Nr 36

Konstitutionsutskottets betänkande i anledning av motioner om det statliga utrednings- och remissväsendet.

Motionerna

I detta betänkande behandlas motionerna 1972:101 av herr Fälldin m. fl. (c) och 1972:291 av herr Helén m. fl. (fp) i vissa delar (hemställan punkt A 1 och 2).

Hemställan avser

i motionen 1972:101: "att riksdagen hemställer hos Kungl. Maj:t att en parlamentarisk arbetsgrupp ges i uppdrag att granska det statliga utredningsväsendet och utforma allmänna riktlinjer för detta, i enlighet med vad som anförts i motionen"; samt

i motionen 1972:291 i här aktuella delar: "att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär

1. att Kungl. Maj:t utfärdar en normalinstruktion för de statliga utredningarna och rekommenderar att utredningarnas faktamaterial offentliggörs på ett tidigt stadium av utredningsarbetet samt att offentliga utfrågningar bör utgöra en del av utredningens arbete,

2. att en översyn görs av det statliga remissväsendet".

I fråga om motiveringarna hänvisas till motionerna.

Frågornas tidigare behandling

Utredningsväsendet

Motioner med yrkanden beträffande utredningsväsendet väcktes vid 1970 års riksdag och hänvisades till konstitutionsutskottet samt till allmänna beredningsutskottet. Efter en utförlig recit -- till vilken här hänvisas -- med redogörelse bl. a. för innehållet i kommittékungörelsen och för tidigare reformförslag uttalade konstitutionsutskottet i sitt utlåtande (KU 1970:24):

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

Grundlagberedningen har fått i uppdrag att framlägga förslag till en ny författning. Det är ofrånkomligt att grundlagberedningen som ett led i detta arbete måste överväga beredningen av regeringsärendena. I detta sammanhang aktualiseras givetvis även utredningsväsendet. Det kan sålunda enligt utskottets mening förutsättas att grundlagberedningen kommer att till prövning uppta väsentliga med utredningsväsendet sammanhängande frågor utan att något särskilt initiativ därtill behöver tas. Grundlagberedningens prövning i dessa hänseenden bör inte föregripas genom några uttalanden från riksdagens sida. Utskottet kan därför inte tillstyrka bifall vare sig till motionerna I:544 och II:642, där det

begärs att utredningsväsendet skall regleras i grundlag, eller till motionerna I:445 och II:492 i förevarande del, där det hemställs att riksdagen till Kungl. Maj:t ger till känna vad som anförts i motionerna om reformer inom det statliga utredningsväsendet.

Mot utlåtandet reserverade sig tio ledamöter (m, fp och c). Riksdagen följde utskottet.

Vid 1971 års riksdag togs utredningsväsendet ånyo upp i två motioner (1971:86 och 1971:114).

Konstitutionsutskottet anförde i sitt betänkande följande (KU 1971:18):

Såsom utskottet uttalade i sitt utlåtande över motioner med samma syfte vid 1970 års riksdag kan det förutsättas att grundlagberedningen kommer att pröva väsentliga med utredningsväsendet sammanhängande frågor utan särskilt initiativ från riksdagen. Utskottet finner ej heller nu att grundlagberedningens prövning bör föregripas genom några uttalanden från riksdagens sida och kan därför inte tillstyrka bifall till motionerna.

Mot betänkandet reserverade sig sju ledamöter (m, fp och c). Riksdagen följde utskottet.

I samband med årets granskning av statsrådens ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning (KU 1972:26) behandlade utskottet bl. a. utredningsväsendet (se betänkandet s. 11–12).

Reservation avgavs av fyra ledamöter (fp och m) och särskilt yttrande av tre ledamöter (c). Angående innehållet i reservationen och det särskilda yttrandet hänvisas till betänkandet (s. 18–19). Riksdagen följde utskottet.

