# Konstitutionsutskottets betänkande 1976/77:5

## med anledning av motioner om det statliga utredningsväsendet

### Motionerna

I motionen 1975/76:169 av herr Fågelsbo (c) hemställs "att riksdagen hos regeringen anhåller att denna utfärdar rekommendationer om begränsning för att minska omfattningen av statliga utredningsbetänkanden".

Motionären erinrar om de förslag till reformer av utredningsväsendet som våren 1975 framlades av en särskild arbetsgrupp inom statsrådsberedningen. Arbetsgruppen behandlade frågan om utredningsbetänkandenas omfång men avvisade tanken på att utfärda rekommendationer för att minska utredningarnas omfattning. Enligt motionären finns det fortfarande anledning att kräva att regeringen utfärdar en rekommendation till de statliga utredningarna. 300 sidor bör anges som en lämplig gräns. Förutom det direkta syftet att göra utredningarna mer informativa kan enligt motionären en sådan begränsning även ge kostnadsbesparingar.

I motionen 1975/76:899 av herr Komstedt (m) hemställs "att riksdagen uttalar att enmansutredningar endast i undantagsfall må tillsättas samt att de parlamentariska utredningarna ges så bred politisk bas som möjligt".

Enligt motionären har under senare år i allt större utsträckning tillsatts s. k. enmansutredningar i stället för parlamentariska utredningar. Av de nu sittande utredningarna skulle närmare en tredjedel vara s. k. enmansutredningar, där utredningsmannen har tagits från något departement eller någon statlig myndighet. Motionären anser, att eftersom de statliga parlamentariska utredningarna ger oppositionspartierna möjlighet att följa frågan under hela tiden underlättas också riksdagens behandling av den kommande propositionen.

I motionen 1975/76:903 av herr Lövenborg m. fl. (vpk) hemställs "att riksdagen hos regeringen anhåller att åtgärder vidtas i syfte att kraftigt reducera priserna på de statliga utredningsbetänkandena".

Enligt motionärerna är Statens offentliga utredningar en viktig källa för information om planerade politiska ställningstaganden, förslag och överväganden. Därför är det viktigt att intresserade har möjlighet att själva sätta sig in i materialet och att kostnadsaspekten inte avhåller från inköp. Viktiga utredningar har emellertid ofta ett pris som säkert gör att många avstår från att sätta sig in i grundmaterialet. Som exempel nämner motionärerna den s. k. paragraf-32-utredningen (Demokrati på arbetsplatsen, SOU 1975:1) som kostade kr. 59:50, utredningen Politik för regional balans (SOU 1975:91–93) vars två delar kostade kr. 48:75 resp. 51:– samt fri- och rät-

tighetsutredningens betänkande Medborgerliga fri- och rättigheter. Regeringsformen (SOU 1975:75), som kostade 46:75.

Motionärerna anser att den höga prissättningen strider mot medborgarnas rätt till fullgod information och också mot den av riksdagen uttalade målsättningen att i största möjliga utsträckning söka stimulera det politiska intresset och förbättra samhällsinformationen.

Motionärerna föreslår att ett SOU-betänkande borde få kosta högst 10 kr. Med en sådan symbolisk prissättning förhindrar man missbruk, men vidgar möjligheterna för varje intresserad att sätta sig in det värdefulla faktamateriel som ett SOU-betänkande ändock utgör.

## Betänkandens omfång

*Bakgrund, nuvarande regler m. m.*

Som framhålls av motionären presenterade i juni 1975 en arbetsgrupp inom statsrådsberedningen vissa förslag till reformer av utredningsväsendet (Rapport om utredningsväsendet, Ds Ju 1975:14). Arbetsgruppen behandlar bl. a. frågan om utredningsbetänkandenas omfång och anser att den kritik som riktas mot att åtskilliga betänkanden är alldeles för omfattande är beaktansvärd. Enligt arbetsgruppen finns det en viss risk för att mycket utförligt presenterade utredningsförslag inte blir diskuterade och penetrerade med tillräcklig omsorg. I framtiden bör utredningarna, menar arbetsgruppen, mera målmedvetet än hittills eftersträva ett koncentrerat skrivsätt. Normalt bör själva huvuddelen av ett betänkande kunna rymmas på högst 300 trycksidor. Arbetsgruppen avvisar emellertid tanken på att meddela formliga rekommendationer eller bindande direktiv till kommittéerna om högsta tillåtna sidantal.

