Konstitutionsutskottets betänkande 1984/85:19

om den statliga utredningsverksamheten

Sammanfattning

Utskottet behandlar här en motion med förslag som syftar till uttalanden om förändringar av det statliga utredningsväsendet och beredningen av regeringsärenden. Utskottet avstyrker motionen. Centerpartiets och folkpartiets ledamöter i utskottet reserverar sig till förmån för motionen. Vidare har företrädarna för moderata samlingspartiet avgett ett särskilt yttrande.

Motionen

I motion 1983/84:738 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) hemställs att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om utredningsväsendet och beredningen av regeringsärenden.

Det primära syftet med den statliga utredningsverksamheten är att få fram ett allsidigt och konstruktivt beslutsunderlag för regeringsförslag och riksdagsbeslut, säger motionärerna. Mot bakgrund av de ändringar i inriktningen av utredningsverksamheten som regeringen har genomfört sedan år 1982 anger de vissa krav som utredningsväsendet bör uppfylla. Mot regeringens syfte att nå ökad snabbhet och effektivitet riktas inga erinringar liksom inte heller mot den av regeringen angivna tidsramen – normalt två år.

Kravet att utredningarna skall göra beräkningar över vad utredningsförslagen kan komma att kosta bör bibehållas. Vidare bör utredningarna – såsom under de senare åren skett i några fall – presentera alternativa förslag som underlag för remissbehandling och debatt. Däremot kritiserar motionärerna det som sägs vara det huvudsakliga inslaget i regeringens ambitioner, nämligen att en allt större del av utredningsverksamheten skall ske internt i departement och ämbetsverk. En ökad centralisering till kanslihuset innebär, sägs det, att förslag som föreläggs riksdagen knappast alls är utredda och att remissbehandling och lagrådsgranskning försummas. Med den betydelse utredningarna vanligen har för de kommande besluten är det viktigt att verksamheten i större frågor bedrivs av fristående utredningar under medverkan av olika åsiktsriktningar och intressen i samhället. Utredningsarbetet tillförs härigenom kunskaper och erfarenheter av annat slag än vad som representeras av byråkratin. Det innebär även effektiv insyn i och fördjupade kunskaper om olika verksamhetsområden och samhällsproblem, vilket givetvis är av stor betydelse för riksdagsbehandlingen och samhällsdebatten.

Vidare framhåller motionärerna den viktiga roll som remissförfarandet och lagrådsgranskningen har i beredningsarbetet. Sedan regeringsskiftet år

1982 har det enligt motionärerna i många fall förekommit att regeringen lagt fram förslag i riksdagen utan föregående remissbehandling eller lagrådsgranskning. Motionärerna kritiserar regeringens handlande i detta avseende och påpekar att riksdagen härigenom får ett bristfälligt beslutsunderlag.

Frågans tidigare behandling, m. m.

Utskottet har i en rad betänkanden dels med anledning av motioner, dels i granskningsarbetet (KU 1970:24, 1971:18, 1972:36, 1973:44, 1974:51, 1975:12, 1975/76:3, 1976/77:5, 1980/81:8, 1983/84:1) behandlat det statliga utredningsväsendet.

Vid behandlingen hösten 1980 av en motion (1 fp) om bl. a. en vidgad användning av konsulter i utredningsverksamhet uttalade ett enhälligt utskott bl. a. följande.

Kommittéväsendets starka ställning i den svenska politiska beslutsprocessen är framför allt en följd av den grundlighet och saklighet som av tradition präglar arbetet i de offentliga utredningarna. Genom att kommittéerna i så stor utsträckning har parlamentariskt inslag är det också ofta möjligt att åstadkomma en bred politisk förankring inför viktiga samhällsreformer. Enligt utskottet är det angeläget att slå vakt om det värdefulla inslag i beslutsprocessen som kommittéväsendet utgör.