Remissväsendet

Vid 1971 års riksdag begärdes i en motion (1971:86 fp) att en vetenskaplig kartläggning skulle göras av det statliga remissväsendets principer och praxis. Motionen behandlades av utskottet (KU 1971:53) som efter en utförlig recit till vilken här hänvisas yttrade:

Remissförfarandet har under senare år uppmärksammats på olika sätt såväl vid lagstiftning som av riksdagens kontrollorgan. Sålunda har i den av 1971 års riksdag antagna förvaltningslagen, som skall träda i kraft den 1 januari 1972, intagits bestämmelser om remissförfarandet. Vidare har konstitutionsutskottet företagit en ingående granskning av handläggningen av remissärenden, vilken redovisats i utskottets granskningsmemorial åren 1967–1970. Även justitieombudsmännen har upprepade gånger uttalat sig om remissbehandling av ärenden. Slutligen har inom riksdagens revisorers kansli företagits en undersökning av remissväsendet, vilken redovisats i en granskningspromemoria under innevarande år. Undersökningen har legat till grund för en av revisorerna till Kungl. Maj:t gjord framställning om översyn av remissverksamheten.

Remissförfarandet har genom de företagna undersökningarna belysts från skilda utgångspunkter. Då frågan om remissverksamheten därjämte genom det initiativ som tagits av riksdagens revisorer redan aktualiserats hos Kungl. Maj:t, finner utskottet inte erforderligt med något ytterligare initiativ från riksdagens sida.

Reservation avgavs av två ledamöter (fp). Riksdagen följde utskottet.

Även remissväsendet – i första hand redovisningen av remissyttranden i propositioner – var föremål för visst studium i samband med årets granskning av statsrådsprotokollen (se KU 1972:26 s. 12–13).

Grundlagberedningen

Beredningens slutbetänkande (SOU 1972:15), som avlämnades i mars detta år och för närvarande efter remissbehandling är föremål för prövning inom justitiedepartementet, innehåller bl. a. förslag till ny regeringsform (RF). Beträffande utrednings- och remissförfarandet har i 6 kap. RF som behandlar regeringsarbetet upptagits ett stadgande – 2 § – av följande innehåll:

Vid beredningen av regeringsärenden inhämtas behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter. I erforderlig omfattning skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

Förslaget ansluter sig till författningsutredningens (FU) på sin tid framlagda förslag i ämnet (SOU 1963:16 s. 102 och SOU 1963:17 s. 228–229).

Grundlagberedningen anför i sin specialmotivering till 6 kap. 2 § RF följande (SOU 1972:15 s. 150):

Vid 1970 och 1971 års riksdagar väcktes motioner med krav på reformer inom utredningsväsendet. Främst åsyftades en mera vidsträckt användning av parlamentariskt sammansatta kommittéer samt större offentlighet och insyn i pågående utredningar. KU har i sina betänkanden över motionerna (1970:24 och 1971:18) förutsatt att grundlagberedningens prövning av utredningsväsendet inte borde föregripas genom några uttalanden från riksdagens sida.

Beredningen har vid sina överväganden inte funnit skäl föreligga att grundlagsfästa formerna för utredningsarbetet i vidare omfattning än FU gjorde i sitt förslag. Beredningen har därför utformat paragrafen om beredning av regeringsärenden väsentligen i enlighet med detta.

Med anledning av ett påpekande under remissbehandlingen (SOU 1965:3 s. 42) vill beredningen erinra om att den numera antagna förvaltningslagen (1971:290) inte gäller i regeringsärenden.

Bestämmelsen om beredning gäller inte bara författnings- och budgetärenden och liknande ärenden utan också besvärs- och utnämningsärenden och andra partsärenden. Föreskriften om remiss bör avfattas med tanke därpå.

Utskottet

Motioner i samma syfte som de förevarande såvitt gäller utredningsväsendet förekom även vid förra årets riksdag. Utskottet uttalade därvid att det kunde förutsättas att grundlagberedningen skulle pröva väsentliga med utredningsväsendet sammanhängande frågor utan särskilt initiativ från riksdagen. Enligt utskottet borde beredningens prövning inte föregripas genom några uttalanden från riksdagens sida. Utskottet avstyrkte därför motionerna. Riksdagen följde utskottet och avslog motionerna.

Grundlagberedningen, vars slutbetänkande nu föreligger och för närvarande efter remissbehandling prövas inom justitiedepartementet, har föreslagit ett grundlagsstadgande som behandlar regeringsärendenas beredning.

