

## Att utreda är att vilja

*I nummer 2 i år granskade Svensk Tidskrift vad regeringen hade uträttat sedan 1976. Dilemmat är att det ofta tar lång tid att ändra den politiska riktningen, då tidigare beslut styr utvecklingen långt framöver. Den politiska viljan kan emellertid också taga sig uttryck i tillsättning av utredningar, som på ett begränsat område snabbt kan taga fram material som möjliggör en kursändring och ett förverkligande av regeringsdeklarationen. Assistenten i Justitiedepartementet Synnöve Carlman, som redigerar och sammanställer den årliga Kommittéberättelsen och svarar för kommittéredovisningen i rättsdatasystemet, har granskat de kommittéer och särskilda utredare som arbetar för närvarande. Regeringen har i många fall visat sin politiska vilja både genom att lämna tilläggsdirektiv till av socialdemokraterna tidigare tillsatta utredningar och genom att tillsätta nya kommittéer. Rätt hanterad kan kommittétillsättningen — med allt vad däri ingår av personval och direktiv — vara ett medel för regeringen att förverkliga dess politiska intentioner.*

Efter första världskrigets slut togs det statliga utredningsarbetet upp till granskning och omprövning. Det huvudsakliga syftet var att statens kostnader för kommittéväsendet var för höga. Nettoutgifterna för år 1920 rörde sig om närmare 5,7 miljoner kronor, dvs ungefär samma kostnadsläge som för budgetåret 1969/70, vilket framgår av nedanstående sammanställning, uppgjord av departementens organisationsavdelning (tusental kronor):

Budgetår	
1969/70	5 652,4 tkr
1970/71	15 726,6 "
1971/72	34 731,4 "
1972/73	50 585,5 "
1973/74	53 412,0 "
1974/75	70 828,3 "
1975/76	94 138,0 "
1976/77	95 781,0 "
1977/78	133 137,1 "
1978/79	208 828,1 "
1979/80	231 852,7 "

UD:s kommittékostnader är ej medräknade. Under de senaste två budgetåren uppgick dessa till 950,3 tkr respektive 1 555,2 tkr.

Det finns således även i våra dagar skäl för kritik mot de höga kommittékostnaderna och man kan delvis förstå viljan till kommittésakt i likhet med vad som ägde rum under åren 1922, 1928 och 1932. Men sedan dess har mycket hänt vad gäller regeringens och riksdagens möjligheter att stoppa utväxten i tid. Det kan därför vara på sin plats att erinra något i kort-het om de administrativa styrmedel som har följt i de stora reduktionernas spår och se vad som gäller i dag.

Verktygen för kontroll över kommittéväsendet finns sedan minst sextio år tillbaka. Det är således en gemensam fråga för regering och opposition att i tid begränsa utredningsexpansionen. Men man bör också ha klart för sig att kommittéväsendet är regeringens särskilda beredningsorgan för "att åstadkomma något". Det kan således även betraktas som något mycket positivt med ett omfattande och livaktigt kommittéväsende, om de ekonomiska ramarna tillåter detta. Detta framhöll åtminstone socialdemokraterna på 1920-talet då de kom i regeringsställning och började använda sig av kommittéer för att utforma sina planer på statens medverkan i samhällets successiva omdaning.

Det är också intressant att se hur den regeringspolitiska viljan har slagit igenom i val av utredningsform, -område, uppdragstagare och ändrad inriktning på redan existerande utredningars arbete vid en jämförelse med tiden vid regeringsskiftet 1976 och tiden därefter.

Först några ord om de administrativa och politiska styrmedlen. I samband med de särskilda besparingsaktionerna år 1920, beslöt Kungl Maj:t att statskontoret skulle inkomma med förslag till lämpliga rationaliseringsåtgärder för att öka effektiviteten i kommittéarbetet. På grundval av statskontorets förslag utfärdades den 29 augusti 1921 en kungörelse med vissa bestämmelser angående kommittéer. I kungörelsen upptogs bl a föreskrifter med syfte att vinna större koncentration i och förbättrad kontroll över kommittéarbetet. Denna kungörelse ersattes senare av en kungörelse den 28 juni 1946, vilken med vissa modifikationer gällde till den 1 maj 1976 då den ersattes av den nu gällande kommittéförordningen (1976:119). Vid sidan härom har det sedan lång tid tillbaka

funnits en kommittéhandbok som ger praktiska anvisningar för kommittéarbetet och kontakterna med departementen m.m. Den nu aktuella heter *Kommittéhandbok* (Ds SB 1978:1).

