

Sten Heckscher och Johan Hirschfeldt

Offentligt utredningsarbete – en brevväxling mellan Sten Heckscher och Johan Hirschfeldt

Johan,

I ditt bidrag till jubileumsskriften till Svea hovrätts 400-årsjubileum skriver du att ”Kommittédirektiv och utredningsbetänkanden har varit ett intressant studiematerial för arbetet med den här artikeln. I kommittédirektiven formuleras ibland problemen öppnare än vad som sedan blir fallet. Reformviljan kommer till friare uttryck och lösningsalternativ diskuteras mer öppet.” Du tar sedan ett kronologiskt grepp och beskriver kort och koncist vad du kallar decenniernas reformagendor från och med 1940-talet och fram till nu.

Det är mycket intressant att fundera över vad du skriver. I princip håller jag med om att [utredningsväsendet](#) kan skildras på det positiva sätt som du gör, även om det borde vara självklart att problemen i ett tidigt skede skildras mer öppet än senare i beslutsprocessen. I din artikel lyfter du visserligen fram några rätt hårdhänta konflikter mellan framför allt politiken och juridiken. Men din skildring ger ändå bilden av väl övervägda och systematiskt genomförda rationella reformer och en framgångsrik utveckling i ett harmoniskt samhälle. Candides värld, den bästa av alla!

Jag har liksom du vid sidan av andra uppgifter arbetat i utredningsväsendet under i princip hela mitt yrkesliv. Det är nästan 50 år sedan jag hade mitt första utredningsuppdrag som rörde en reform av juristutbildningen. Och jag har hållit på med utredningar så gott som oupphörligen sedan dess.

För ett par år sedan hade jag genomgångar för nyrekryterade utredningssekreterare om att arbeta i kommitté. När jag kikar på de anteckningar jag hade som stöd får jag en bild av att också min skildring, åtminstone delvis, var idealiserande. Jag pekar på att utredningar är ett av regeringens verktyg för att förverkliga sin politik men att de fyller också andra ändamål som att säkra kvaliteten i det politiska beslutsfattandet. De ger också tillfälle att föra in och dra nytta av forskning, skapa insyn, också för den politiska oppositionen, och ge en allsidig belysning av svåra och viktiga frågor, inte minst genom det utvecklade remissförfarandet som dessutom är förankrat i regeringsformen. Ibland kan man använda en kommitté, då gärna parlamentarisk, för att förhandla fram långsiktigt hållbar enighet i en stor och kontroversiell fråga. Så hanterar vi ju grundlagarna som både du och jag har erfarenhet av att utreda. Man ger utrymme för eftertanke; det tar ju ett tag från ax till limpa. Och sådana utredningar ger också kvalificerad utbildning för dem som deltar, viktigt inte minst för parlamentariker.

Ja, så där gick jag på. Och jag har inte fel utan allt är i någon mening sant. Men är verkligheten en så ljus bild som den som både du och jag tecknar motiverad? Och vilka tendenser ser vi över tid?

Om jag fattat rätt, är vårt utredningsväsende relativt andra länder sofistikerat och väl utvecklat. Det har genom åren utsatts för diverse granskningar utan att några allvarliga missförhållanden har upptäckts. Det förekommer synpunkter och allmänt gnäll om till exempel att utredningstiderna kan vara för knappa och om att för få utredningar är parlamentariska. Men sådana förändringar kan mycket väl vara resultatet av ett mera medvetet förhållningssätt till arbetsverktyget utredningar och behöver inte vara fel.

Ditt perspektiv i den artikel jag citerade rör domstolar och domare och – framför allt – processrätten i vid mening. Jag undrar vilken betydelse just det ämnet kan ha för harmonin. Sådana frågor är väl ganska okontroversiella i den politiska sfären? Det är ett område som en tidigare expeditionschef i justitiedepartementet brukade kalla juridikens maskinrum. Där präglas meningsutbytet ofta av tekniska resonemang, låt vara att framför allt lokaliseringsfrågor lätt får (lokal)politisk uppmärksamhet och kan leda till en och annan interpellation i riksdagen. Och frågan om prövningstillstånd i överinstansen väcker ibland upphetsning, dock främst bland branschfolk. Jag tror att du i annat sammanhang dessutom har pekat på att domare i Sverige, relativt sett, åtminstone tidigare har hållit en ganska låg profil också

vad gäller sin konstitutionella ställning. Har vi en lägre politisk konfliktnivå inom den mer tekniska juridiken än i andra jämförbara länder? Och vilken roll kan därvidlag vårt utredningsväsende spela i dag och framöver?