Utskottet anser att proposition i författningsfrågan bör avvaktas innan ställning tas till grundlagberedningens förslag i denna del och även till de i motionerna framställda yrkandena.

På grund av det anförda hemställer utskottet

att motionerna 1972:101 samt 1972:291 såvitt avser hemställan punkt A 1 och 2 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 31 oktober 1972

På konstitutionsutskottets vägnar
GUNNAR LARSSON

Närvarande: herrar Larsson i Luttra (c), Adamsson (s), Henningsson* (s), fru Thunvall (s), herrar Boo (c), Johansson i Trollhättan (s), Mossberg (s), Andersson, Sten, i Stockholm (s), Werner i Malmö (m), Bergqvist (s), Fiskesjö (c), Norrby i Åkersberga (fp), Schött* (m), Molin (fp) och Wictorsson (s).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar Larsson i Luttra (c), Boo (c), Werner i Malmö (m), Fiskesjö (c), Norrby i Åkersberga (fp), Schött (m) och Molin (fp), vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

De offentliga utredningarna är av tradition ett centralt led i den demokratiska beslutsprocessen i vårt land. Rätt begagnade kan de bidra inte bara till ett säkrare beslutsunderlag utan också till att stimulera den offentliga debatten och öka förankringen av statsmakternas beslut. Under senare år har emellertid utvecklingen i fråga om utredningsväsendet fått drag som är i viss mån oroväckande. Regeringens intresse för allsidigt kommittéarbete har avtagit. Utredningsväsendet brister i styrning och samordning. Ett mycket stort antal värdefulla parlamentariska initiativ avvisas med hänvisning till pågående utredningar – ofta på perifera områden. Kommittékostnaderna har stigit starkt. Antalet kommittéer har ökat. Andelen kommittéer med parlamentariskt inslag har minskat. En allt större del av utredningsarbetet sker numera inom departementen. En viss förlängning av utredningarnas normalarbetstid kan konstateras. Det finns flera exempel på utredningar som arbetat lång tid utan att utredningsresultaten kunnat läggas till grund för beslut. Det finns också flera exempel på utredningar vars direktiv griper in i varandra, utan att

detta beaktat och där utredningsarbetet därför ej kunnat bedrivas på ett meningsfyllt sätt.

Det väsentliga är att utredningsväsendet ges en sådan utformning, att det förutsättningslöst kan frambringa det faktaunderlag som krävs för beslutsfattandet. Alla utredningar som inte är av utpräglat teknisk natur bör enligt vår mening få ett starkt inslag av parlamentariker. Denna uppfattning har också framförts av riksdagens revisorer. Parlamentarikerna i utredningarna bör alltid på ett tidigt stadium få påverka vilka kartläggningsuppgifter som skall utföras. På så sätt kan riksdagens insyn i och inflytande över det offentliga utredningsväsendet förstärkas och riskerna för snedvridning av faktaanskaffandet minskas.

Grundlagberedningen, vars slutbetänkande nu föreligger och för närvarande efter remissbehandling prövas inom justitiedepartementet, har enbart behandlat regeringsärendenas beredning i snävare mening. Möjligheterna att utanför grundlagen ge även kommittéväsendet en fastare form bör emellertid också prövas. Utskottet vill därför föreslå att en särskild arbetsgrupp tillsätts med företrädare för de politiska partierna för att utarbeta förslag till regler för kommittéväsendet. Reglerna bör bl. a. behandla riksdagens inflytande över utredningarna och formerna för offentliggörandet av faktamaterial under utredningsarbetets gång. Då remissförfarandet har samband med utredningsväsendet bör arbetsgruppen vara oförhindrad att föreslå ändrade riktlinjer även för detta.

Utskottet hemställer

att riksdagen i anledning av motionerna 1972:101 och 1972:291 såvitt avser hemställan punkt A 1 och 2 anhåller hos Kungl. Maj:t att en parlamentarisk arbetsgrupp ges i uppdrag att granska det statliga utredningsväsendet och utforma regler för detta i enlighet med vad som anförts i utskottets utlåtande och i motionerna.