#### **Kommittéer och särskilda utredare**

För att rätt förstå det regeringspolitiska viljeuttrycket vid val av utredningsform är det nödvändigt att närmare uppehålla sig vid skillnaderna mellan de två existerande utredningsformerna och de medverkandes rättigheter i det ena eller andra utredningsorganet. Av kommittéhandboken framgår bl a att regeringen kan tillkalla antingen en kommitté, som består av flera ledamöter, varav en av dem är ordförande, eller en enda person som då kallas särskild utredare och vanligen kallar sig för utredning, vilket är praktiskt ur datateknisk söksynpunkt. Kommittéredovisningen ingår i det sk rättsdatasystemet, vilket det finns anledning att återkomma till senare.

Kommittéer och särskilda utredare kan biträdas bl a av sakkunniga, experter och sekreterare. Det är ledamöterna som fattar besluten under arbetets gång och svarar för kommitténs förslag. De sakkunniga har inte beslutanderätt men deltar i arbetet på samma sätt som ledamöterna om inte kommittén beslutar något annat. De har således rätt att vara med vid kommitténs sammanträden och delta i överläggningar. De skall också ha tillgång till skriftligt material som arbetats ut för kommitténs räkning. Experterna biträder kommittén med särskilda uppgifter. Det är kommitténs eller, i andra hand, ordförandens sak att bestämma

när och hur en expert skall bistå kommittén och vad som i övrigt skall gälla för expertens medverkan i arbetet. Ledamöterna har rätt att foga reservationer till ett betänkande och att reservera sig mot förslag som en majoritet av kommittén lägger fram. Ledamöterna har också rätt att avge särskilda yttranden som fogas till betänkandet. Samma rätt har de sakkunniga, och om kommittén medger det, experterna i de frågor som har ingått i deras uppdrag.

Det är ordföranden som leder kommitténs arbete, vilket bl a betyder att han/hon svarar för att sekretariatets arbete bedrivs effektivt. Ordföranden har också ansvaret för vissa ekonomiska frågor. Den särskilde utredaren har samma ställning. Kommitténs sekretariat utgörs av en eller flera sekreterare (bitr sekreterare) och av kontorspersonal. Sekretariatet planerar, organiserar och administrerar under ordförandens ledning kommitténs arbete, genomför delutredningar och bereder och dokumenterar ledamöternas beslut. Sekreteraren (eller en av dem) ansvarar under ordföranden för det löpande arbetet.

#### **Personval och direktiv**

Personvalet är således mycket viktigt ur politisk synpunkt. Detta gäller naturligtvis främst ledamöter och då särskilt ordföranden och den särskilde utredaren. Det bör dock betonas att sekreterarnas och kontorspersonalens arbete också är viktigt ur politisk synpunkt, även om detta är mer indirekt. Sekreteraren kan ofta genom uppläggning av sina arbetspromemoria styra in utredningsarbetet på lämpliga respektive olämpliga banor och rent praktiska utskriftsproblem kan tex bidra till att direkti-

vens tidsramar inte går att uppfylla, hur duktiga utredarna än må vara.

De frågor som kommittén skall utreda – mer eller mindre ingående – brukar redovisas i särskilda direktiv, som fr o m år 1977 ingår i en löpande direktivserie som är gemensam för departementen. I samband med departements-tjänstemännens formuleringar av direktivtexten finns det goda möjligheter att den politiska viljan strandar på "det dunkelt sagda är det dunkelt tänkta".