Under 1970-talet har kommittéväsendet förändrats i olika hänseenden. Dessa förändringar har bl. a. syftat till att effektivisera arbetet inom utredningarna. Ett fortsatt arbete i denna riktning är enligt utskottet angeläget. Något initiativ från riksdagens sida i denna fråga är dock inte erforderligt. I sammanhanget bör också framhållas att utskottet i sin granskning av regeringen även i fortsättningen avser att uppmärksamma frågor som rör kommittéväsendet. Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motionen.

Hösten 1983 avstyrkte utskottet (KU 1983/84:1) en motion (c) med i huvudsak samma synpunkter och förslag som den nu föreliggande. I sin motivering anförde utskottet bl. a. följande.

Utskottet har tidigare vid flera tillfällen behandlat frågan om sammansättningen av offentliga utredningar och därvid framhållit betydelsen av att i kommittéerna i stor utsträckning ingår representanter för riksdagspartierna. Utskottet har fortfarande samma uppfattning. Det är naturligtvis viktigt att kommittéerna arbetar snabbt och effektivt. I effektivitetskravet ingår emellertid att ämnet blir föremål för en allsidig belysning. Denna tillgodoses enligt utskottets mening i de flesta fall bäst av att – som sker i parlamentariskt sammansatta utredningar – skilda politiska meningsriktningar får påverka utredningsarbetet.

Det ankommer på regeringen att från fall till fall avgöra vilken utredningsform som bör användas. Utskottet utgår ifrån att regeringen inte har någon annan uppfattning om värdet av parlamentariskt sammansatta utredningar än utskottet.

I en reservation från centerpartiets och folkpartiets ledamöter anfördes bl. a. följande.

I effektivitetskravet ingår emellertid att ämnet blir föremål för en allsidig belysning. Denna tillgodoses enligt utskottets mening i de flesta fall bäst av att – som sker i parlamentariskt sammansatta utredningar – skilda politiska meningsriktningar får påverka utredningsarbetet. En viktig aspekt är också att representationen i utredningar ger de medverkande insyn i och fördjupade kunskaper om olika verksamhetsområden och samhällsproblem.

Enligt utskottets mening är regeringens uttalade avsikter att lägga en allt större del av utredningsverksamheten internt i departementen och ämbetsverken mycket betänkliga. Följden härav kan befaras bli, att regeringen förelägger riksdagen dåligt förberedda förslag. En ökad centralisering och en ökad avskärmning bl. a. för den politiska oppositionen kan bli ytterligare negativa effekter härav.

I samband med det årliga granskningsarbetet har utskottet uppmärksammat remissförfarandet i första hand då det gäller lagrådet. I sitt betänkande 1983/84:30 anförde utskottet bl. a. följande.

Antalet granskade förslag ligger för 1983 på en något lägre nivå än under de senast föregående åren. Sålunda granskades 1983 44 lagpropositioner. Motsvarande för 1981 var 55 och 1982 58. Antalet fall där regeringen avstått från lagrådsgranskning har också minskat något sedan 1982. Dessa utgör dock alltjämt ca 60 % av det totala antalet propositioner som innehåller lagförslag inom området för lagrådets granskning.

Som framgår av bilaga B 4 har också vid årets granskning påträffats ett antal lagförslag i ämnen som anges i 8 kap. 18 § RF beträffande vilka regeringen varken inhämtat yttrande från lagrådet eller motiverat varför så ej skett. Utskottet måste därför ännu en gång understryka vikten av att det beträffande denna typ av lagförslag såsom det föreskrivs i RF alltid skall lämnas en redovisning av skälen till varför lagrådets yttrande inte inhämtats.

En arbetsgrupp inom statsrådsberedningen har utarbetat vissa förslag beträffande kommittébetänkandenas kvalitet, utformning och behandling. Avsikten är att förslagen, som presenteras i betänkandet (Ds SB 1984:1) Promemoria om det svenska utredningsväsendet, skall inarbetas i en ny utgåva av kommittéhandboken och i olika direktiv för kommittéväsendet.

Arbetsgruppen sammanfattar sina synpunkter i följande punkter.