Under remissbehandlingen yttrade sig flertalet remissinstanser över frågan om betänkandens omfång och språk och instämde i allt väsentligt i de synpunkter som framförts i rapporten.

Som ett resultat av utredningsarbetet utfärdade regeringen den 1 april 1976 en kommittéförordning (1976:119). 13 § i denna förordning har följande lydelse:

**13 §** Betänkande skall vara koncentrerat och inriktat på väsentligheter. Historiska översikter, redogörelser för gällande ordning och jämförelser med utländska förhållanden skall vara kortfattade, om ej särskilda skäl föranleder annat. Betänkande med tillhörande redogörelser för särskilda undersökningar bör disponeras så att möjligheterna att taga del av utredningens förslag underlättas och, om det behövs, fördelas mellan skilda volymer. Betänkande skall innehålla en sammanfattning.

Språket i betänkande skall vara enkelt och klart. Det skall vara fritt från onödiga förkortningar och fackuttryck.

Samtidigt med förordningen publicerades en handbok med anvisningar

för arbetet inom statliga kommittéer. Handboken (Ds Ju 1976:6) har utarbetats av en arbetsgrupp inom regeringskansliet.

Enligt arbetsgruppen skall handboken betraktas som en försöksutgåva. En reviderad upplaga av handboken avses utkomma kring årsskiftet 1976-1977.

Beträffande betänkandens omfång framhålls i handboken följande (s. 39):

Betänkandenas omfång har ofta – och med fog – kritiserats. För den som är intresserad av ett utredningsämne men som inte har som arbetsuppgift att granska utredningsresultatet kan det vara mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att få tid att med behållning läsa ett digert SOU-betänkande. Till detta kommer att priset på boken, vilket grundas på sidantalet, kan te sig avskräckande. Följden blir lätt att diskussionen om utredningsförslaget begränsas till en ganska trång krets av specialister.

Men också för den som mera yrkesmässigt tar del av utredningar kan tjocka betänkanden vålla svårigheter. En remissinstans som vid ungefär samma tidpunkt skall yttra sig över flera omfattande utredningsförslag tvingas kanske till en mindre grundlig genomgång än som hade varit önskvärt. Det finns alltså en risk för att mycket utförligt presenterade utredningsförslag inte blir diskuterade och penetrerade med tillräcklig omsorg.

Kommittéerna bör mera målmedvetet än hittills skriva koncentrerat. Åtminstone själva huvuddelen av ett betänkande bör i flertalet fall kunna presenteras på ett sidantal av högst 300 trycksidor. Historiska översikter, redogörelser för gällande ordning och jämförelser med utländska förhållanden skall vara kortfattade, om inte särskilda skäl föranleder annat (13 § kommittéförordningen).

*Frågans tidigare behandling*

En motion (1975:664) av fru Diesen m. fl. (m) med samma yrkande som i den nu aktuella behandlades under 1975/76 års riksmöte. Utskottet (KU 1975/76:3) konstaterade att bl. a. frågan om utredningsbetänkandenas omfång var föremål för uppmärksamhet i olika sammanhang. Av stort intresse var enligt utskottet de förslag till olika åtgärder som den nämnda arbetsgruppen inom statsrådsberedningen lagt fram. Det var utskottets förhoppning att dessa förslag skulle leda till förbättringar av utredningsväsendet. Bl. a. borde de medföra att information om innehållet i utredningsbetänkandena kan göras lättare tillgänglig för allmänheten och remissinstanserna. Med hänvisning till det anförda ansåg utskottet att något särskilt riksdagsinitiativ inte var erforderligt. Utskottet hemställde att motionen skulle förklaras besvarad med vad utskottet anfört. Riksdagen följde utskottet.