Tidigare i mitt yrkesliv var jag starkt engagerad i kriminalpolitik. I en bok som Göran Elwin, Alvar Nelson och jag gav ut 1971, *Den första stenen*, klagade vi över att kriminalpolitiken hade en så starkt teknisk prägel och att den politiska analysen bakom olika ställningstaganden och vägval i regel lyste med sin frånvaro.

Här ser det numera annorlunda ut. Man kan i och för sig hävda att det politiska systemet har tagit över kriminalpolitiken, men jag är inte säker på att det var just den utvecklingen vi efterfrågade. Inslaget av populism är starkt och skillnaderna mellan partierna inte särskilt stora. Eftertanken och den långsiktiga rättsvården är dessvärre sällsynta fenomen. Också utredningarna används nog mer för kortsiktiga politiska poänger.

Det område en utredning avser har säkert betydelse för både inriktningen och kanske också kvaliteten på utredningsarbetet? Och vilka längre tidslinjer ser du?

Hej Sten!

Du frågar om vilka tendenser vi kan se över tid. Jag återkommer till några egna erfarenheter från 1970-talet och framåt. Men jag börjar med att föra in ett tidsperspektiv som är betydligt längre. När jag snabbt överblickar vad som skrivits historiskt om utredningsverksamhet så är det kul att se hur saker och ting återkommer. Det kan man erinra om. Så jag börjar med det.

Arbete i kommittéform är förstås egentligen urgammalt. Det äldsta svenska exemplet som vi vet något om är den kommitté som utarbetade Upplandslagen i slutet av 1200-talet. I företalet till lagen beskrivs arbetet (här språkligt moderniserat):

Kung Birger Magnusson gav lagman Birger uppdraget att tillsätta en kommitté av de kunnigaste i folklanden vars uppdrag blev att fastställa vad gammal lag har varit och om vad i ny lag borde stadgas och sammanfogas. Birger tillsatte en nämnd på 12 man som bestod av; från Tiundaland magister Andreas And, som var domprost i Uppsala, riddarna Röd Källdorsson och Bengt Bosson, samt Ulf Lagmansson, Hagbard från Söderby, Anders från Forkarby och Torsten från Sandbro; från Attundaland riddare Filip röde från Rundby, Håkan lagman, Eskil den skelögde, Sigurd domare och Jon Gåsabog; från Fjädrundaland Ulv från Önsta, Götrik och Ulvheden domare.

Stadfästelsebrevet till Upplandslagen visar att lagman Birger hade gjort en framställning om att få inleda utredningsarbetet. Det fanns alltså *ett myndighetsinitiativ* till detta. Men kungamakten hade först hållit emot. Fanns tvingande skäl att ändra gammal lag och var det tillbörligt att finna en ny? Ett uppdrag krävde alltså *noggrann beredning före ett beslut om direktiv*. Det står sedan i företalet att lagman Birger genomförde utredningen ”med tillbörlig skyndsamhet” (*tidsåtgången*).

Nämnden eller *kommittén* som gjorde arbetet hade en allsidig, närmast korporativistisk, *sammansättning*. Bland de uppräknade finns företrädare för kyrkan, för riddarståndet, för bönderna och för lagkunskapen (lagmän och domare) i folklanden. En speciell sak är att det talas om att det var tolv män som utsågs men det är femton namn, förutom Birgers, som räknas upp. Vad kan det bero på? Man tror att fyra personer, Birger, lagman i Tiundaland, Andreas And och lagmännen från Fjädrundaland och Attundaland ligger utanför de valda tolv. De var sakkunniga domare med sina kunskaper om förhållandena i respektive folkland och Andreas And hade sakkunskap om utländsk rätt. Han var inte bara präst som kunde kanonisk rätt utan hade också studier i Paris bakom sig.

Det här kan ses som en *sakkunnigkommitté*. De tolv kan väl ses som en sorts *parlamentarisk referensgrupp* till de egentliga fyra utredarna. Men man kan också beteckna det hela som en *parlamentarisk utredning* under ledarskap av sakkunnig ordförande förstärkt med särskilda sakkunniga.