- Det är viktigt att se till att alla utredningar håller en hög kvalitet.
- Kommittéväsendets anpassningsbarhet bör bevaras och utvecklas ytterligare. Nya utredningsformer bör prövas.
- Statsrådsberedningen bör ha ett ansvar för att regeringens anvisningar och intentioner följs i fråga om kommittéväsendet.
- Kontakt bör som regel tas med statsrådsberedningen när en utredning övervägs.
- Redovisning av fakta, verklighetsbeskrivning och analys skall bygga på vetenskapligt vedertagna metoder.
- Faktaredovisning bör så långt möjligt skiljas från avsnitt som bygger på värderingar.
- Värdepremisser bör så långt det är möjligt redovisas.

- Kommittéväsendet bör enbart utnyttjas för utredningsverksamhet; inte för förhandlingsuppdrag, konferensdelegationer eller verksamhet av permanent karaktär.
- Kommittéerna skall redovisa de viktigaste konsekvenserna av de förslag som förs fram.
- Direktiven skall
  - visa att det finns ett konkret problem som kan och bör utredas
  - ange vad kommittén skall göra och vilket syfte arbetet har
  - avgränsa uppdraget
  - redovisa redan tillgänglig information som bör beaktas.
- Direktiven bör tydligt ange om en utredning skall avse t. ex. allmän kartläggning eller utarbetande av förslag till förändringar.
- När regeringen vill ha vissa slags konsekvenser, t. ex. fördelningspolitiska effekter, särskilt väl belysta bör detta anges i direktiven.
- Ordförande och helst också sekreterare bör om möjligt delta i arbetet på att utforma direktiv.
- Ambitionen bör vara att kommittés huvudbetänkande som regel inte skall vara längre än 50–100 trycksidor.
- Stora och viktiga utredningar bör ledas av ordförande och sekreterare som har erfarenhet av liknande arbete.
- Regeringen måste försäkra sig om att de representanter som nomineras av intresseorganisationer verkligen disponerar den tid som behövs för att delta i ett utredningsarbete.
- Regeringen måste gentemot de organisationer som nominerar representanter i utredningar understryka vikten av att fler kvinnor får tillfälle att delta i kommittéers arbete.
- Kraven på en allsidig belysning av ett problem och av de alternativa lösningar som finns bör inte träda tillbaka för önskemålet att nå en kompromiss.
- Verksledningskommittén bör överväga om remissvar från myndigheter bör avges i myndighetschefens namn och i huvudsak avse en saklig granskning av betänkanden.
- Regeringen bör försäkra sig om att det alltid finns ett rimligt antal remissinstanser som företräder oberoende synpunkter eller allmänintresset.

Utskottet

I motionen framhålls den statliga utredningsverksamhetens roll i den politiska beslutsprocessen. Mot denna bakgrund kritiserar motionärerna vissa förändringar i denna verksamhet som enligt deras mening skett sedan år 1982. Det gäller främst utvecklingen mot att utredningar i allt högre grad sker internt inom departement och ämbetsverk. Vidare aktualiseras i motionen frågor rörande remissförfarandet och lagrådsgranskningen. Motionärerna vänder sig emot att regeringen i många fall under de senaste två åren skulle ha presenterat förslag för riksdagen utan föregående remissbehandling eller lagrådsgranskning.

Som framgår av redovisningen i det föregående har utskottet tidigare vid flera tillfällen uppmärksammat frågor som rör de offentliga utredningarna. Utskottet har därvid understrukit att det är angeläget att slå vakt om det

värdefulla inslag i beslutsprocessen som den offentliga utredningsverksamheten utgör.

Utskottet konstaterar att det råder allmän enighet om värdet av de förändringar som vidtagits under senare år med syfte att effektivisera arbetet inom utredningarna. Vidare bör erinras om att utskottet år 1983 uttalade att effektivitetskravet och vikten av en allsidig belysning tillgodoses i de flesta fall bäst av att – som sker i parlamentariskt sammansatta utredningar – skilda politiska meningsriktningar får påverka utredningsarbetet. Det bör dock ankomma på regeringen att från fall till fall avgöra vilken utredningsform som bör användas. Utskottet har fortfarande samma uppfattning. I detta sammanhang vill utskottet påpeka att en arbetsgrupp inom statsrådsberedningen har lagt fram synpunkter och förslag i betänkandet (Ds SB 1984:1) Promemoria om det svenska utredningsväsendet. Arbetsgruppens förslag, som redovisats i det föregående, kommer att inarbetas i en ny utgåva av kommittéhandboken och i olika direktiv för kommittéväsendet.