I ett särskilt yttrande av herrar Fiskesjö (c) och Jonnergård (c) utvecklades en rad synpunkter på utredningsväsendets uppgifter och sätt att fungera. Enligt yttrandet var det angeläget med en fortgående reformering och förnyelse av utredningsväsendet. I en uppräkning av viktiga aspekter och krav som därvid särskilt borde beaktas angavs bl. a. följande:

Utredningsförslagen bör presenteras på ett sätt som gör dem begripliga och överblickbara för en bredare allmänhet. Språket kan förenklas, expert- och detaljanalyser framläggas i bilagor, volymen på själva utredningsbetänkandet begränsas etc.

**Medverkan av riksdagsledamöter i statliga utredningar**

*Nuvarande förhållanden m. m.*

I propositionen om ny regeringsform och ny riksdagsordning (prop. 1973:90 s. 288) framhöll departementschefen att det förhållandet att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen av och innebörden i förslag som läggs fram för riksdagen bör föra med sig att det ytterst får ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen. På regeringen får enligt departementschefen alltså ligga att avgöra sådana frågor som om utredning skall ske genom en särskild kommitté eller anförtros annan från departementen fristående utredningsman och vidare att ange de riktlinjer efter vilka arbetet i så fall skall bedrivas. Enligt departementschefens uppfattning var dock utredning genom parlamentariskt sammansatta kommittéer ett utomordentligt värdefullt inslag vid beredningen av lagstiftningsärenden och andra likartade viktiga ärenden. Liksom hittills borde denna utredningsform utnyttjas i betydande omfattning.

I samband med några av de senare årens granskningsarbeten har företagits kartläggningar av antalet utredningar med parlamentariskt inslag (KU 1972:26 s. 80, KU 1974:22 s. 131, KU 1975:12 s. 123, KU 1975/76:50 s. 215). De undersökningar som gjordes 1972 och 1974 visade samma resultat. I 35 % av de vid resp. års ingång verksamma kommittéerna ingick en eller flera riksdagsledamöter. Den undersökning, som avsåg vid årsskiftet 1974-1975 pågående utredningar, visade att andelen kommittéer med parlamentariskt inslag ökat till 48 %. Förändringen från årsskiftet 1973-1974 konstaterades väsentligen bero på att drygt hälften av de utredningar som tillsattes under 1974 hade fått parlamentariskt inslag. En motsvarande undersökning utfördes beträffande de kommittéer som var verksamma vid ingången av år 1976. Den pekade på en viss ytterligare ökning av andelen kommittéer med parlamentariskt inslag. I 149 av de 281 kommittéerna, dvs. 53 %, ingick en eller flera riksdagsledamöter.

*Utredningsförslag*

I det förutnämnda betänkandet Rapport om utredningsväsendet (Ds Ju 1975:14), som utarbetats av en arbetsgrupp inom statsrådsberedningen, berörs frågan om det parlamentariska inslaget i kommittéerna (s. 15). Arbetsgruppen anser att det parlamentariska deltagandet i kommittéarbetet från skilda synpunkter är fördelaktigt. Att minska inslaget partiengagerade

kommittéledamöter bör därför inte komma i fråga.

Arbetsgruppen tar också upp en typ av kritik av kommittéväsendet som åtminstone indirekt riktar sig mot det parlamentariska inslaget. Denna kritik går ut på att den typiska kommittékonstruktionen leder till politiska kompromisser som döljer de verkliga motsättningarna mellan partierna och hindrar en offentlig debatt om alternativlösningar som ställs mot varandra.

Till denna kritik gör arbetsgruppen följande kommentar:

Att en utredning har parlamentariskt inslag behöver inte betyda att meningsskiljaktigheter mellan de politiska partierna uteblir ens när kommittén presenterar ett enhälligt förslag. I åtskilliga frågor har nämligen partiernas företrädare inga bundna mandat. Det är vidare inte ovanligt att en utredning verkligen finner en lösning som i det väsentliga tillgodoser de företrädda partiernas synpunkter och som alltså inte innebär en kompromiss i den bemärkelsen att partierna frånfaller någon för dem mera angelägen ståndpunkt. Har utredningsarbetet lett till ett sådant resultat, har otvivelaktigt tidsvinster gjorts i reformarbetet. Att i vissa fall "egentliga" politiska kompromisser inom ramen för en utredning är önskvärda är också obestridligt. Slutligen är att framhålla att, om partirepresentanterna inom en kommitté inte kan enas, den fördelen av kommittékonstruktionen ändå föreligger att partiernas ståndpunkter klargörs på ett relativt tidigt stadium. Detta gagnar den offentliga politiska debatten.

