tillfälliga problem (i Sverige när-

mast jämförbara med Wennerströmkommissionerna och liknande undersökningar).

Större utskott arbetar till stor del i avdelningar (*subcommittees*). I de fasta utskotten är sådana avdelningar regel. Avdelningarna svarar för den preliminära beredningen av ärenden inom sin kompetenssfär, men äger ej fatta formella beslut.

De amerikanska utskotten har en från svensk utgångspunkt mycket omfattande teknisk assistans. Alla utskott har särskilda tjänstelokaler. De större utskottens staber omfattar flera dussin kvalificerade tjänstemän. Normalt har även utskottens avdelningar administrativt biträde. I åtskilliga fasta utskott finns en särskild minoritetsstab med uppgift att biträda minoritetspartiets ledamöter. Därvid underförstås att huvuddelen av tjänstemännen i första hand arbetar för majoriteten. Denna uppspjälkning är emellertid inte konsekvent genomförd, och de flesta av utskottens tjänstemän torde i praktiken vara opartiska.

4. Ett viktigt särmerke i det amerikanska utskottsväsendet är ordförandenas starka ställning. Ordförandeskapen i de permanenta utskotten fördelas efter den s. k. *senioritetsprincipen*, som innebär att den till tjänsteåren äldste ledamoten har företräde. Endast under speciella förhållanden förekommer undantag från denna regel, såsom vid fall av misskötsel (exempel: fallet Adam Clayton Powell 1966) eller ohälsa. Konsekvenser av denna valmetod är att ordförandena är mycket gamla och att de tenderar att komma från delar av landet där omsättningstakten på kongressmän är låg — åtminstone tidigare i första hand sydstaterna.

Ordförandens makt är betydande. Han kan relativt enväldigt fatta beslut om sammanträdestider, dagordning, förhandlingsprinciper och andra ordningsfrågor. Han för vidare befälet över utskottets stab. I icke permanenta utskott har ordföranden personligen rätt att anställa och avskeda tjänstemän. I de stående utskotten tillkommer denna befogenhet formellt hela utskottet, men även här är ordförandens reella inflytande ofta avsevärt. Graden av dominans och envælde varierar från utskott till utskott, men i talrika fall lyckas ordföranden nå en utomordentligt stark position.

II. Hearings: Användning och utformning

Den amerikanska kongressens lag- och budgetutskott, *legislative committees*, har på det hela taget *samma funktioner* som den svenska riksdagens utskott. Deras huvuduppgift är att granska presidentens förslag och bereda kongressens beslut. De behandlar också förslag väckta av enskilda ledamöter, men denna börda väger lättare än den gör i den svenska riksdagen, eftersom möjligheterna till privata initiativ är starkt begränsade.

Den viktigaste *skillnaden i arbetssätt* mellan de båda länderna är de amerikanska utskottens användning av *hearings*. Hearings är vanligen öppna

för åhörare och press. Utskotten kan emellertid även hålla slutna hearings. Termen hearing (som ordagrant betyder »lyssning») översättes vanligen med vittnesmål, vittnesförhör eller utfrågning, men inget av dessa ord täcker hela begreppet. I många fall motsvarar hearing närmare ett slags föredragning eller sakplädering. Hearing är en normal företeelse i amerikansk politik och förekommer på alla nivåer. Det är sålunda vanligt att hålla hearings i delstaternas legislaturer liksom i regionala och kommunala organ. Formerna för hearings är relativt kongruenta på alla nivåer. I denna redogörelse kommer emellertid uppmärksamheten helt att koncentreras till de hearings som hålls i kongressens utskott.

Uppkomsten av hearings har samband med att den representativa principen — tanken att folket företräds av sina valda ombud — i den amerikanska konstitutionen inte fullständigt triumferade över tanken på direkt demokrati. Förenta staternas författning erkänner »the right of petition» — medborgarnas rätt att vädja direkt till kongressen. I praktiken har denna rätt spelat en underordnad roll. Lokala, ideella och ekonomiska intressen har liksom i andra länder föredragit att söka påverka närstående politiker, enskilt och i grupp, framför att öva inflytande över hela kongressen som sådan. Redan under 1700-talet tilläts emellertid grupper av medborgare att framföra sina ärenden inför kongressen, och denna rätt att intervensera i den lagstiftande församlingens arbete har därefter bibehållits. I organiserad form och i större skala blev *hearings* av betydelse först under början av 1900-talet.

Tanken bakom bruket att hålla hearings är inställningen att alla grupper som påverkas av eller eljest har synpunkter på ett förslag om en ny lag — eller, i särskilda fall, anslagsäskanden — skall ha rätt att framföra sina åsikter för kongressen innan denna fattar ställning. Denna rätt till att bli hörd är inte lagfäst utöver principdeklarationen i författningen och någon legal skyldighet för utskotten att höra alla intresserade parter existerar ej. Att ge dem som så önskar en rätt att yttra sig har emellertid blivit en fast förankrad sedvänja. Hearings hålls i praktiskt taget alla frågor som utskotten får att behandla. Den övervägande delen av utskottens sammanträden sker numera i form av hearings.

Det är emellertid inte endast för att höra partsintressen som utskotten använder hearings, utan också för att skaffa sig information som bedöms nödvändig. Man har därför i växande utsträckning börjat höra personer som inte företräder partsintressen men tros ha särskild kunskap om de frågor som behandlas, såsom vetenskapliga experter och praktiker inom skilda områden. Kongressens utredningsutskott (*investigative committees*) följer en liknande praxis. Dessa utskott har ej att ta ställning till färdigskrivna lagförslag men har ofta till uppgift att förbereda lagstiftning. Behovet av information och partsutlåtanden är därför likartat. De av dessa utskott som huvudsakligen är inriktade på att utreda påtalade brister och miss-

tänkta oegentligheter använder hearings på ungefär samma sätt som domstolarna.

Beslut om hearings

Beslut att hålla hearings fattas i allmänhet så snart ett ärende anhängiggjorts hos ett utskott. Ett lag- och budgetutskott tar ställning till frågan om hearings när det fått ett förslag på remiss från sitt hus. Beslutar utskottet att inte hålla hearings är det vanligen ett tecken på att det avser att fälla förslaget. I kongressjargongen betecknas ett sådant beslut som »silent murder» — mord i tysthet. Omvänt brukar beslut att hålla hearings betraktas som ett tecken på att utskottet vill föreslå åtminstone någonting.

Intressegrupper brukar vara ivriga att få hearings till stånd. Påtryckningar förekommer därför ofta, och grupper som har goda kontakter med ett utskotts ordförande, tjänstemän eller medlemmar kan vanligen räkna med att hearings arrangeras. Någon gång förekommer påtryckningar för att avvärja hearings. Så t. ex. lyckades de amerikanska kolgruvornas organisation under ett antal år förhindra hearings om brister i arbetarskyddslagstiftningen.

Beslut att hålla hearings kan men behöver inte vara detaljutformat. Antingen beslutar utskottet endast att hearings beträffande ett visst förslag kommer att hållas, eller också bestämmer man mer preciserat vilka delfrågor som skall studeras genom hearings eller vilka instanser man önskar höra. I det förra fallet annonseras utskottens beslut och man förväntar sig att berörda grupper skall anmäla sitt intresse. I det senare fallet har utskottets tjänstemän sannolikt förberett beslutet genom underhandskontakter.

Oavsett hur beslutet utformas utgår man ifrån att de myndigheter som tidigare handlagt ärendet kommer att höras. Tjänstemännen tar därför kontakt med respektive departement, ämbetsverk eller avdelning och överlägger med dem om vilka partier av det framlagda förslaget som det är lämpligt att hålla hearings om. Utskottets beslut följer ofta sådana råd, men man är naturligtvis inte bunden att diskutera just sådana avsnitt som myndigheterna vill fästa uppmärksamheten vid.

Beslut att hålla hearings fattas normalt av hela utskottet. Reglerna skiftar emellertid i olika utskott, och i många fall kan ordföranden på egen hand fatta beslut. Detaljutformningen av besluten ankommer nästan alltid på presidiet.

Initiativ till kallelse till hearing

Initiativet att kalla ett vittne till en hearing kan komma antingen från utskottet eller från vittnet självt. Normalt beslutar utskottet — eller dess ordförande — att vissa berörda myndigheter bör höras. Samråd sker därefter om val av vittne mellan utskottet och myndigheten i fråga. I realiteten ligger beslutsrätten hos myndigheten. Intressegrupper och andra berörda

parter kan antingen kallas av utskottet eller efter annonsering om hearing höra av sig till utskottet med anhållan om att få sända vittnen. Även här är det organisationen som avgör vem den skall representeras av. Undersökningsutskotten kan emellertid tillämpa en annan praxis. Dessa utskott kallar ofta särskilda personer att vittna. Vetenskapliga experter och liknande informationsgivare kallas likaledes personligen sedan utskottets tjänstemän undersökt »marknaden». Normalt följer utskotten en tidtabell som görs upp sedan beslut om hearings fattats. Ingenting hindrar emellertid att man justerar denna tidtabell och att man successivt kallar nya vittnen om detta visar sig vara önskvärt.

Form för kallelse till hearing

Vittnen kan kallas till hearings på två sätt: genom inbjudan eller genom stämning (*subpoena*). Inbjudan, som är den vanligaste formen, används praktiskt taget alltid av de lag- och budgetgranskande utskotten. Stämningssmetoden används i något vidare utsträckning av vissa undersökningsutskott — bl. a. det beryktade HUAC, representanhusets utskott för undersökning av »oamerikansk verksamhet» — men de flesta undersökningsutskott som tillsätts bryr sig aldrig ens om att begära rätten att använda stämningar.