När det gäller motionärernas synpunkter på remissbehandling och lagrådsgranskning är detta frågor som utskottet regelmässigt behandlat och även fortsättningsvis avser att ta upp i samband med granskningen av regeringen.

Med hänsyn till det anförda finner utskottet inte att någon åtgärd med anledning av motionen är erforderlig.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1983/84:738.

Stockholm den 11 december 1984

På konstitutionsutskottets vägnar
OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Yngve Nyquist* (s), Bertil Fiskesjö (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt Ove Johansson (s), Gunnar Björck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Sture Thun (s), Elisabeth Fleetwood (m), Karin Ahrland (fp), Hans Göran Franck* (s), Birger Hagård* (m), Gunnar Nilsson i Eslöv (s), Sven Munke* (m) och Marie-Ann Johansson* (vpk).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

Bertil Fiskesjö (c), Sven-Eric Nordin (c) och Karin Ahrland (fp) anser att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

I motionen – – – (=utskottet) – – – utredningsverksamheten utgör.

Utskottet delar därför motionärernas uppfattning att det är nödvändigt att när det gäller viktiga frågor arbetet sker i utredningar där olika åsiktsrikt-

ningar och intressen i samhället är representerade. Därigenom tillförs utredningsarbetet kunskaper och erfarenheter från många olika fält. Därmed främjas också insyn och allmän debatt. Det är naturligtvis viktigt att kommittéerna arbetar snabbt och effektivt. I effektivitetskravet ingår också att ämnet blir föremål för en allsidig belysning. Detta sker enligt utskottets mening bäst i parlamentariskt sammansatta utredningar.

Andra inslag i beredningsarbetet av betydelse för riksdagens arbete är remissförfarandet och lagrådsgranskningen. Det är därför beklagligt att sedan år 1982 vid flera tillfällen inträffat att regeringen lagt fram förslag i riksdagen utan föregående remissbehandling och/eller lagrådsgranskning. Riksdagen har härigenom fått ett bristfälligt underlag för sina beslut. Utskottet anser att det finns anledning för riksdagen att i ett uttalande till regeringen understryka vikten av att dels utredningsverksamheten i viktiga frågor bör ske i parlamentariska utredningar, dels regeringsförslagen bör remissbehandlas och/eller lagrådsgranskas.

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till motion 1983/84:738 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om utredningsväsendet och beredningen av regeringsärenden.

Särskilt yttrande

Gunnar Biörck i Värmdö, Elisabeth Fleetwood, Birger Hagård och Sven Munke (alla m) anför:

Motionärerna aktualiserar en väl känd problemställning, nämligen de stundom motstridiga kraven på noggrannhet i beredningsförfarandet och önskemålen om snabbhet och effektivitet. Det finns förskräckande exempel på hur parlamentariska utredningar under åratal har dragit ut på sitt arbete utan att några egentliga resultat har uppnåtts. Vi delar emellertid synen på betydelsen av att offentliga utredningar rörande frågor av principiell betydelse bör ha en parlamentarisk sammansättning. Samtidigt har det dock också funnits ett behov av att effektivisera och påskynda beredningsarbetet. Ett sätt har varit att i ökad utsträckning låta utredningsverksamheten äga rum inom departementen och ämbetsverken. För varje regering gäller det att få till stånd en balans mellan de olika kraven.

Vi kan dock inte underlåta att framhålla vissa betänkligheter. Det finns vissa oroväckande tendenser i regeringens beredningsförfarande. Alltför många illa genomtänkta och dåligt förberedda förslag har under senare tid lagts på riksdagens bord. Kraven på noggrannhet, snabbhet och effektivitet i beredningsarbetet måste kunna förenas.