Men det var förstås också en *förhandlingskommitté*. Det gällde att jämka ihop rättsreglerna i de olika folklanden till ett gemensamt system.

Sedan kungjordes förslaget på tinget ”i deras åhörande som saken angick” (= *remissförfarande* eller i vart fall en legitimitetsskapande åtgärd). Därefter antogs lagen på ett för folklanden gemensamt ting. Kungen stadfäste det beslutet och gav lagen rättslig kraft (*promulgering*).

Så här kan man hålla på med liknelser om något som vi vet väldigt litet om. Men det går att säga att det här handlar om sega strukturer av politisk och rättskulturell betydelse – en sak jag gärna vill komma tillbaka till.

Man brukar förlägga en mera modern kommittéforms födelse till 1600-talet. Typiskt nog hänger det ihop med det Oxenstiernska reformarbetet. *Sakkunnigkommittéer* blir då en använd form. Ett viktigt exempel är 1686 års lagkommission, som ju gör förarbetena till 1734 års lag. Riksdagen såg även till att det fanns också *parlamentariska kommittéer* men den metoden kom i vanrykte under frihetstiden.

Kungl. Maj:t (regeringen) tog sedan över reformförberedelserna mer och mer. För Gustav III blev kommittéerna ett viktigt verktyg i reformarbetet. Han anlidade personer som han litade på för utredningsuppgifterna. I bak-

grunden fanns kungens misstro mot ämbetsverkens sätt att sköta sin verksamhet. Om de inte gjorde som han ville kunde han kringgå dem genom en egen utredning. Parlamentariska kommittéer användes inte under denna tid.

Efter 1809 bereds viktiga samhällsfrågor i stora och långvariga kommittéer som till exempel 1811 års lagkommitté som arbetade i mer än 20 år med civil-, straff- och processrätten. Förvaltningen skulle reformeras. Man började 1811 och ett viktigt men begränsat resultat blir departementalreformen 1840 då de enskilda statsrådets fick ställning som departementschefer. Skolan skulle reformeras. Det förbereddes i 1812 års uppfostringskommitté och i 1825 års så kallade snillekommitté med 35 ledamöter bl.a. Tegner, Geijer och Wallin.

Först efter tillkomsten av tvåkammarriksdagen 1866 så börjar parlamentariskt sammansatta kommittéer för viktigare frågor bli vanliga (det kunde gälla skatter, tullar, försvaret, skolan etc.). Kommittéerna får därmed en mer direkt roll i det egentliga riksdagsarbetet. Med de parlamentariska kommittéerna blir också förhandlingsfunktionen allt mer framträdande. Kommittéformen används för att nå politiska uppgörelser redan i ett sådant förberedande forum. Så var det fram till parlamentarismens genombrott 1917.

Under 1920-talets minoritetsparlamentarism nåddes ett maximum av parlamentariskt sammansatta kommittéer. Allmänt sett blir sedan dessa utredningar färre och färre. Många ämbetsmän deltog då som tidigare i arbetet men den största ökningen av deltagare gällde gruppen ”övriga”, dvs. företrädare för sammanslutningar och organisationer. De gjorde nu sitt stora intåg. Man kan tala om en sorts korporativ representation som sprider sig över centrala politikområden, med början med det som direkt gäller arbetsmarknaden. Det blir vanligt med *intresserepresentativa utredningar* – och för den delen sådan representation också i myndighetsstyrelser – och olika mellanformer. Detta korporativistiska inslag försvagas sedan, och försvinner delvis, från slutet av 1980-talet. En blandform är *utskottsrepresentativ utredning*, där deltagande riksdagsmän närmast haft till uppgift att dämpa ämbetsmannakraven eller göra dessa politiskt möjliga.

Det lades fast en princip om proportionell fördelning mellan partierna för representationen i utredningar under minoritetsparlamentarismens tid fram till 1936. Det var alltså vågmästarpolitik redan i utredningsväsendet. Sedan dess har denna ordning i stort sett accepterats. Oppositionens medverkan har gått från att vara ett tvång för parlamentariskt svaga regeringar till att bli ett demokratiskt rättvisekrav.

Här kommer den period då välfärdspolitiken byggs ut efter förberedelser i mycket stora kommittéer som arbetar med sådant som bland annat social-, bostads-, skol- och studiesocialpolitik.

Regeringens roll att snarare än riksdagen hålla i utredningsverksamheten ligger sedan dess fast. Jag tycker det är en riktig ordning. Vad tycker du?