Innebörden av subpoena är att den som vägrar att efterkomma utskottets kallelse och att besvara dess frågor kan åtalas inför domstol för »trots mot kongressen». Beslut om åtal fattas av vederbörande hus efter utskottets rekommendation. Sådana åtal har inte varit ovanliga, särskilt i samband med undersökningarna om »oamerikansk verksamhet». Subpoena kan även användas av utskottet för att få vittnen att utlämna vissa handlingar, och metoden har i varje fall tidigare använts av utskotten för att få tillgång till allmänna handlingar, vilka i Förenta staterna inte är offentliga eftersom någon offentlighetsprincip motsvarande den svenska ej existerar. Det förekommer att vittnen som inbjudits till hearings själva under hand begär att få bli stämde, eftersom de därigenom bättre inför sina överordnade kan försvara sitt uppträdande inför utskottet.

Skyldighet att infinna sig till hearing kan åläggas inte bara amerikanska medborgare utan även utlänningar som vistas i Förenta staterna. Utländskt medborgarskap har utan framgång åberopats av ovilliga vittnen. Diplomater i USA torde dock i kraft av sin exterritorialrätt vara fritagna från »subpoena».

Val av vittnen

Val av vittnen sker som ovan framhållits dels av myndigheter och intressegrupper, särskilt om dessa själva tagit initiativ till att få en hearing till stånd, dels av utskotten själva.

Presidenten kallas ej till hearings. Denna princip är ej lagfäst men iakt-

tas i praktiken. När ett utskott önskar höra presidenten kan det gå till väga på andra sätt. Då ett av utrikesutskotten efter första världskriget önskade upplysningar om Woodrow Wilsons fredsplan lät de sin ordförande ta kontakt med presidenten som därefter inbjöd hela utskottet till lunch. Möten av detta slag är emellertid sällsynta.

Det är också en sedvänja att inte höra presidentens stab. Regeringsmedlemmarna däremot är mycket ofta vittnen i utskotten. Dean Acheson har uppgivit att en sjättedel av hans tid som utrikesminister gick åt till att vittna inför kongressens utskott eller till att förbereda sådana vittnesmål. Hans intryck bekräftas av några siffror som hänför sig till 1962. Utrikesminister Dean Rusk uppges under detta år ha framträtt 54 gånger och försvarsminister Robert McNamara skall ha tillbringat 203 timmar i utskottsförhör.

Kabinettsmedlemmarnas många framträdanden inför utskotten förklaras av traditionen att kalla dessa som första vittnen när förslag om nya lagar tas upp till behandling. När viktigare propositioner läggs fram hör utskottet ofta flera regeringsledamöter. Ministrarna får därvid tillfälle att redogöra för propositionens bakgrund och ändamål och besvara frågor om stora linjer i regeringens förslag. Utskottsledamöterna förutsätts vid dessa vittnesmål inte ställa några frågor om propositionens detaljer. Mera speciella problem av detta slag tas upp vid hearings med andra högre tjänstemän inom departementen. Utskottet kan också höra lagens författare, personer som utrett de frågor som diskuteras eller som på annat sätt förvärvat erfarenhet i ämnet.

I budgetfrågor är det regel att utom departementstjänstemännen också höra företrädare för de ämbetsverk eller andra myndigheter som anslagsäskandena berör. Ämbetsverken låter sig normalt representeras av högt uppsatta tjänstemän, ofta av sina chefer. Många ämbetsverk har emellertid funnit det lämpligt att inrätta speciella sektioner eller tjänster för dessa och andra kontakter med kongressen.

Intresseorganisationerna låter sig representeras av olika kategorier av vittnen. Många organisationer har särskilda konsulter för sina kontakter med kongressen och administrationen. Amerikansk lagstiftning föreskriver att personer som är betalda för att tillvarata och främja sådana grupperas intressen skall låta registrera sig hos kongressen. Hundratals representanter är registrerade. Denna form av politisk påverkan kallas efter engelskans ord för hall eller vestibul *lobbyism* och yrkesutövarna kallas *lobbyister*. Lobbyisterna är vanligen advokater eller tidigare kongressmän. En stor del av lobbyisternas verksamhet består i framträdanden vid hearings och förberedelser för sådana framträdanden.

Lobbyisterna, som ofta på heltid ägnar sig åt att påverka politikerna, är effektiva vittnen och kan vanligen prestera välformulerade och välavvägda framställningar. Många organisationer föredrar emellertid att sända sina egna ledande funktionärer till utskotten. Ett tredje alternativ som ibland

anses vara överlägset är att välja »grass root witnesses» — vittnen som »på fältet» har erfarenhet av de problem som diskuteras. Man har funnit att kongressmännen tar mindre intryck av breda översikter av ett förslags totala effekter än av rapporter om lokala konsekvenser för enskilda människor, grupper och företag. Då kostnaderna för vittnen från »gräsrötterna» normalt måste bäras av ifrågavarande organisation är det emellertid endast mera välbärgade intressegrupper som använder denna teknik.

Personer med lokala erfarenheter kallas ibland som vittnen av utskotten själva. En metod att tillgodogöra sig sådan information som vissa utskott använder är att hålla hearings utanför Washington. Om ett anslag eller en lagfråga gäller en särskild delstat eller en särskild landsdel är det inte ovanligt att hearings förläggs till vederbörande område. Utskottsbehandlingen förbinds därmed med ett slags syneförrättning.

Kongressmännen själva uppträder ofta som vittnen. Om det förslag som diskuteras är ett privat initiativ uppträder ofta motionären, eller den ursprunglige motionär vars förslag ledde till en proposition, inför utskottet. Det är också vanligt att kongressmän uppträder som talesmän för lokala intressen eller för gruppintressen som är angelägna för många av deras väljare. Det kan infogas att de amerikanska kongressmännen rör sig mellan utskotten med något större frihet än de svenska riksdagsmännen och ofta tar del i sammanträden med utskott som de inte är ledamöter av.

Utskotten kallar relativt ofta mer eller mindre neutrala experter, i första hand akademiker. Om det är bekant att olika forskare har olika åsikter försöker man ofta balansera urvalet av experter. Så skedde t. ex. då utrikesutskottet relativt nyligen hörde Kina-experters utlåtanden över Förenta staternas Kina-politik. — Sådana hearings kan ibland disponeras så att ett utskott får lyssna till ett meningsutbyte mellan experterna.

När det kungöres att ett utskott ämnar hålla hearings över ett visst förslag sker det stundom med en uttrycklig och nästan alltid med en underförstådd förklaring att utskottet är berett att lyssna till alla som har intresse att yttra sig. Ett problem som härvidlag uppstår är hur man skall freda sig mot mer excentriska och obalanserade personer som anmäler önskemål att få framträda. Olika metoder tillgrips. En metod är att, som man gjorde vid de hearings som utlystes i samband med Dean Achesons utnämning till utrikesminister, förklara att man är beredd att höra »all respectable and creditable persons». Andra utskott väljer att acceptera alla vittnen men låter mera udda personer endast få någon eller några minuter eller blott tillåtelse att få sitt vittnesmål infört i protokollet. Företrädare för denna teknik hävdar att det är bättre att rubbade personer får säga vad de vill ha sagt än att avvisa dem, eftersom de annars kunde söka farligare metoder för att tilldra sig uppmärksamhet. Hearingen fungerar, menar man, som en social säkerhetsventil.

Förberedande överläggningar

Myndigheter och intressegrupper som skall sända vittnen till ett utskotts-förhör brukar förbereda sina framträdanden ytterligt noggrant. Ofta håller man *mock hearings*, hearings på låtsas, för att träna det vittne som skall framträda. Man försöker komma underfund med vilka frågor som troligen kommer att ställas och preparerar sitt vittne att bemöta motargument. Dessa förberedelser påminner om den träning inför politiska TV-debatter som på senare år blivit vanlig i Sverige, med den naturliga skillnaden att utskottsvittnet endast prepareras för en stark defensiv — han kan inte gå till anfall och själv ställa frågor till sina utfrågare.

I de fall då intresseorganisationer använder vittnen från »gräsrotterna» krävs ofta en mer intensiv träning. Ibland låter man vittnen komma till Washington något i förväg för att se hur hearingen framskrider innan de själva skall höras. I mera extrema fall har det förekommit att organisationer låtit lokala vittnen följa utskottsförhandlingarna flera veckor före deras egna framträdanden för att därigenom ge dem en ingående kännedom om utskottets arbetssätt, medlemmarnas namn och egenheter etc. Vittnena tränas också av sina organisationer att uppträda på ett lämpligt sätt inför utskottet. I en PM som National Association of Manufacturers utarbetat i detta syfte ges följande råd:

1. Innan Ni kategoriskt avråder från ett lagförslag, tänk efter om någon revision eller kompromiss är tänkbar!
2. Undvik demagogi!
3. Bästa vittnet är han som verkligen gör jobbet — inte den som är betald för att representera honom.
4. Gå rakt på fakta! Undvik retoriska utläggningar om tendenser i tiden etc.
5. Framför vittnesmålet muntligt! Foga inte för mycket till protokollet, det blir aldrig läst! (Anm. I den amerikanska kongressen kan man i protokollet införa texter utan att läsa upp dem.)
6. Undvik arrogans och överlägsenhet!
7. Håll Er till ämnet!
8. Var inte alltför envis och stridbar! Försök inte hävda Era rättigheter, Ni har bara sådana som utskottet ger Er!

Den sista punkten är inte alldeles korrekt. Vittnen har vissa rättigheter (jfr III: 4), men det är riktigt att nästan alla procedurfrågor kan avgöras av utskottet (eller dess ordförande) efter eget skön.