Besparingsutredningen (Fi 1975:01), som i början av år 1975 på riksdagens initiativ tillkallades av finansministern, har som den ena av två huvuduppgifter haft att undersöka möjligheterna att begränsa utredningsexpansionen. Utredningen överlämnade i september 1976 delbetänkandet Offentligt utredningsväsende (SOU 1976:49). I betänkandet diskuteras frågan om valet av organ för statlig utredningsverksamhet (s. 25–26). Utredningen konstaterar att sådan verksamhet bedrivs av olika organ och nämner bl. a. offentlig utredning med parlamentariker/företrädare för instresseorganisationer och offentlig utredning utan inslag av parlamentariker m. fl.

Kommittén sammanfattar sina förslag i följande tre punkter:

- En offentlig utredning ger ett underlag för det politiska reformarbetet. Offentliga utredningar behandlar även frågor om inflytande och styrning av statsförvaltningen. Vi anser att offentliga utredningar bör anförtros sådana uppgifter där parlamentarisk medverkan och/eller medverkan från intresseorganisationer är nödvändig. Andra utredningsuppgifter bör bedrivas av andra organ än offentliga utredningar om det är möjligt att renodla uppgifterna från politiska inslag.
- I vissa fall är det emellertid ändamålsenligt att utredningen sker i offentliga former, även om den fråga som utreds inte är av politisk natur. Det gäller främst när uppdraget är sådant att arbetsformen kommitté medför stora fördelar. Sådana uppdrag kan t. ex. avse områden där det finns ett mycket litet antal sakkunniga att tillgå eller där myndigheterna har motstridiga intressen.

- Ett annat undantag är utredningar med uppgifter närmast av myndighetskaraktär (delegationer, organisationskommittéer m. fl.). Uppgifter av detta slag är vanligen mer eller mindre tillfälliga, och delegationen avvecklas när uppdraget avslutas. Om alternativet till att tillsätta en utredning är att bilda en ny myndighet eller att temporärt förstärka en myndighet, är ofta kommittéformen att föredra. Skälet härtill är att ett temporärt organ i regel är lättare att avveckla än en myndighet eller en del av den. Risker kan trots detta finnas för att dessa kommittéer är i verksamhet så lång tid att de i realiteten blir myndigheter. Verksamheten måste därför omprövas med jämna mellanrum.

*Frågans tidigare behandling*

Med anledning av motioner om utrednings- och remissväsendet uttalade utskottet hösten 1973 (KU 1973:44) att det genom att utredningskommittéerna i stor utsträckning har haft parlamentariskt inslag ofta varit möjligt att åstadkomma en bred politisk förankring inför viktiga samhällsreformer. Utskottet var enhälligt.

De ovannämnda undersökningar som företagits i samband med granskningsarbetet under senare år har inte föranlett något uttalande från utskottets sida.

Då utskottet hösten 1975 (KU 1975/76:3) behandlade motioner angående det statliga utrednings- och remissväsendet fogades till betänkandet – som redan nämnts – ett särskilt yttrande (2 c). I detta yttrande framhölls bl. a. att de offentliga utredningarna bör ha ett brett parlamentariskt inslag. Därmed befrämjas kunskapsspridningen, öppenheten och den allmänna debatten. Vidare anfördes att den tendens som funnits att lägga allt större del av utredningsverksamheten inom departement och ämbetsverk samt att tillsätta rena expertutredningar bör brytas.