Direktiven är alltid utgångspunkten för kommitténs arbetsplanering. Och här kommer således tolkningsfrågor in i bilden. Det som var självklart för direktivskrivarna visar sig synnerligen dimmigt och frasbetonat när man skall gripa sig an med arbetet att konkretisera de politiska visionerna. Av egen erfarenhet vet jag att följande mening kan fördröja ett utredningsarbete nära nog ett halvår, därför att sammanträdestiden går åt till att ena sig om en gemensam tolkning av vad som menas konkret med "De alternativ för datordriftens organisation som kommittén väljer att studera närmare bör belysas och jämföras i tekniska, organisatoriska, säkerhetsmässiga, ekonomiska, tidsmässiga, personalmässiga och driftsmässiga avseenden." Slutet blev i det här aktuella fallet att kommittén hittade på en egen infallsvinkel och kom bort från problemet. Men vilka kostnader hade den då inte åsamkat statsverket! Det ligger någonting i ordspråket att väga sina ord på guldvåg.

I direktiven kan anges när resultatet av en utredning bör föreligga. Det kan också framgå av direktiven att arbetet skall bedrivas i etapper, eventuellt att ett delbetänkande skall ges ut i debattsyfte. Ett exempel på detta är betän-

landet Den elektroniska hästen, som videogramutredningen gav ut och som är ett nytt grepp, därför att det har skrivits i kåseriform.

Genom att ge tilläggsdirektiv till befintliga utredningar, kan arbetets inriktning ändras enligt den politiska viljan, vilket också har skett, som framgår av sammanställningar i slutet av artikeln.

### Planering och ekonomi

I kommittéhandboken betonas särskilt att det är utomordentligt viktigt att kommittéernas planering är realistisk. Många kan vara berörda av när ett betänkande avges. Framför allt planerar departementen givetvis sitt arbete med utgångspunkt i kommittéernas planering. Det finns därför ett stadgande i kommittéförfordningen som säger att en kommitté snarast skall göra upp en plan för sitt arbete och att denna plan fortlöpande skall ses över.

Det departement som har tillkallat en kommitté skall således hållas kontinuerligt underrättat om arbetets fortskridande. Denna arbetsplanering utgör också ett värdefullt underlag för departementens ekonomiska planläggning. Den övervägande delen av kostnaderna för utredningsverksamheten inom regeringskansliet belastar departementens kommittéanslag. Kommittéerna kan vanligtvis inte självständigt göra något som kostar pengar utan får vid behov göra framställning till departementschefen, som beslutar i varje särskilt fall. I praktiken är givetvis den dagliga handläggningen överflyttad på någon departementstjänsteman. Och här kan således på nytt den politiska viljeinriktningen aningslöst försvinna, misstolkas eller dribblas bort under återopande av olika skäl.

Men det motsatta kan naturligtvis också hända, om personalen känner att de har ett stöd i ryggen att falla tillbaka mot inför enträgna böner om det ena eller det andra som utredarna anser vara värdefullt att genomföra.

Men det är inte bara departementet i egenkap av huvudman för en kommitté, som blir underrättat om kommitténs eller den särskilde utredarens arbete. Enligt en tilläggsbestämmelse till riksdagsordningen skall regeringen årligen, samtidigt med budgetpropositionen, lämna riksdagen en redogörelse för verksamheten inom de kommittéer som har tillsatts efter beslut av regeringen. Arbetsredogörelsen ingår i vad som från 1975/76 års riksmöte kallas kommittéberättelsen, tidigare riksdagsberättelsen eller Berättelsen om vad sig i rikets styrelse tilldragit haver eller kort och gott: Blå boken, efter det blåa omslaget. Det finns ett särskilt stadgande i kommittéförfordningen om att kommittéerna före den 1 november varje år skall lämna underlag för denna redovisning i berättelsen. Begreppet kommitté innefattar i det här fallet även de särskilda utredarna. I kommittéberättelsen redovisas således kommittéernas och de särskilda utredarnas verksamhet under året inför riksdagen, som då har tillfälle att yttra sig över kommittékostnaderna eller omfattningen på verksamheten m m, vilket också har skett många gånger under det här seklet.