Hej Johan,

Tack för ditt brev! Skojigt få ta del av dina historiska kunskaper. Påminner om att det var i sådan miljö vi träffades för första gången för drygt 55 år sedan då du undervisade i rättshistoria på Uppsala universitet.

Du lyfter fram betydelsen av utredningars direktiv – liksom du gjorde i artikeln om Svea 400 år som jag citerade i mitt förra brev. Redan när det gällde Upplandslagen konstaterar du att ett uppdrag krävde noggrann beredning före ett beslut om direktiv. Och det är naturligtvis fortfarande viktigt att tänka efter vad man vill få gjort genom en utredning och låta den viljan framgå av direktiven. Vad man vill få gjort bör ju präglade också vilka former man väljer för arbetet och vilka som ska göra jobbet.

Men som du också pekar på i din Sveaartikel kan det ibland finnas poäng med att direktiven är någorlunda öppna. I vissa fall vet uppdragsgivaren visserligen mycket väl vilket resultat en utredning ska leda till. Den politiska ambitionen och viljan ska förverkligas, men den närmare tekniska lösningen måste övervägas och grundlagens beredningskrav uppfyllas. Men situationen kan också vara en annan. En utredning används ibland för att ta rätt på vad man inte redan vet. Och då är öppningar i direktiven bra, både vad gäller inriktning och arbetsformer som i så fall lättare kan anpassas till behov som dyker upp utan att vara kända från början. Till exempel är det bra att inte från början teckna in alla personella och ekonomiska resurser man har utan ha kvar utrymme för det oväntade.

Det här kokar ner till plattityden att det är bra om den som ger uppdraget innan det lämnas ägnar tankeverksamhet åt bland annat hur bestämda anvisningar om lösningen direktiven ska ge och i vilka former arbetet ska ske. Det är också en fördel att bestämma vem som ska leda utredningen redan medan direktiven bereds så att den tänkta utredarens synpunkter i olika avseenden kan beaktas.

Verktyget utredning kan ju användas för många olika typer av situationer. Bland annat därför bör man inte hålla ner ett upplägg i en och samma form för alla uppdrag. Man vill ju olika saker med en utredning, och det bör få betydelse för bland annat formerna. Det kan vara ett stort reformprojekt där regeringen har huvudlinjerna klara för sig men där många frågor är öppna och mycket arbete krävs för att planen ska förverkligas. Då kan parlamentarisk medverkan vara bra. Ibland är enmansutredare att föredra. Det kan vara fråga om att genomföra ett EU-direktiv i svensk rätt. Sådana är

numera ofta rätt låsta och lämnar inte så mycket utrymme för nationella lösningar. Ibland har regeringen klart bestämt vad som ska göras, till exempel som i fallet med Stefan Johanssons just överlämnade förslag till terroristlagstiftning (Ds 2017:62). Det kan också vara en teknisk översyn – själv gjorde jag för några år sedan ett förslag till ny konkurrenslag – eller fråga om att städa upp efter en massa delreformer. Till exempel skulle utlänningslagen må bra av ett sådant projekt efter EU-systemets härjningar. En utredning kan också vara en metod för att döda ett politiskt problem, då gärna under parlamentarisk medverkan.

Det ligger alltså en styrka i att utredningsformerna är flexibla. Det vanliga är att använda den klassiska kommittéformen – en tillfällig förvaltningsmyndighet under regeringen – som lätt går att anpassa också för ensamutredare. Vi har ju också båda erfarenheter av utredningar som liknar de danska undersökningskommissionerna, du efter Tsunamikatastrofen och jag efter den italienske kirurgen Paolo Macchiarinis verksamhet vid Karolinska institutet. Vad det är fråga om bör påverka upplägget, vid val av ensam utredare eller kommitté och vid beslut om hur utredningsgruppen i övrigt ska se ut och om hur arbetet ska läggas upp.

När jag skriver detta kommer jag att tänka på att sådana som du och jag måste beakta risken för att våra konstitutionella kunskaper och våra rika erfarenheter av utredningar – paradoxalt nog – kan göra oss onödigt stelbenta.

Jag menar: för oss är vissa grundläggande drag självklara, och kanske har vi svårt för att ta till oss andra perspektiv. Vi tycker det är en bra – ja oumbärlig – väg för att få fram nödvändigt underlag för beslut. Men andra kan tycka att en utredning är ett sätt att sparka in ett problem under mattan och låtsas att det inte finns eller placera angelägna och självklara förändringar i långbänk.