**Prissättningen på betänkanden i SOU-serien**

*Nuvarande förhållanden*

I propositionen 1968:62 föreslogs att ett statligt förlag för allmän förlagsverksamhet skulle inrättas. I propositionen berördes även prissättningen på statliga publikationer. Departementschefen ansåg det bl. a. naturligt att många publikationer måste bli subventionerade i den meningen att man inte kan få täckning för alla kostnader som de medfört. Om man t. ex. lagt ner stora kostnader på ett statligt utredningsarbete, kan dessa helt naturligt inte i sin helhet belasta priset på utredningsbetänkandet. Avgörande för prissättningen av statliga publikationer borde enligt departementschefen vara syftet med utgivningen. I vilken utsträckning statliga publikationer

skall helt eller delvis finansieras med statsmedel skulle prövas i samma ordning som medelsbehovet för den utgivande myndighetens eller institutionens verksamhet i övrigt. Självfinansiering borde dock tillämpas i väsentligt större utsträckning än f. n., även myndigheter och institutioner emellan.

Riksdagen beslöt i enlighet med propositionens förslag (SU 1968:97, rskr 1968:220).

Enligt avtal den 14 juli 1969 mellan chefen för finansdepartementet och AB Allmänna Förlaget skall priset på betänkanden, som avses säljas, fastställas av förlaget.

Enligt upplysningar som inhämtats från Allmänna Förlaget används f. n. följande riktlinjer vid prissättningen av betänkanden:

| Betänkandets omfång i sidor: | Pris per sida: |
|---|---|
| –160 | 14 öre |
| 161–240 | 12 öre |
| 241– | 10 öre |

Minimipriset på ett SOU-betänkande är kr. 10 och maximipriset kr. 70.

Förlaget kan dock åsätta ett betänkande, som förväntas röna särskilt stor efterfrågan, ett lägre pris. Vid tveksamhet kontaktas finansdepartementet för samråd. Alla priser är cirkapriser. Moms tillkommer.

*Frågans tidigare behandling*

I en motion (1974:923) av fröken Eliasson (c) framhölls att prisnivån på betänkanden är en faktor som verkar informationshindrande och att det därför är angeläget att sträva efter att sänka försäljningspriset. Motionären hemställde att vad som i motionen anförts om behovet av en lågprisinriktning i fråga om offentliga utredningsbetänkanden skulle ges Kungl. Maj:t till känna.

Utskottet (KU 1974:51) utgick från att möjligheterna att på ett icke kostnadskrävande sätt få del av olika utredningsförslag skulle i hög grad beaktas utan särskild åtgärd från riksdagens sida. Utskottet avstyrkte därför enhälligt motionen. Riksdagen beslöt enligt utskottets förslag.

**Utskottet**

I motionerna behandlades några frågor som rör det statliga utredningsväsendet. Olika åtgärder som syftar till att förbättra medborgarnas möjligheter att ta del av utredningarnas förslag förordas i motionerna 1975/76:169 och 1975/76:903. Enligt motionen 1975/76:169 bör regeringen utfärda rekommendationer för att åstadkomma en begränsning av utredningsbetänkandenas omfång. I motionen 1975/76:903 krävs kraftigt redu-

cerade priser på betänkandena. Frågan om utredningarnas personsammansättning behandlas i motionen 1975/76:899. Enligt motionen bör enmansutredningar endast i undantagsfall tillsättas, och de parlamentariska utredningarna bör ges så bred politisk bas som möjligt.

Det statliga utredningsväsendet har i Sverige en omfattning och betydelse som i få andra länder. Utredningsväsendets ställning är framför allt en följd av den grundlighet och saklighet som av tradition präglar såväl kommittéarbetet som den efterföljande remissbehandlingen av utredningsförslagen. Härigenom förses statsmakterna med ett allsidigt och konstruktivt beslutsunderlag samtidigt som den allmänna debatten kring samhällsfrågorna tillförs ett diskussionsmaterial av hög kvalitet.

Från demokratisk synpunkt är särskilt betydelsefullt att utredningar med viktiga politiska uppgifter har ett brett parlamentariskt inslag. Som utskottet tidigare framhållit har det därigenom ofta varit möjligt att åstadkomma en bred politisk förankring inför viktiga samhällsreformer. Utskottet delar således den uppfattning som framförs i motionen 1975/76:899 men anser att något uttalande från riksdagens sida av den innebörd som föreslås i motionen inte är erforderligt.