Förberedelser sker också i utskottet. Tjänstemännen brukar överlägga med tänkbara vittnen redan innan beslut fattas om vilka utskottet skall höra. Efter dessa preliminära undersökningar följer ofta mera grundliga diskussioner mellan vittnen och utskottstjänstemän om hearingens upp-läggning. Ibland får dessa samtal formen av förberedande hearings. Tjäns-

temännen söker bl. a. utröna vilka ämnen och områden som det är lämpligt att koncentrera utskottets hearings kring, men också samla information om vittnets argumentation och — om det är ett vittne som utskottet betraktar som »fientligt» — söka efter svaga punkter.

Kontakterna mellan utskottstjänstemännen och deras vittnen är ofta mer än tillfälliga. Efter någon tid har tjänstemännen god kunskap om de problem som ett utskott handlägger. Myndigheterna och intresseorganisationerna sänder ofta samma vittnen till utskottet under långa tidsperioder, och ett permanent samarbete uppstår därför mellan tjänstemännen och vittnena. Till detta bidrar också förhållandet att ett visst personalutbyte förekommer mellan myndigheter, utskott och intresseorganisationer. Utskotten rekryterar i viss mån sin personal från de myndigheter som arbetar med deras särskilda frågor och får på så sätt tjänstemän med god inblick i administrationen. Myndigheterna, som behöver information om hur utskotten bedömer deras anslagsäskanden och förslag, tillämpar samma teknik. Personalskiftet sker också mellan utskotten och intresseorganisationerna.

Utskottets medlemmar förbereder sig i mer varierande utsträckning. Ordföranden har störst ansvar och dirigerar normalt sina tjänstemäns arbete. Utskottsledamöterna i övrigt har ibland förhandskontakter med vittnena. De kan också låta sin egen personal — en ledamot av den amerikanska kongressen har minst något tiotal assistenter och sekreterare — förbereda utskottets sammanträde. Ett ideal som uppställts är att någon ledamot av utskottet skall bära huvudansvaret för utfrågningen av varje vittne. Det är knappast troligt att arbetsorganisationen är så välordnad i många utskott.

Skriftligt material

I första hand till utskottsmedlemmarnas vägledning framställs en stor mängd promemorior. Normalt har medlemmarna följande material till hands innan en hearing börjar:

1. *Lagförslaget* (eller *anslagsäskandet*)
2. »*Justification sheets*». Departement och ämbetsverk brukar komplettera de relativt lakoniska officiella förslagen med utförliga förklaringar för de anslag de har äskat eller de reformer de föreslår. I sådana promemorior redovisas ofta utredningar inom departementet eller ämbetsverket, resultat av tidigare verksamhet, framtidsutsikter för den bedrivna verksamheten etc.
3. »*Side slips*». Den noggranna detaljkontrollen av framförda förslag och äskanden överlåter utskotten på sina tjänstemän. Dessa får i uppdrag att på olika sätt bereda de ärenden som utskottet får att behandla. Granskningen kan ske på olika sätt. En vanlig metod är stickprov: tjänstemännen tar kontakt med de lägsta verkställande organen och försöker bilda sig en uppfattning om deras arbete. Granskningen kan också bestå i att samla fakta från tidnings- och tidskriftsartiklar, sammanställa kritik, klagomål och

liknande. Regelmässigt tar utskottets tjänstemän kontakt med det departement eller den myndighet som är närmast ansvarigt för de förslag utskottet behandlar. Koncentrerade redogörelser för sådana överläggningar distribueras till utskottets ledamöter.

En annan form av material som framställs är rapporter om förberedande hearings med de vittnen som skall framträda. Sådana preliminära hearings är på intet sätt obligatoriska och torde knappast förekomma med t. ex. kabinetsmedlemmar, men de företas ofta med andra vittnen (jfr ovan). De kan vara formella men är oftast informella samtal. Promemorior från sådana sammanträden varierar från korta rapporter till fullständiga protokoll.

Ambitiösa utskott låter också sina tjänstemän samla och sammanställa annat relevant material, t. ex. tidigare verksamhetsberättelser från de myndigheter eller organisationer som diskuteras, upplysningar från andra hearings inom eller utom utskottet o. s. v. I arbetet att förse utskottet med sådant material har tjänstemännen god hjälp av kongressbibliotekets upplysningstjänst, till vilket hundratals specialister är knutna. Det förekommer också att uppgifter av detta slag skjutes över på från utskotten fristående experter.

4. »*Statements*». För att spara tid vid hearings uppmanas vittnen att i förväg delge utskottet sina inledningsanföranden. Denna regel är — till skillnad från nästan alla andra som rör hearings — lagfäst men den iakttas likväl inte av alla vittnen. Angelägna organisationer däremot nöjer sig inte med att sända in sina inledningsanföranden utan förser också utskottet med åtskilligt annat material. Tjänstemännen får ofta i uppdrag att koncentrera sådant material för att göra det tillgängligt för utskottets medlemmar. Detta är en ömtålig uppgift, och det händer att påtryckningsgrupper försöker öva inflytande på utformningen av dessa sammanfattande översikter.

Förberedelse av frågor

De frågor som utskottets ledamöter ställer till vittnena behöver på intet sätt vara förberedda. Frågorna ställs muntligt och under sammanträdet gång. Ofta hakar man på en lång rad av »uppföljningsfrågor» på ett svar som vittnet ger, och det är ingen tvekan om att åtskilligt frågande sker helt spontant och oförberett. Nya ledamöter lägger emellertid ner en viss möda på att förbereda frågor till hearings, och det finns många som är mer än villiga att hjälpa dem med denna uppgift. Organisationer och myndigheter som är angelägna att framstå i så gott ljus som möjligt under de hearings där deras representanter framträder försöker påverka utskottets ledamöter. I den mån de har goda kontakter med någon eller några medlemmar kan de ofta helt eller delvis »regissera» hearingen i förväg. Ibland får en hearing rykte om sig att vara »bättre repeterad», men det finns också exempel på fall då vittnen av misshugg råkat svara på frågor som ännu inte hunnit bli ställda. I kongressjargongen talas om »*planted questions*», planterade frågor.

Även utskottens tjänstemän lägger ner arbete på att utarbeta frågor. I vissa utskott förses ledamöterna med enkäter eller långa listor med förslag på frågor, troliga svar, lämpliga fortsättningsfrågor etc. Sådana promemorior utarbetas ofta på grundval av tjänstemännens förberedande samtal med vittnena.

Hearingens yttre ram

De amerikanska utskotten sammanträder normalt i kongressbyggnaderna på Capitolium i Washington. Liksom i Sverige har varje utskott ett eget sammanträdesrum. Vid hearings sammanträder utskotten i sina egna lokaler om inte ett mycket stort antal åhörare väntas. I sådana fall förläggs sammanträdet till större lokaler. Det är också relativt vanligt att sammanträden förläggs till andra orter i landet än huvudstaden. Särskilt gäller detta utredningskommittéerna.

Utskottens lokaler är hörsalar som inrymmer plats för åhörare och press. Ledamöterna sitter längst fram bakom ett podium. Ordföranden har sin plats i mitten med den demokratiska partigruppen på ena sidan och den republikanska på den andra. Ledamöterna sitter i åldersordning från mitten, efter antalet år i utskottet. Även tjänstemän tillåts ofta sitta vid podiet, ibland på ledamöternas platser om dessa inte är närvarande. Vittnenas plats är framför podiet.

Närvaron vid hearings varierar kraftigt. Alla eller de flesta ledamöter in-finner sig vid viktiga sammanträden, särskilt om massmedia är väl representerade. Annars kan frånvaron vara betydande. Vissa utskott har strikta regler om kворum — i allmänhet fordras två medlemmars närvaro eller närvaro av två medlemmar av olika partier — men generella bestämmelser saknas. Det händer emellertid att man låter hearings fortgå om t. ex. kворum har förelegat och därefter upphört genom att »nödvändiga» ledamöter lämnat sammanträdet.

Ordningen och disciplinen under de amerikanska utskottens sammanträden kan betecknas som relativt slapp. Medlemmarna kommer och går under sammanträdet, går, läser, viskar och talar med pressen. Åhörare kan fritt komma in i eller lämna lokalen.

Tidsplan och disposition

Hearing är i allmänhet beteckning för *ett* sammanträde. Mindre ärenden kan ofta behandlas under en enda hearing, men det är mycket vanligt att ett lag- eller budgetförslag som ett utskott handlägger kräver åtskilliga hearings. Man försöker i sådana fall inte göra alltför stora uppehåll mellan de olika sammanträdena utan låter ofta dessa fortgå flera dagar i följd. I sällsynta fall kan hearings om stora lagförslag ta upp till en månad eller mer och antalet vittnen överskrida hundra.

Planeringen av utskottets arbete ankommer på ordföranden. Denne kan

också bestämma vilka särproblem som utskottet skall höra vittnen om. Det säger sig självt att man försöker spjälka sönder stora förslag i mindre delar och behandla dessa i viss ordning. Tidsplanen behöver inte nödvändigtvis vara färdig när ett utskott börjar hearings, och det kan ibland visa sig lämpligt att revidera den preliminära planen, t. ex. för att ge utrymme åt nya vittnen.

Det förekommer att man försöker dramatisera en hearing genom att låta vittnen med motsatta övertygelser eller intressen framträda antingen samtidigt eller i omedelbar följd. Samtidiga framträdanden anordnas också om man anser det lämpligt att låta vittnena komplettera och kommentera varandra. Ett utskott har experimenterat med att ersätta hearingen i dess traditionella form med rundabordsamtal. I några fall har man låtit en panel av vetenskapliga experter svara på utskottets frågor.

Vittnesmålet

Vittnesmålen inför kongressens utskott har många likheter med vittnesmål inför en domstol. Proceduren inleds med en vittnesed, i vilken vittnet enligt amerikansk sedvänja förbinder sig att säga »sanningen, hela sanningen och ingenting annat än sanningen». Med eden följer förpliktelsen att svara på de frågor som utskottets ledamöter ställer, och vittnena har inte annat än i vissa nedan diskuterade fall rätt att vägra utskottet de upplysningar som begärs.