Vi ser också exempel på nya former. Nationella samordnare, av regeringen anlitate advokater, av myndigheter tillsatta externa granskare etcetera.

Då kommer jag över till några funderingar om hur beslutandet i olika utredningar kan vara beskaffat.

Vilken roll har till exempel de från ”hemmadepartementet” som regelmässigt förordnas till och deltar som experter? Är deras uppgift att driva uppdragsgivarens linje och garantera att utredningens resultat blir vad det ansvariga statsrådet och regeringen till äventyrs önskar? När jag rannsakar mitt minne upptäcker jag tecken på en sådan hållning, även om tecknen varit diskreta och föga insisterande. Och vad är det för fel på det, under förutsättning att den berörda experten verkligen tar rätt på och företräder vad regeringen vill och inte driver bara egna hang-ups?

En annan sak är hur man som utredare reagerar på sådana informella styrsignaler. Här ligger parallellen till den vanliga förvaltningsmyndigheten nära. Så länge man som utredare tycker att den informella signalen ungefär sammanfaller med vad man själv tycker är det oproblematiskt. Ofta kan man som utredare visserligen inte fullt ut hålla med men samtidigt finna att den föreslagna linjen ska i vart fall delvis tillgodoses. Men är man alldeles oense, bör den kloke utredaren stå kvar på sin ståndpunkt och hänvisa experten till möjligheten att få regeringen att besluta tilläggsdirektiv.

En sådan situation uppstod för någon tid sedan i en rätt högt profilerad utredning under ett litet departement. Tjänstemännen i departementet önskade ett annat förslag än det utredningen hade bestämt sig för och försökte förmå utredningen att ändra sig. Det är väl i och för sig legitimt att försöka. Utredningen konstaterade emellertid sin fristående ställning och hänvisade departementets tjänstemän till möjligheten med tilläggsdirektiv.

Den kloke utredaren värnar direktivens och därmed arbetets frihetsgrader. För sådana bör finnas. Inte för utredarens bekvämlighets skull utan för att värna integritet och vid behov kunna anpassa arbetet till nyupptäckta förhållanden och därmed ge bättre förutsättningar för ett bra arbetsresultat. Armlängds avstånd är bra. Direktiven ger naturligtvis ramen. Men så länge man håller sig inom den ramen har man som egen myndighet rätt till sina egna ställningstaganden. Nära kontakter med uppdragsgivaren är dock bra att ha och helt legitima. Som utredare är man dessutom rimligen angelägen att ens kloka förslag ska genomföras.

Det finns lägen där regeringen initierar eller är tvungen till en parlamentarisk medverkan redan när direktiven bereds eller regelrätt förhandlas fram. Sådant kan nog förekomma i enstaka fall, till exempel när det gäller grundlagarna eller utredningar hos riksdagen. Men under den senaste mandatperioden har vi också sett en variant av detta genom frekventa tillkännagivanden av riksdagens opposition. Sådana har avsett vad som ska men också vad som inte ska utredas och även formerna, till exempel parlamentarisk utredning eller inte (i ett fall tillkännagav riksdagen att en utredning inte skulle vara parlamentarisk som regeringen ville). Här går alltså riksdagen – enligt min mening anmärkningsvärt långt – in i vad som brukar anses vara regeringens ansvarsområde. Detta framgår i och för sig inte uttryckligen av regeringsformens beskrivning av regeringens styrfunktion. För min del tycker jag dock att den principen är riktig och dessutom bidrar till klarhet också i viktiga ansvarsfrågor. Som svar på en av dina frågor anser jag alltså att vi tänker rätt när vi ser utredningsverksamheten som regeringens och inte riksdagens instrument. Men riksdagen kan ju bestämma sig för att sätta till egna utredningar. Du ledde väl en sådan härom året om ledamöternas

avgångsvillkor. Och Mats Melin ~~ägnar sig för närvarande på riksdagens uppdrag åt Riksrevisionen.~~ Fast båda de exemplen gäller ju riksdagens eget förvaltningsområde och då är det naturligt att riksdagen sköter också beredningsarbetet.