### Att ändra den politiska inriktningen

Det skulle i det här sammanhanget föra för långt att mer i detalj redovisa jämförelser mellan den uttryckta målsättningen vid tex val eller i partiprogram och riksdagsdebatter, med de områden som nu utreds. Men redan en yttlig

genomgång av materialet, visar att det mesta tycks ha tagits upp i utredningssammanhang. Det förefaller som om tekniken för att ändra den politiska inriktningen går ut på att ta begränsade områden åt gången och kräva ett snabbt resultat i stället för att ge sig in på stora komplexa områden som tar tid att utreda. Metoden kräver att helheten bevakas, men det är väl egentligen onödigt att påpeka. Men ändå, sådana fel har begåtts tidigare och kan göras om i brådskans tecken.

Det verkar också som strävan att individualisera tex sociala förmåner, kommer på kollisionkurs med de krav som detta ställer i ett senare skede, på bedömningsfrågor, vilket då kräver personalmedverkan och därigenom ökad förvaltning, vilket man försöker motverka på andra håll. Men problematiken tycks framför allt ha upptäckts i samband med frågor som rör datateknikens utveckling. Vad som emellertid finns all anledning att granska närmare är det gigantiska dubbelarbete och kaos som måste bli följderna om man i vällovlig decentralistisk anda går för långt. Nog har jag fått en hisnande känsla av detta när jag har läst de direktiv som berör regionala och kommunalpolitiska frågor. Mer än en gång har jag frågat mig: hur går det här ihop med kraven på minskade förvaltningskostnader? Hur går det ihop rent säkerhetspolitiskt förresten. Kaos är väl en sida av sårbarheten i ett land.

Avslutningsvis kan det vara av intresse att redovisa några framtagna siffror vad avser antal utredningar under vissa tidsperioder. En viss reservation måste dock göras för omedveten felräkning.

Totala antalet kommittéer och särskilda utredare (1) tillkallade före regeringsskiftet 1976 samt uppgift om tilläggsdirektiv (2) av de icke-socialistiska regeringarna enligt 1981 års kommittéberättelse

Departement 1	2	
Ju	15	8
UD	2	—
Fö	1	1
S	4	—
K	3	2
E	3	1
B	7	3
U	5	3
Jo	2	—
H	2	2
A	7	2
Bo	3	—
I	4	1
Kn	4	1
S:a	62	24

Direktiv och tilläggsdirektiv givna under olika regeringar:

Regeringen Palme 1973-09-16—1976-09-19	
Direktiv till nya kommittéer och särskilda utredare:	279
Tilläggsdirektiv till befintliga d:o	37
Regeringen Fälldin 1976-10-07—1978-10-05	
Direktiv till nya kommittéer och särskilda utredare:	213
Tilläggsdirektiv till befintliga d:o	39
Regeringen Ullsten 1978-10-18—1979-09-20	
Direktiv till nya kommittéer och särskilda utredare:	131
Tilläggsdirektiv till befintliga d:o	26

Regeringen Fälldin 1979-10-12—1980-11-13 (1981 års kommittéberättelse)	
Direktiv till nya kommittéer och särskilda utredare:	92
Tilläggsdirektiv till befintliga d:o	21
Min slutsats är att det råder en sjudande aktivitet inom kommittéväsendet, som visserligen har medfört ett alltför högt kostnadsläge, men att detta går att rätta till framför allt ge- nom användande av rättsdatasystemet på ett effektivt sätt. Systemet är i dag inte riktigt läm-	

pat för detta, men det är under utveckling. Självfallet bör antalet uppdragstagare minskas i många kommittéer, men "kommittésakt" är inte ett medel som jag för min personliga del har någon sympati för. Det ger ett negativt intryck. Man skulle kunna tro att möjligheter saknas att reglera omfattningen i tid, men så är det faktiskt inte. Däremot kan jag förstå att man vill "slakta" kommittéer som tillkallats före regeringsskiftet 1976, men det är en annan sak.

### *Pärmar för årgång 1980*

kan rekvireras från Svensk Tidskrifts expedition, tel 08-675955, eller genom insättning av kronor 30: - på postgiro 72744-6.