Ett vittnesmål börjar normalt med ett preparerat inledningsanförande. I den mån vittnet i förväg har tillsänt utskottet texten till detta anförande — kan han på ordförandens uppmaning inskränka sig till att referera dess huvudpunkter. Inledningsanförandet innehåller vittnets huvudsakliga sakplädering, och intressegrupper och myndigheter lägger därför ofta ner ett omfattande arbete på att formulera dessa framställningar. Ett viktigt bisyfte kan vara att man med inledningsanförandet försöker rikta utskottets uppmärksamhet på vissa områden och samtidigt undviker att föra in samtalet på mera ömtåliga frågor.

Efter inledningsanförandet följer frågor från utskottets ledamöter.

Den ordning som tillämpas varierar något från utskott till utskott, men normalt är det framför allt de äldre ledamöterna som får tillfälle att ställa frågor. Ordföranden har nämligen rätt att börja, varefter ordet går till de övriga ledamöterna i åldersordning. I stora utskott får därför de yngsta medlemmarna sällan spela någon större roll — ofta hinner aldrig rätten att ställa frågor till dem. Det är inte ovanligt att ordföranden ställer praktiskt taget alla frågor själv. Å andra sidan förekommer också att man låter tjänstemännen gripa in. Särskilt om de problem som diskuteras blir mycket detaljerade överlåter ordföranden eller utskottet ofta frågandet på utskottets högre tjänstemän.

Kongressen har inga regler som begränsar utskottsledamöternas rätt att

fråga. Frågorna kan därför i och för sig röra vilka områden som helst. Där-
emot råder vissa begränsningar för vittnets plikt att svara. Liksom inför
domstol är ett vittne inte skyldigt att vittna mot sig självt. I Förenta sta-
terna är denna regel inskriven i författningen (5th Amendment), och den
har ofta återopats inför kongressens utredningsutskott, särskilt i samband
med McCarthy-undersökningarna. Vittnen som i andra sammanhang väg-
rar att besvara frågor som ställs kan på utskottets rekommendation och
respektive hus' beslut anmälas till åtal för *Contempt of Congress*, »trots mot
kongressen». Sådana åtal var åtminstone under femtioalet inte ovanliga
och förekommer ännu. I de flesta fall har vittnena relativt små möjligheter
att försvara sig inför sådana åtal, men i ett fall, *US vs Watkins 1957*, fri-
kände Förenta staternas högsta domstol en åtalad med motiveringen att
denne endast varit skyldig att svara på frågor som hade direkt samband
med hearingens ändamål. Detta utslag har betraktats som ett försök att
kringgå utskottens oinskränkta frågerätt.

Protokoll

Hearings protokollförs in extenso. Överläggningarna nedtecknas med
hjälp av stenografimaskiner och trycks sedan de som talat fått tillfälle att
göra korrigeringar. Det är tillåtet att till protokollet bifoga texter som aldrig
lästs upp. *Legislative Reorganization Act* fordrar att protokollen från
hearings skall vara husen till handa tre dagar innan ett ärende tas upp för
beslut, men denna regel lyckas man i praktiken inte alltid följa.

Vittnen som framträtt vid hearings har i allmänhet tillfälle att kostnads-
fritt få några tusental exemplar av protokollen. Det är vanligt att intresse-
organisationer och kongressmän använder dessa protokoll i sin PR-verk-
samhet.

Publicitet

Utskottens sammanträden kan som ovan anmärkts vara öppna eller slutna.
Utskottens interna diskussioner, som regelmässigt hålls sedan hearings
avslutats, är alltid slutna. Även hearings kan emellertid vara slutna, t. ex.
om det ämne som avhandlas har militär anknytning. Avgörandet om en
hearing skall vara sluten eller öppen ligger hos utskottet eller hos ord-
föranden. Ibland används den slutna formen snarast för att omge hearingen
med en allvarsmättad atmosfär eller rentav för att dra uppmärksamhet till
den. Utskotten kan sällan räkna med att vad som avhandlas under slutna
hearings förblir hemligt — läckaget är betydande i den amerikanska kon-
gressen.

Öppna hearings är tillgängliga för allmänheten och för pressen. Pressen
bevakar kongressens hearings relativt noggrant, och även vid mindre vik-
tiga hearings är ofta något tiotal journalister närvarande. Totalt sett rap-
porterar pressen troligen mer från utskottens sammanträden än från husens

plenardebatter. Radio och TV har inte något generellt tillstånd att sända utskottens förhandlingar. Praxis vacklar. Åtminstone tidigare har senaten varit mer frikostig med att tillåta televisionsutsändningar, medan representanhusets mångårige talman Sam Rayburn länge hindrade sändningar från hearings i dess utskott. Fullständiga radio- och televisionsutsändningar från utskotten är inte vanliga, utan sker blott vid mycket uppmärksammade hearings. Ett exempel från senare tid är senatens utrikesutskotts granskning av Förenata staternas vietnampolitik 1966.

III. Amerikansk kritik mot hearings

Hearingen som institution har inte utsatts för någon kritik. Inga förslag har väckts under de senaste decennierna om att hearings ej bör hållas eller om radikala förändringar av utskottens arbete. Däremot har kritik riktats mot vissa detaljer i utformningen av hearings.

1. Det är ett vanligt klagomål att hearings slukar *för mycket tid*. Kongressmännen ransonerar sin tid genom att inte infinna sig till alla hearings — vilket ibland är fysiskt omöjligt eftersom kollisioner mellan olika utskotts sammanträden ej kan undvikas i den amerikanska kongressen — och detta anses av de flesta vara fullt i sin ordning. Genom den fullständiga protokollföringen kan den som varit frånvarande lätt i efterhand underätta sig om vad som förevarit i utskottet.

Tidspressen har lett till att många utskott på egen hand experimenterat med rationaliseringar av sammanträdestekniken. Med varierande grad av stränghet uppfordras vittnena att fatta sig kort och att i så stor utsträckning som möjligt nöja sig med skriftliga inlagor. I vissa utskott låter man stundom protokollförda sammanträden med vittnen och utskottstjänstemän ersätta hearings inför utskottet.

2. Kritik riktas också mot att *samma vittnen* uppträder gång på gång och framför samma synpunkter. Senioritetsprincipen stimulerar amerikanska kongressmän att stanna så länge som möjligt i ett och samma utskott. De får därigenom årligen arbeta med samma problem och lär med tiden ganska väl känna de argument som förekommer från olika håll. Intresseorganisationer och ämbetsverk använder i stor utsträckning samma vittnen från år till år, och upprepningar kan under sådana förhållanden knappast undvikas. Även denna olägenhet söker man neutralisera genom att uppmana vittnena att inskränka sig till skriftliga inlagor eller till hänvisningar till tidigare yttranden. Ivriga påtryckningsgrupper antar emellertid — sannolikt med rätta — att de kan göra större intryck på utskottet genom muntliga föredragningar.

Principen att alla skall få säga vad de har på hjärtat — »to give everybody a fair hearing» — kommer lätt i konflikt med kongressmännens tålmod.

3. Åtskilliga klagomål höjs mot administrativa och *organisatoriska brister* i utskottsarbetet. Som ovan nämnts regleras detta endast av mycket all-

männa bestämmelser. Kongressens utskott kan i väsentligt högre grad än den svenska riksdagens själva organisera sin verksamhet, och följderna härav är betydande skillnader i praxis mellan de olika utskotten. Många avgöranden fattas på rent skönsmässiga grunder, varigenom en viss osäkerhet och känsla av »laglöshet» uppstår som på skilda sätt försvårar arbetet inom utskotten, liksom utomståendes förbindelser med utskotten. Krav på en mer enhetlig reglering har höjts men ännu inte vunnit något starkare bifall.

4. Ett betydande problem som vållade skarpa meningssmottagningar under 1950-talet är det hot som utskottens hearings kan innebära mot *medborgarnas personliga integritet*. Den amerikanska kongressens vittnen svär att säga sanningen, hela sanningen och ingenting annat än sanningen. De har samma plikt att besvara frågor som vittnen vid allmänna domstolar och kan vägra endast om de anser att svaret skulle kunna användas emot dem själva (*self-incrimination*). Från många håll krävdes i samband med McCarthyundersökningarna starkare garantier för den personliga rättstryggheten. Sådana regler skulle kunna utformas antingen som begränsningar av utskottens praktiskt taget oinskränkta frågerätt eller som begränsningar i vittnenas svarsplikt. Generella regler i detta syfte har inte införts. Några utslag av den amerikanska högsta domstolen har emellertid lagt vissa hämningar på utskottsledamöternas frågerätt. Utskotten anses nu ha sansat sig och går mera försiktigt till väga, men problemet har knappast fått någon slutgiltig lösning.

Det bör understrykas, att rättssäkerhetsproblemen främst gäller undersökningsutskottens hearings, ej dem som hålls av de lag- och budgetberedande utskotten.

IV. Hearingens funktioner

Utskottens hearings har i huvudsak två *officiellt* erkända funktioner. Å ena sidan ger de samhällets olika grupper möjlighet att framföra sina synpunkter på lagstiftningen och den federala budgeten. Tanken är densamma som ligger bakom processrättens förhandlingsregler: innan den beslutande instansen fäller sin dom skall parterna beredas tillfälle att lägga fram sin sak på det sätt de själva önskar. Var och en skall ha rätt till en »fair hearing»; ingen stämning skall kvävas. Å andra sidan är hearingen ett instrument för utskotten att skaffa sig information, såväl från parter som från oväldiga experter. Härvidlag har utskotten inga skyldigheter, men det förutsätts att de av egen kraft skall anstränga sig att infordra sådana upplysningar som de inte får genom de intresserades spontana insatser.