Konstitutionsutskottet var inne i detta för några år sedan (2014/15:KU20). Magnus Isberg, Marianne Eliason och Henrik Jermsten frågades ut. Bakgrunden var att minoritetsregeringen var på väg att tillsätta en särskild samordnare, Anders Sundström, för att förhandla om framtiden för Bromma flygplats. De båda regeringspartierna, S och MP, var oense om grundfrågan och ville skjuta den framför sig. Innan samordnaren tillsattes stod det klart att riksdagen skulle komma att ge till känna att någon samordnare inte var önskvärd, men regeringen beslutade ändå om detta. Detta kritiserade KU med hänvisning till den konstitutionella praxis som gäller vid hanteringen av tillkännagivanden.

Utfrågningen är intressant och de tre utfrågade i allt väsentligt eniga om att regeringen disponerar utredningsväsendet och inte ens är tvungen att följa ett tillkännagivande från riksdagen.

Fast frågan om den slutliga bestämmanderätten har inte ställts på sin spets, och folksuveräniteten är en grundläggande princip för vårt statskick. Så det är klart att en riksdagsmajoritet kan sätta en minoritetsregering på plats i frågan om vems verktyg utredningsmaskinen ytterst är. Fast jag tror det vore oklokt, av flera skäl.

Hej Sten,

Jag instämmer i dina tankar i verktygsfrågan. Men det lägger också ett ansvar hos regeringen att visa lyhörd öppenhet och styra utredningsmaskineriet med måtta.

Man kan konstatera att det rättsliga ramverket kring utredningsverksamheten är påfallande löst. Inte heller är politisk praktik på detta område enhetlig. Det är nog avsiktligt. Här ska politiken ges utrymme för flexibilitet för olika inriktning/lösningar både när det gäller sak och form. Så ibland kan det väljas rätt okonventionella lösningar såsom med fristående utredare/granskare som förordnas att arbeta inom Regeringskansliet såsom min utredning om Tsunamibandet (SOU 2007:44) och nu Thomas Bulls utredning om Transportstyrelsens ~~dataupphandling.~~ Skälet för sådana lösningar ~~kan vara sekretessgraden. Uppdragsgivaren önskar inte etablera en myndighetsgräns, som definitivt medför tillkomsten av allmänna handlingar, mellan uppdragsgivare och uppdragstagare.~~

Det är naturligt att se utredningarna som en del av regeringens styr- och beredningsuppgift. Och detta gäller både i majoritets- och minoritetsparlamentariska situationer och för olika typer av utredningsuppgifter.

Relationen mellan regeringen och kommittén/utredaren är inte heller närmare bunden än genom kommittéförordning och direktiv. Det finns dock utrymme för särskilda strategiska åtgärder om man vill, till exempel kan regeringen styra genom att låta bli att utse sakkunniga i stället för experter om man inte vill ha särskilda yttranden (eftersom experter till skillnad från sakkunniga inte har någon formell rätt att avge särskilda yttranden). Vilken roll ska departementsexperterna ha? Hur styrs utredare och vad gör man om man i departementet inte är nöjd med det pågående arbetet? Du har varit inne på detta. Och visst är det så att det blir olika lägen beroende på om uppdragsgivaren har resp. inte har stöd i direktiven för eventuella åtgärder. Jag kommer ihåg ett granskningsärende hos KU (2001/02:KU20 s. 204) om kulturministerns hantering av Radio- och TV-utredningens utredare som entledigades under pågående uppdrag.

Är allt sagt om riksdagen här?

Nej. En naturlig och viktig uppgift för riksdagen och dess utskott är uppföljning och utvärdering. Sköts den uppgiften väl kan det också på sikt styra upp/stärka utredningsverksamheten hos regeringen. Detsamma kan också gälla det underlag för framtida beslut som Riksrevisionen och JO kan bidra med.

Men så över till frågan: vad händer efter det att betänkandet är klart?

Hej Johan,

Tack för ditt brev!

Det du skriver om riksdagens embryonala arbete med utvärdering är viktigt, inte minst av konstitutionella skäl. Att i efterhand granska och utvärdera hur riket har styrts och vid behov kräva ut ansvar är ju en grundbult i parlamentarismen. Men kloka personer som Daniel Tarschys har kämpat i uppförsbacke i försöken att få riksdagen att ta den uppgiften tillräckligt seriöst. (Se till exempel ”Huru skall statsvercket granskas” – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll, Ds 2002:58.) Jag gjorde Daniel sällskap i uppförsbacken när jag ledde Styretredningen (SOU 2007:75). Och du var ju med när han drev igenom att den bestämmelse om riksdagens skyldighet som tidigare fanns i riksdagsordningen flyttades till regeringsformen vid grundlagsreformen 2010. Kanske har det nu långsamt blivit lite bättre med detta?