En viktig sida av kommittéväsendet är enligt utskottet den offentlighet som ges åt utredningarnas betänkanden. Härigenom kan resultaten av arbetet i utredningarna bli föremål för bedömning inte bara av olika remissinstanser utan också i den allmänna samhällsdebatten. En förutsättning för detta är emellertid bl. a. att – som framhålls i motionerna 1975/76:169 och 903 – betänkandena har ett måttligt omfång och betingar ett rimligt pris.

Utskottet vill erinra om att frågan om hur utredningsförslag skall göras lättare tillgängliga för allmänheten varit föremål för stor uppmärksamhet under senare år. Med anledning av motioner på detta område har utskottet både 1974 och 1975 understrukit vikten av att utredningsbetänkandena utformas och offentliggörs på ett sätt som underlättar allmänhetens information och därmed stimulerar den allmänna debatten. Ett enigt utskott har vid båda tillfällena förutsatt att dessa synpunkter skulle beaktas utan särskild åtgärd från riksdagens sida. Utskottets förslag har godkänts av riksdagen.

Våren 1975 framlade en arbetsgrupp inom statsrådsberedningen vissa förslag till reformer av utredningsväsendet (Rapport om utredningsväsendet, Ds Ju 1975:14). Arbetsgruppen behandlade bl. a. frågan om betänkandenas omfång och ansåg att det fanns risk för att mycket utförligt presenterade utredningsförslag inte blir så ingående diskuterade och penetrerade som önskvärt vore. I rapporten framfördes en rad förslag till förbättringar i detta hänseende. Förslagen fick i allmänhet ett positivt mottagande under remissbehandlingen av rapporten.

Detta utredningsarbete har sedermera fortsatt i särskilda arbetsgrupper inom regeringskansliet och resulterade våren 1976 i att regeringen utfärdade en kommittéförordning (1976:119). Samtidigt utgavs från en arbetsgrupp

inom regeringskansliet en försöksutgåva av en handbok (Ds Ju 1976:6) med anvisningar för arbetet inom statliga kommittéer.

I 13 § kommittéförordningen stadgas bl. a. att betänkande skall vara koncentrerat och inriktat på väsentligheter. Betänkande med tillhörande redogörelser för särskilda undersökningar bör disponeras så att möjligheterna att taga del av utredningens förslag underlättas och, om det behövs, fördelas mellan skilda volymer. Vidare fastslås i paragrafen att betänkande skall innehålla en sammanfattning.

I handboken framhålls bl. a. att kommittéerna bör eftersträva ett mera koncentrerat skrivsätt. Omfånget av huvuddelen av ett betänkande bör normalt inte överstiga 300 trycksidor.

Som framgått av det anförda har på senare tid olika åtgärder vidtagits i syfte att förenkla presentationen av utredningarnas förslag. Utskottet vill särskilt peka på bestämmelserna i den nya kommittéförordningen och på de anvisningar som ges i den nyligen utgivna kommittéhandboken. Enligt utskottet bör en tillämpning av dessa regler och anvisningar kunna leda till att allmänhetens information om innehållet i utredningsförslagen förbättras. Liksom tidigare förutsätter utskottet vidare att denna information skall kunna erhållas utan alltför stora kostnader för den enskilde. I detta sammanhang vill utskottet understryka värdet av en fortsatt användning av systemet med billiga och populärt hållna sammanfattningar av viktigare utredningsbetänkanden.

Med hänvisning till vad som ovan anförts beträffande information om innehållet i utredningsbetänkanden anser utskottet att något särskilt riksdagsinitiativ med anledning av motionerna 1975/76:169 och 903 inte är erforderligt.

Utskottet hemställer

att riksdagen förklarar motionerna 1975/76:169, 1975/76:899 och 1975/76:903 besvarade med vad utskottet anfört.

Stockholm den 9 november 1976

På konstitutionsutskottets vägnar
KARL BOO

*Närvarande:* herrar Boo (c), Björck i Nässjö (m), Fiskesjö (c), Nordin (c), Karlsson i Malung (s), Schött* (m), Gustafsson i Ronneby (s), Kindbom* (c), Nyquist (s), fru Hammarbacken (c), fru Cederqvist (s), fröken Nilsson (s), fru Stålberg (s), herrar Tarschys (fp) och Gustavsson i Ängelholm (s).

* Ej närvarande vid justeringen.