I *realiteten* är detta inte en särskilt träffande beskrivning av de funktioner som hearings fyller. Hearingens funktioner är svåra att bestämma i en rent objektiv bemärkelse. Utskottens hearings har en varierande innebörd och betydelse för olika »aktörer» i det politiska spelet. Redovisningen av hearingens funktioner skall därför här ske från de skilda subjektiva

utgångspunkterna. Framställningen bygger på värderingar i den amerikanska litteraturen, grundade på observation och på utsagor av de olika »aktörerna».

En redogörelse för hearingens nyttoeffekter aktualiserar frågan om utskottsförhören också är till skada för någon. Det kan de ovedersägligen vara. Det går emellertid inte att påstå att hearingen generellt är till fördel eller nackdel för någon särskild av de medverkande parterna. Såväl ämbetsverk och intressegrupper som utskottens ledamöter anser sig i allmänhet dra nytta av hearings. I den mån en hearing utvecklar sig till en kraftmätning mellan konkurrerande intressen förekommer naturligtvis även att parter i underläge upplever utskottsförhöret med olust. Det finns också många exempel på att vid hearings medverkande — såväl vittnen som utskottsledamöter — har skadat sin sak genom ett oskickligt uppträdande. Vid konfrontationer mellan t. ex. opposition och regering är det inte ovanligt att parterna försöker »sätta åt» varandra. Det viktigaste svaret på frågan om hearingens nytta eller skada är emellertid att den inte *systematiskt* gynnar eller missgynnar någon av de medverkande parterna.

För utskottets ledamöter

För utskottets ledamöter har hearingen betydelse i främst fyra avseenden:

1. Hearingen är en källa för många slag av *information*. Dels ger utskottsförhöret en rent faktisk sakinformation. Denna kan gälla såväl det ärende som behandlas som andra angränsande ämnen. Kongressmännen får tillfälle att fråga på de punkter där det skriftliga materialet varit knapphändigt. Vid förhör med företrädare för departement och ämbetsverk kan de utröna vilka implicita antaganden som ligger bakom förslag och skrivningar. Dels ger hearingen en annan sorts information av stor politisk betydelse: den ger kongressmännen tillfälle att utröna styrkan och intensiteten i olika parterers engagemang för de förslag som granskas — en kunskap som är värdefull när det sedan gäller att bedöma de »politiska risker» som följer med olika tänkbara ståndpunkter. Slutligen uppger många kongressmän att de under utskottsförhören får uppslag till nya politiska initiativ.

2. Hearingen används som *propagandainstrument* i olika syften. Viktiga vittnesmål får ofta en ansenlig publicitet, och utskotten eller dess ledamöter försöker skapa opinion genom att ge förhören en dramatisk prägel. Försök att genom utskottsförhören »slå ut» vissa ståndpunkter kan ske både med vittnenas bistånd eller mot vittnena. I det förra fallet samarbetar ofta en eller flera ledamöter av utskottet med vittnet för att ge förhöret en gynnsam uppläggning. I det senare fallet ansätter de frågande utskottsledamöterna vittnet för att fästa uppmärksamheten på blottor i argumentationen, svaga underlag för påståenden osv. Ofta är de olika ledamöternas avsikter växlande — en del är vänligt och andra fientligt stämde till de olika vittnena. Så är vanligen fallet då regeringsmedlemmar eller högre ämbetsmän hörs.

Mot presidentens politik oppositionellt inställda politiker — som kan finnas såväl i hans eget parti som i oppositionspartiet — försöker gärna kompromettera hans medarbetare genom besvärande frågor.

3. Till följd av majoritetsvals-systemet är amerikanska politiker starkt beroende av *personlig PR*. Samtidigt är möjligheterna att »hävda sig» relativt begränsade i kongressen. Den privata initiativrätten är starkt inskränkt. Det stora medlemsantalet i representanthuset försvårar täta yttranden. Utskotten blir under sådana omständigheter viktiga forum för kongressmännen. Många amerikanska politiker härleder till stor del sitt rykte från sin aktivitet i utskotten.

Genom ett skarpt eller vänligt uppträdande mot vittnen från olika organisationer kan en kongressman lätt bli känd som fiende eller vän till särskilda grupper. Frågor under utskotts-förhören blir på detta sätt en metod att markera ståndpunkter och intressen.

4. I alla beslutande församlingar uppträder skiljaktiga önskemål om beslutens tidsplanering. Av varierande skäl vill olika grupper forcera eller uppskjuta behandlingen av vissa frågor. Bruket att hålla hearings utnyttjas i den amerikanska kongressen ofta som ett *taktiskt manövreringsinstrument* i detta syfte. Utskotten eller deras ordförande kan genom att manipulera med sina tidsscheman påverka kongressens arbetstakt. Ibland kan man också genom utskotts-förhörens uppläggning påverka eller begränsa kongressens valmöjligheter. Det har förekommit att man genom att vägra hålla hearings förhalat lagstiftning på vissa områden under flera år.

Hearinginstitutet kan också ge kongressmännen en viss frihet att anpassa deras eget beslutsfattande. Det är i amerikansk politik normalt att väljar-grupper och intresseorganisationer försöker avtvinga kongressmännen löften att rösta för eller emot vissa förslag. Det uppges att en del politiker söker undgå sådana påtryckningar genom hänvisning till att de inte kan ta ställning innan de i utskotts-förhören fått lyssna till alla parter.

För intressegrupperna

För ledningen av en intresseorganisation kan hearingen sägas fylla tre — i många avseenden sammanvävda — funktioner. För det första ger den tillfälle att påverka utskottet. För det andra ger den publicitet. För det tredje kan hearingen bidra till att stärka sammanhållningen inom organisationen och ledningens auktoritet.

1. Hearingen ger intresseorganisationerna ett tillfälle att föra talan i sin sak. Den *påverkan* de därigenom kan prestera bör knappast överskattas. De flesta utskottsledamöterna kommer till förhören med förutfattade ståndpunkter, och det stora flertalet vittnesmål torde därför knappast ha någon märkbar effekt. Å andra sidan förekommer naturligtvis frågor i vilka ledamöterna ännu inte fattat ställning. Därtill kommer att skickliga vittnesmål alltid kan ha en långsiktig verkan.

2. Hearingen ger också organisationerna tillfälle till en väsentligt större *publicitet* än skrivelser, uppvaktningar etc. i allmänhet kan medföra. Vid många hearings är det påtagligt att vittnena riktar sig mer till de närvarande journalisterna än till utskottet. Många organisationer använder också protokollen från hearings eller andra redovisningar av förhören som internt och externt informationsmaterial.

3. En vanlig uppfattning i den amerikanska litteraturen är att utskotts-förhören ger intressegruppernas ledande skikt — särskilt de vittnen som framträder — en chans att förstärka sin *ställning inom organisationen*. Framträdande vid en hearing i kongressen bibringar medlemmarna av organisationen en känsla av att ledningen för deras talan på ett effektivt sätt. Sammanhållningen inom organisationen främjas inte endast genom framgångar utan också genom bakslag. Om ett utskott behandlar en organisations vittnen på ett snävt sätt kan resultatet bli en förstärkning av medlemmarnas solidaritet och lojalitet med sina förtroendemän.

För regeringen

För regeringens ledamöter är framträdanden vid hearings främst värdefulla tillfällen att försvara presidentens förslag. Genom att kabinettets ledamöter inte har tillträde till senaten och representanthuset förekommer i den amerikanska kongressen inte de frontalsammandrabbningar mellan regering och opposition som är normala i parlamentariska statskick. Regeringen utnyttjar därför utskottsförhören till att introducera och plädera för viktigare förslag. Med utskottets tekniska övertag — frågor kan ju endast ställas i en riktning — krävs det från regeringssidan noggranna förberedelser för att sådana framträdanden skall utfalla i dess favör.

För ämbetsverken

Företrädare från ämbetsverken framträder för att i större detalj försvara presidentens anslagsäskanden och lagförslag. Deras vittnesmål kan sägas fylla samma funktion som kabinettsmedlemmarnas. I vissa fall kan emellertid vittnesmålens spets vara riktad snarare mot kabinettet än mot kongressen.

Amerikanska ämbetsverk har liksom svenska ofta problem med att finna gehör hos regeringen och dess budgetavdelning (Bureau of the Budget) för alla sina äskanden. Det är inte ovanligt att man sedan *petita skurits* ner försöker få stöd i kongressen för högre anslag. Initiativ till anslagsökningar kommer även från kongressen. Kongressmän som önskar driva genom en mer expansiv politik behöver därvid upplysningar från ämbetsverken om lämpliga ändamål för högre anslag. Vid hearings med företrädare för ämbetsverken blir nedskurna *petita* ofta ämnen för många frågor. Sådana överläggningar blir lätt känsliga genom att vittnena hamnar i en lojalitetskonflikt. Å ena sidan är de intresserade av höga anslag och långt-

gående reformer. Å andra sidan bör de visa presidenten solidaritet och inte öppet frondera mot det budgetäskande eller reformförslag som framlagts. Konflikten löses vanligen genom att vittnena förklarar sig stå bakom den framlagda budgeten (eller förslaget) men därefter på utskottets anmaning redogör för de ursprungliga planer som verket utarbetat. Genom att alla är medvetna om att de deklARATIONER om lojalitet med presidentens budget som avlämnas inte är särdeles allvarligt menade mottas denna rituella inledning ofta med en viss uppsluppenhet.

För allmänheten och »debatten»

Hearingens offentlighet har inte någon större direkt betydelse i så måtto att många åhörare bevisar sammanträdena. Antalet åhörare brukar vid mindre viktiga hearings uppgå till några tiotal, vid mer uppmärksammade förhör till några hundratal personer. Den viktigaste följden av offentligheten är att förhandlingarna genom pressen förs ut till allmänheten. Dels fyller hearingen på detta sätt en informativ funktion. Dels tillför den redovisning av fakta och ståndpunkter som sker inför utskotten den allmänna samhällsdebatten åtskilligt bränsle. Den totala mängd av skriftliga inlagor och rapporter som regelmässigt trycks i protokollen från utskottens hearings är överväldigande. Detta material spelar en relativt betydande roll i den politiska pressens ledarkommentarer. I viss utsträckning används material från kongressens hearings också i den högre undervisningen.

B. Hearings i Sverige

I. Parallella institutioner

För den information som i Förenta staterna förmedlas genom hearings finns i Sverige flera likartade kanaler. För att bestämma värdet av eventuella öppna hearings i den svenska riksdagen är det därför lämpligt att jämföra den amerikanska arbetsformen med de institutioner som redan existerar i det svenska statsskicket. Här liksom i den tidigare framställningen förbigås den amerikanska kongressens *investigative committees*, som närmast motsvarar de svenska offentliga utredningarna. Uppmärksamheten koncentreras i stället till de svenska institutioner som i högre eller lägre grad fyller samma uppgifter som hearings i kongressens lag- och budgetutskott. Följande stadier i den svenska beslutsprocessen torde vara de mest relevanta: utredningsväsendet, remissväsendet, ämbetsverkens anslagsäskanden (*petita*), föredragningar och slutna hearings i utskotten, kammardebatterna och frågeinstitutet (interpellationer, enkla frågor).

1. Genom att berörda parter ofta representeras i *offentliga utredningar* tas i Sverige redan på ett förberedande stadium i framställningen av politiska förslag en hänsyn till viktigare intressegrupper som inte är lika vanlig

utomlands. I detta sammanhang förekommer ibland en offentlig redovisning av olika ståndpunkter. I viss utsträckning gäller att redovisningen står i omvänd proportion till uppnådda resultat; ju färre kompromisser som träffas i utredningen, dess klarare utvecklas i allmänhet de skilda intressenternas synpunkter. Oavsett vilken enighet som kan nå inom utredningen ger emellertid denna medverkan från skilda parter och organisationer riksdagens utskott en tydligare bild av de olika huvudgruppernas inställning till frågekomplexet än vad de amerikanska utskottsledamöterna i allmänhet kan skapa sig innan ett ärende når kongressen.

2. I samma riktning verkar de *remisser* som infor dras av regeringen innan ett utredningsförslag förvandlas till proposition. Kontakter mellan departement och berörda verk och organisationer etc. förekommer givetvis också i Förenta staterna, men den utförliga och offentliga presentation av olika parter ställningstaganden som det svenska systemet leder till saknar motsvarighet. Sammantagna torde de remissvar som inkommer till regeringen och de utlåtanden som utskotten själva i vissa frågor infor drar ge en mer detaljerad och fullständig kartläggning av t. ex. intresseorganisationernas reaktioner och synpunkter än vad som normalt framkommer vid hearings i den amerikanska kongressen.

3. Offentlighetsprincipen ger i Sverige riksdagsmännen tillfälle att, i den mån de önskar, ta del av åtskilligt material som deras amerikanska kolleger frågar ämbetsmännen om vid hearings. Av särskild betydelse vid budgetgranskningen är att ämbetsverkens *petita* är tillgängliga. Verkens skriftliga anslagsäskanden ger givetvis en något tillrättalagd bild av deras önskemål, eftersom de utgår från relativt subjektiva värderingar om vad det är strategiskt lämpligt att begära, och är ofta heller inte så utförligt motiverade som det för utskottens granskning skulle vara önskvärt. Inom begränsade sektorer kan emellertid verkens *petita* vara värdefulla komplement till statsverkspropositionen.

4. Nära den amerikanska kongressens praxis kommer de *föredragningar* av departementstjänstemän och likställda och de *hearings* med företrädare för intresseorganisationer som förekommer i den svenska riksdagens utskott. Den väsentligaste skillnaden mellan de båda länderna ligger härvidlag i att de svenska utskottssammanträdena sker bakom lyckta dörrar. Departementstjänstemännens upplysningar och den övriga muntliga information som lämnas når därför inte ut till massmedia. Därtill kommer andra skiljaktigheter: hearings med intresserade parter är väsentligt mindre vanliga i Sverige än i Förenta staterna, de svenska utskottens inbjudna informatörer betraktas inte som vittnen och utsätts sällan för lika intensiv utfrågning som vittnena i den amerikanska kongressen etc.

5. Genom att den amerikanska regeringens medlemmar inte äger tillträde till senaten eller representanthuset är de utskottssammanträden där regeringsledamöter framträder som vittnen det amerikanska statsskickets enda

officiella tillfällen för konfrontationer mellan den första och den andra statsmakten. I detta avseende fyller hearings delvis samma funktion som den svenska riksdagens *plenardebatter*. Hearings ger liksom de svenska kammardebatterna regeringsledamöterna möjlighet att utveckla sina motiv för framlagda förslag, att bemöta kritik och att presentera sitt program, men de skiljer sig däri att det inledande anförandet inte följs av en allmän diskussion utan av en utfrågning. Kongressledamöterna är i tekniskt överläge; de har frihet att ta upp vilka punkter de önskar i det förslag som behandlas, de kan angripa svaga punkter i ministerns anförande och de kan begära besked om de verklighetsföreställningar och avsikter som ligger bakom regeringens rekommendationer. Denna debattsituation hindrar naturligtvis inte regeringsföreträdarna från att prestera starka svaromål, men de kan inte lämna sin försvarsposition och gå över till anfall.

6. Hearings har uppenbara anknytningspunkter till den svenska riksdagens frågeinstitut (*interpellationer och enkla frågor*); en öppen hearing med en regeringsledamot i den amerikanska kongressen kan på sätt och vis beskrivas som ett slags lång interpellation. Skillnaden mellan de båda systemen ligger på två plan. Å ena sidan ger de svenska frågeinstituten större utrymme för frågor i varierande ämnen. En riksdagsman kan t. ex. interpellera i nästan vilken fråga som helst under det att kongressmannen endast kan ställa frågor inom det eller de utskott han är ledamot av och endast i samband med utskottets granskning av det särskilda sakområde som spørsmålet gäller. Å andra sidan är det i den amerikanska kongressen lättare att »följa upp» en fråga. Ett svenskt statsråd har tillfälle att formulera sitt svar noggrant och kan inte pressas alltför hårt på mer preciserade besked sedan han väl givit de upplysningar som begärts, under det att hans amerikanska kollega förväntas kunna svara på alla de följdfrågor som utskottsmedlemmarna ställer efter hans inledande anförande.

Tydligt är således att det inte saknas motsvarighet till den amerikanska kongressens hearings i det svenska statsskicket. Vissa skillnader kan dock noteras. Här skall pekas på några avseenden, i vilka de båda systemen fördelaktigt skiljer sig från varandra:

Till det *svenska systemets* förtjänster hör att intresserade myndigheter, organisationer etc. förs in i diskussionen om politiska reformer på ett tidigare stadium än vad som vanligen är fallet i andra länder, främst genom utredningsväsendet och remissväsendet. Det senare leder också till att olika parterers synpunkter ofta blir mer artikulera de än i Förenta staterna. Vidare ger debatterna i de svenska kamrarna avsevärt bättre möjligheter till meningsutbyte mellan regeringen och dess kritiker än vad som kan förekomma i den amerikanska kongressen.

I några hänseenden förefaller däremot det *amerikanska systemet* överlägset. När det gäller att dra fram sådana upplysningar som olika »aktörer» i det politiska spelet inte själva vill lämna är hearingen ett effektivt verk-

tyg, mer verkningsfullt än en vanlig debatt därför att uppmärksamheten genom frågetekniken lättare kan riktas mot ett problem i sänder. Även svenska erfarenheter bekräftar detta: de flesta torde vara ense om att de utfrågningar av partiledarna som Sveriges Radio sändt under de senaste valrörelserna ofta har varit mer klagörande än de partiledardebatter som också regelmässigt anordnats. Offentligheten är också från flera synpunkter en fördel, såväl för allmänhetens information och »den allmänna debatten» som för den publicitet de flesta politiker eftertraktar.

Hearingens fördelar

Slutsatsen av dessa konstateranden torde vara att det knappast finns skäl att ändra något av de steg i den svenska beslutsprocessen som här beskrivits men att det däremot kan vara värt att diskutera en komplettering av de redan existerande instituten med någon form av öppna hearings. En sådan påbyggnad av det nuvarande systemet ger naturligtvis hearingen en långt mindre central ställning än det har i det amerikanska kongressarbetet. Med den utförliga dokumentation av olika sidors synpunkter, som i Sverige normalt ackumulerats redan innan ett utskott får en proposition på remiss, finns det ingen anledning att låta hearingen bli ett forum där denna information endast upprepas. Däremot förefaller den öppna hearingen vara en lämplig form för en *granskning* och en *vägning* av de förslag som föreligger. I tre avseenden har den öppna hearingen förtjänster framför andra institut:

1. *Muntligheten*. Skriftlig och muntlig information har kompletterande fördelar. För en utförlig redovisning av en parts synpunkter är den skriftliga formen överlägsen därför att en muntlig framställning är alltför tidsödande för adressaterna. Av flera skäl är en skriftlig framställning emellertid inte tillräcklig. För informationslämnaren dröjer ofta en känsla kvar att budskapet inte når fram; det kan inte alltid förutsättas att de som har att fatta besluten läser det material de tillställs eller att de begriper det. Därtill kommer att en muntlig föredragning ofta gör ett starkare intryck än en skriftlig framställning.

För informationsmottagarna kvarstår även efter genomläsningen av en skriftlig redovisning vanligen en del frågor obesvarade. Lagstiftare, som har att fatta beslut på grundval av ett visst urval av ofta motstridande upplysningar, har ett behov av att konfrontera uppgiftslämnarna med frågor om vad de egentligen menar, om vilka grunder de bygger sina uttalanden på, om vilken vikt de tillmäter sina rekommendationer etc. Från alla dessa utgångspunkter är det rimligt att kombinera skriftliga och muntliga upplysningar i utskottens granskningsarbete. Det är inte oväsentligt hur avvägningen sker. Alltför stor tonvikt på skriftliga informationer leder lätt till oklarheter och skiljaktiga föreställningar om innebörden av de beslut som fattas. Alltför stort utrymme åt muntliga upplysningar leder till tids-

spillan. Lämpligt är att begränsa den muntliga framställningen till en kortfattad summering av vad som tidigare meddelats skriftligen och till svar på frågor.

2. *Frågeformen.* Utfrågningens förtjänster framför diskussionen i vissa sammanhang har berörts i det föregående. Karakteristiskt för allmänna debatter är att frågor som ställs lätt kommer bort; när flera personer talar samtidigt om flera olika ämnen har den som befinner sig i ett utsatt läge ofta möjlighet att kringgå eller undvika de problem han inte vill beröra. Utfrågningen är i detta avseende mer informativ och skoninglös. Därmed är naturligtvis inte sagt att utfrågningen behöver vara inkvisitorisk.

3. *Offentligheten.* Offentlighetsprincipen har i svensk konstitutionell tradition och praxis en så stark ställning att det inte är principen utan undantag från principen som behöver motiveras. Det saknas inte skäl för att utskottens sammanträden hålls bakom lyckta dörrar. Den slutna sammanträdesformen erbjuder generellt sett vissa klara fördelar. Bl. a. möjliggör den en sökande diskussion; ledamöterna kan kasta fram idéer och uppslag utan att därmed binda sig för en viss ståndpunkt. Att utskottsmedlemmarna inte på ett tidigt stadium tvingas ta definitiv ställning leder till att kompromisser lättare kan nås.

Att märka är emellertid att detta motiv för slutna utskottssammanträden endast täcker den del av sammanträdena som ägnas åt överläggningar. Vad däremot angår den del av utskottens verksamhet som utgörs av informationssamlade (föredragningar, hearings, remisser etc.) är argumenten mot offentlighet åtskilligt svagare. För begränsade sektorer är givetvis sekretessen nödvändig. Upplysningar om militära och liknande angelägenheter måste delges utskotten bakom lyckta dörrar.

Mindre uppenbart är att också sådana uppgifter som rör rent civila ärenden måste lämnas på det sätt som nu sker. Här synes tvärtom flera skäl tala för offentlighet. Dels är det ett samhällsintresse att allmänheten får kännedom om det faktamaterial på vilket de politiska instanserna grundar sina beslut. Dels kan offentligheten fungera som ett korrektiv mot felaktiga och tvivelaktiga upplysningar. Det kan förutsättas att utskottens uppgiftslämnare väger sina ord mer noggrant om de vet att deras utsagor kan granskas av personer som på grund av sin sakkunskap bättre än utskottets ledamöter kan bedöma vad de säger. Möjligheten till gensagor borde rimligtvis minska riksdagens beroende av de experter som kallas till utskottens sammanträden.

De tre egenskaper som här redovisats — muntligheten, frågeformen och offentligheten — motiverar ett införande av öppna hearings i den svenska riksdagen.

II. Utformning av en svensk hearing

Den amerikanska hearingen är med många trådar bunden till det kongressionalistiska statsskicket. Ett motsvarande svenskt institut kan därför

inte utan vidare baseras på den amerikanska modellen utan måste i åtskilliga avseenden anpassas till svensk riksdagspraxis. Inga starka skäl talar för att bibehålla den fiktiva rättegångsanalogi som sätter prägel på den amerikanska proceduren och som avspeglas i dess terminologi; att kalla uppgiftslämnare för »vittnen», att »stämna» dem till utskottens sammanträden, att avkräva en »vittnesed» och att upprätthålla en vitessanktionerad »sanningsplikt» ter sig överflödigt.

Här skall skisseras ett exempel på hur ett svenskt hearinginstitut skulle kunna utformas. Det säger sig självt att åtskilliga detaljer förtjänar att diskuteras och att många alternativa lösningar är möjliga.

1. *Användning.* Öppna hearings bör inriktas på att ge riksdagens utskott de sammanfattande och kompletterande upplysningar som kan behövas utöver den skriftliga information som kommer utskottet till del. Som uppgiftslämnare bör inbjudas såväl ämbetsmän som företrädare för intresseorganisationer och liknande, men även oberoende experter och andra som kan tänkas ha värdefulla upplysningar eller synpunkter att redovisa. Vid behandling av motioner kan det vara värdefullt att höra motionäre(r)n(a).

I vilken utsträckning hearings bör hållas är i hög grad avhängigt av hur mycken tid utskottsledamöterna är beredda att offra. Det förefaller rimligt att börja i relativt blygsam skala och därefter utvidga antalet hearings i den mån erfarenheterna är gynnsamma. Med tanke på de många parallellinstitutionerna i det svenska statsskicket är det knappast anledning att eftersträva den stora volym av hearings som förekommer i den amerikanska kongressen.

2. *Beslut om hearings.* Beslut om huruvida hearings skall hållas och om vilka personer eller organisationer som bör inbjudas att lämna upplysningar bör fattas av hela utskottet. Att som i Förenta staterna ge ordföranden beslutsrätt vore givetvis främmande för svensk riksdagspraxis. Frågan om hearings måste av praktiska skäl behandlas någon tid innan utskottet realbehandlar den proposition (motion) informationen gäller. Rimligt är därför att rutinmässigt ta upp spörsmålet om hearings i utskottets löpande arbetsplanering.

Det förtjänar att diskuteras huruvida en minoritet inom utskottet bör få rätt att föranstalta om hearings. Om denna rätt inte föreligger är det risk att en utskottsmajoritet använder sin övervikt till att förhindra att en viss fråga belyses eller till att förhindra inbjudan till vissa personer eller organisationer.

3. *Form för kallelse till hearings.* Den amerikanska kongressens utskott kan, som vi sett av det föregående, utfärda stämning (*sub-poena*) och därmed tvinga motspänstiga vittnen att inställa sig vid hot om straff. Detta instrument fyller naturligtvis en viss funktion, men det åtföljs också av en rad komplikationer; det är stämmningsrätten mer än något annat som gör det amerikanska hearing-institutet till ett hot mot den enskildes rättssäkerhet.

Kallelse till hearings i riksdagens utskott bör därför förslagsvis endast kunna ske genom inbjudan. Det bör stå den inbjudne fritt att anta eller avslå invitationen; inget tvång bör förekomma. Likaså bör det under hearingens gång stå den inbjudne fritt att svara eller inte svara på de frågor som ställs. Även här gäller givetvis att svarsplikten bjuder vissa fördelar, men det tryck som alstras av offentligheten bör vara tillräckligt.

4. *Val av vittnen.* Det ankommer på utskottet att besluta om vilka myndigheter, organisationer eller enskilda personer som bör höras. Valet av vem som bör företräda en myndighet eller organisation bör dock överlämnas till vederbörande instans att själv avgöra. I de fall då utskottet önskar höra en oberoende expert sker däremot valet inom utskottet, men beslut torde endast kunna fattas sedan utskottets presidium eller tjänstemän förhandsundersökt vilka tänkbara kandidater som är villiga att ställa upp.

Ett särproblem utgör frågan huruvida statsråd bör inviteras till utskotten. Detta har hittills inte varit möjligt av konstitutionella skäl, men torde möjliggöras genom en av författningsutredningen föreslagen ändring av riksdagsordningen. Att ge statsråden tillfälle att introducera propositioner och besvara generellt hållna frågor om deras syften och förutsättningar synes värdefullt.

Det har anförts att regelmässiga framträdanden av statsråden i utskotten kan få vissa återverkningar på kammardebatterna och i någon mån förskjuta den politiska tyngdpunkten från plena till utskotten. I vissa länder har man valt att ge utskotten en centralare ställning i beslutsprocessen för att avlasta parlamentets kamrar, så t. ex. i det italienska parlamentet där utskotten i vissa fall delegeras att fatta de slutgiltiga avgörandena i mindre betydande frågor (t. ex. avslag på motioner), vilket sker vid ett slags öppna utskottssammanträden där samtliga parlamentsledamöter har rätt att närvara och yttra sig. Hearings av den typ vi föreslår kommer dock inte att få sådana konsekvenser. Offentliga utfrågningar av t. ex. statsråd kommer att koncentreras på att få fram kompletterande fakta och bedömningar från regeringens sida. Utskottsledamöternas egna ståndpunkter, värderingar och argument kommer däremot då som nu att föras fram till offentligheten i kammardebatterna. Överläggningen inom utskottet skulle ju med vårt förslag, liksom i dag, ske bakom stängda dörrar.

Ett annat spörsmål är huruvida utskotten alltid bör förlita sig till de högsta administrativa instanserna, dvs. departementen och ämbetsverkens chefer, eller i vilken mån det är berättigat att kalla även lägre tjänstemän för att få en belysning av frågor från en annan synvinkel. De fasta och säkra anställningsförhållanden som de svenska ämbetsmännen åtnjuter eliminerar på det hela taget risken för repressalier mot frispråkiga lägre ämbetsmän, men vissa friktioner kan givetvis följa av en sådan praxis. Å andra sidan kan det från utskottens sida vara värdefullt att få intryck »från fältet». Det finns därför anledning att hålla möjligheten för information av detta slag öppen.

5. *Förberedelser.* De amerikanska utskottens noggranna förberedelser av hearings kan tjäna som ett föredöme för oss. I vilken mån de svenska utskotten förmår att förbereda hearings lika omsorgsfullt beror på hur mycken tid riksdagsmännen är beredda att lägga ner och på hur mycken tid de jämförelsevis avsevärt mindre svenska utskottskanslierna kan avsätta för detta ändamål. Lämpligt är emellertid att förberedande överläggningar sker mellan företrädare för utskottet och de inbjudna informationslämnarna i syfte att disponera hearingen på lämpligt sätt, överenskomma om vilka frågor som i första hand bör tas upp, etc. Normalt bör utskotten också ge sina informationslämnare en tidsbegränsning. Den amerikanska sedvänjan att vittnet i förväg levererar en skriftlig summering av sina argument eller en utskrift av sitt inledningsanförande (som då ev. kan inställas eller förkortas) förefaller värd att imitera.

6. *Hearingsens yttre ram.* De många detaljer som bidrar till att ge den amerikanska karaktären en atmosfär av domstol och rannsaking saknar berättigande för den svenska hearingen. Öppna hearings bör, i den mån åhörarna inte blir alltför många, kunna hållas i utskottens ordinarie sammanträdesrum i samma former som föredragningar nu arrangeras. Vid speciella, större hearings med stort publikintresse kan de vanliga utskottslokalerna kanske visa sig vara för små. Det är därför rimligt att ett nytt riksdagshus rymmer åtminstone någon mycket stor utskottslokal, som kan disponeras av det utskott som för tillfället ämnar hålla en sådan uppmärksam hearing.

7. *Disposition.* Även »vittnesmålet» bör kunna följa vanlig föredragningspraxis: först inledning, lämpligen kortfattad, så tillfälle för frågor. En relativt strikt tidsbegränsning är lämplig om hearingen skall kunna hållas med rimligt utbyte.

8. *Protokoll.* Ett besvärligt problem utgör frågan om protokollföring. Vid öppna hearings vore det från många synpunkter en fördel om fullständig nedteckning sker. Dels är detta en förutsättning för att ev. tvister om vad som sagts skall kunna lösas. Dels når protokollförda yttranden ut till dem som inte kan närvara vid utskottens sammanträden. Såväl frånvarande utskottsmedlemmar som andra riksdagsmän, organisationer, tidningar etc. kan ha intresse av att ta del av uttalanden vid hearings.

9. *Publicitet.* Liksom i den amerikanska kongressen är det i de svenska utskotten lämpligt att arrangera såväl öppna som slutna hearings. De senare bör främst komma i fråga då ärenden avhandlas som rör rikets säkerhet eller som i övrigt är av ömtålig karaktär. Avgörandet huruvida öppna eller slutna hearings bör hållas bör ligga hos utskottet; frågan bör tas upp automatiskt varje gång beslut om hearings fattas.

Att ett sammanträde är offentligt innebär att representanter för alla sorters nyhetsmedia har rätt att närvara. För tillståndsgivningen bör lämpligen samma regler tillämpas som nu gäller för utsändningar från kamrarna.

III. Införande av hearings

Ett införande av hearings tycks fordra ändring av gällande grundlag i ett eller, eventuellt, två avseenden, och vi hoppas att också dessa förändringar görs i arbetet på vår kommande författning.

1. *Närvarorätt.* Gällande riksdagsordning (RO 36 § 6 mom.) stadgar förbud för statsråd, justitieråd och regeringsråd att deltaga i utskott, med undantag för utrikesutskottet om vilket särskilda regler gäller (RO 37 § 2 mom.). Utöver förbud att välja statsråd, justitieråd eller regeringsråd till utskottsledamöter innebär detta stadgande även att personer av dessa kategorier inte har rätt att deltaga i eller närvara vid utskottsförhandlingar. Regeln är enligt 1954 års författningsutredning ett »uttryck för det dualistiska statsskick, för vilket 1809 års regeringsform avsågs utgöra grundvalen» (SOU 1963:19 s. 121). Tanken var å ena sidan att regeringen inte skulle kunna utöva otillbörliga påtryckningar på utskotten, å andra sidan att riksdagen inte skulle kunna rikta några befallningar till statliga myndigheter och ämbetsmän.

Författningsutredningen fann vid sin översyn att de principer som varit vägledande för den gällande lagstiftningen förlorat i vikt men inte är helt betydelselösa. Den föreslog därför bevarande av förbudet mot statsråd att väljas till medlem av utskott men upphävande av förbudet att närvara vid utskottssammanträden. Statsråd bör, enligt utredningen, kunna närvara vid utskottssammanträde både på framställning av utskottet och på eget initiativ. »Statsråd bör emellertid icke vara skyldig att infinna sig till sammanträde, om utskottet anmodar honom att komma; det bör ankomma på honom själv att avgöra, om han skall infinna sig.» (ibid. s. 122) Utredningen föreslog följande formulering:

RO 3 kap. 15 §. »Statsråd må på framställning av utskott eller på egen hemställan, som bifallits av utskottet, personligen eller genom tjänsteman lämna upplysningar vid sammanträde med utskottet.

Statlig myndighet skall, om utskottet så finner erforderligt för att fullgöra sina uppgifter, tillhandagå utskottet med upplysningar och yttranden.»

Detta förslag undanröjer de hinder den nuvarande riksdagsordningen lägger för hearings med statsråd. Vidare stadgar den skyldighet för statliga myndigheter — ett uttryck som knappast torde vara avsett att inbegripa statsdepartementen, trots stadgandet i TF 2 kap. 3 § — att ställa upplysningar till utskottets förfogande. Huruvida det andra stycket ger myndigheterna rätt att själva välja i vilken form de önskar tillhandagå utskottet, skriftligen eller genom muntliga upplysningar, torde kunna diskuteras. Det synes dock rimligt att anta att myndigheterna i detta avseende bör rätta sig efter utskottets anvisningar.

2. *Offentlighet.* Den grundläggande regeln att kamrarnas plena är öppna för allmänheten är ej fastlagd i grundlag. I riksdagsordningen stadgas visserligen att Konungen under vissa förhållanden kan föranstalta om slutna

sammanträden (RO 56 §), men principen om offentlighet är förvisad till kamrarnas ordningsstadgor, vari fastslås:

OS 22 §. »Kammarens förhandlingar skola vara offentliga utom då kammaren i något ärende beslutat att överläggningen skall hållas inom lyckta dörrar eller Konungen jämlikt 56 § riksdagsordningen därom förordnat eller justering verkställs av sådant kammarens protokoll, som enligt vad därom särskilt är stadgat skall hållas hemligt.»

Till skillnad härifrån är utskottssammanträdenas slutna karaktär ej reglerad i någon lag eller stadga. Principen att utskottens sammanträden ej är offentliga vilar således på praxis. Ett visst indirekt stöd har den emellertid i riksdagsstadgans omnämnande av talmännens tillträde till utskotten, som skulle varit överflödigt om offentlighet tillämpats:

RS 22 §. »Talmännen äga tillträde i utskotten, dock utan rätt att delta i överläggningarna och besluten.»

Från denna utgångspunkt är det sannolikt formellt möjligt för ett utskott att besluta om öppna sammanträden. Ett sådant beslut skulle inte stöta på legala hinder. Å andra sidan har den praxis som stadgat sig säkert fått en viss normerande karaktär, och det är därför mer ändamålsenligt att införa en uttrycklig bestämmelse om att utskottens sammanträden under vissa förhållanden må vara offentliga. Då utskotten saknar en gemensam ordningsstadga bör en sådan regel inskrivas i riksdagsstadgan, lämpligen genom en ändring av RS 22 §.

Stadgandet kan utformas på skilda sätt. En möjlighet är att bereda utrymme för offentliga sammanträden genom att s. a. s. vända upp och ner på den ovan citerade regeln om kamrarnas överläggningar, således att föreskriva att utskottens förhandlingar skall hållas inom lyckta dörrar utom då utskottet i något ärende beslutat att överläggningen skall vara offentlig.

En annan möjlighet är att stadga att förhandlingar av viss typ, t. ex. fördragningar av andra än utskottets ledamöter och tjänstemän, skall vara offentliga om utskottet ej annorlunda beslutar.

Slutsats och yrkande

Det tycks oss därför vara tydligt att hearings kan fylla en väsentlig funktion i det svenska statsskicket och att hearings utan större komplikationer kan utformas så att de passar in i svenska, parlamentariska traditioner.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår vi,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om att grundlagberedningen ges tilläggsdirektiv att i samband med den förestående totala grundlagsreformen överväga och utforma regler som möjliggör öppna hearings i riksdagens utskott.

Stockholm den 15 januari 1968

Per Ahlmark (fp)

Thorbjörn Fälldin (cp)

Innehållsförteckning

	Sid.
Inledning	1
 A. Hearings i USA	
I. <i>Kongressen och dess utskott</i>	1
II. <i>Hearings: Användning och utformning</i>	3
Beslut om hearings	5
Initiativ till kallelse till hearing	5
Form för kallelse till hearing	6
Val av vittnen	6
Förberedande överläggningar	9
Skriftligt material	10
Förberedelse av frågor	11
Hearingens yttre ram	12
Tidsplan och disposition	12
Vittnesmålet	13
Protokoll	14
Publicitet	14
III. <i>Amerikansk kritik mot hearings</i>	15
IV. <i>Hearingens funktioner</i>	16
För utskottets ledamöter	17
För intressegrupperna	18
För regeringen	19
För ämbetsverken	19
För allmänheten och »debatten»	20
 B. Hearings i Sverige	
I. <i>Parallella institutioner</i>	20
Hearingens fördelar	23
II. <i>Utformning av en svensk hearing</i>	24
III. <i>Införande av hearings</i>	28
Slutsats och yrkande	29