När vi talar om och bedömer utredningar måste vi se till hela förloppet. Vi har varit inne på arbetet med direktiven och andra preludier. Men också vad som händer efter själva utredningsarbetet måste in i helhetsbedömningen.

Småningom blir nämligen utredningen klar och ska lämnas till uppdragsgivaren, vanligen personligen till det ansvariga statsrådet. Tidigare var den vanliga rutinen att utredningen på egen hand mötte media och att statsrådet avböjde att kommentera förslagen med hänvisning till att han eller hon först ville ta del av dem och därefter remissinstansernas synpunkter. Numera går det fortare. Statsrådet medverkar ofta vid pressträffen och ger dessutom ofta besked om vilka planer som finns för att genomföra hela eller delar av utredningens förslag.

Jag är inte så förtjust i den formen. Jag tycker att det är ett oskick och att ställningstagandena bör anstå. Remittering får inte urarta till en ren formalitet för att bara uppfylla regeringsformens krav. Yttrandena kan många gånger tillföra nya vinklar och synpunkter. Och bestämda besked från regeringshåll dessförinnan stimulerar ju inte direkt remissinstansernas ambitioner att ta frågan på allvar. Det kan dessutom vara klokt av det ansvariga statsrådet att utnyttja privilegiet att vara den som har sista ordet. (En bra liten praktisk sak är att regeringen numera lägger ut remisslistorna i pressmeddelandeform. Det underlättar bevakningen av remissverksamheten.)

Du och jag skrev för några år sedan en promemoria ihop som handlade om arbetet med remisser. Vi var presidentkollegor på Riddarholmen, du i Svea och jag i Kammarrätten. Som jag minns det hade vi två grundskäl till att vi skrev vår PM. Dels ville vi betona för våra medarbetare, och för den delen också andra domstolar, att arbetet med remisser var en viktig arbetsuppgift som ingick i vars och ens skyldigheter. Dels ville vi åstadkomma förändringar i Regeringskansliets rutiner, till exempel vid val av remissinstanser och tillräckliga tider. Vi pekade också på att det i vissa lägen vore bra om regeringen gjorde klart för remissinstanserna (och för sig själv!) vad man ville få belyst. Vi förordade olika typer av samverkan i remissarbetet mellan domstolar och med Domstolsverket och framhöll betydelsen av att yttrandena skulle ha hög kvalitet. Vi var också inne på vad remissverksamheten faktiskt kostar i resurshänseende. Det är svårt att veta vilken nytta vårt initiativ gjorde men säkert någon. Kanske borde någon på nytt ta ett liknande initiativ.

Det är också viktigt att Regeringskansliet håller rätt på när utredningar ska landa så att resurser kan avsättas för att ta hand om resultatet. Det man inte vill ha och inte tänker ta hand om ska man inte beställa! Det är demoraliserande för hela systemet när resultatet av stor möda bara åker in i en hylla i sällskap med en otydlig tidsplan. Regeringen samlade sig slutligen

till att ta hand om Hans Ragnemalms utmärkta förslag till ny förvaltningslag. Men det tog åtskilliga år och diverse påtryckningar för att få fart på det. Det är, som sagt, generellt sett svårt att få regeringar att prioritera den långsiktiga rättsvården. Arbetet med 1944 års rättegångsbalk inleddes väl redan på 1880-talet.

På det stora hela tror jag att vårt utredningsarbete fungerar ganska bra. Det så kallade Häringseminariet 2011 ägnades detta, och det finns en bred redovisning av seminariet i SvJT 2011 häfte 8. Men jag tycker ändå att vi ska försöka enas om några punkter för framtiden. Vad tror du om följande?

- Lägg ner möda på direktiv och andra förberedelser och blanda gärna in den tänkte utredaren i det arbetet!
- Överväg noga vilken form utredningen bör ha!
- Beakta även ett utredningsarbets möjliga följd effekter som att dra nytta av forskning, skapa insyn och långsiktig enighet!
- Planera realistiskt för behov av tid och resurser!
- Gör tidigt en plan för hela förloppet, inklusive remittering och fortsatt beredning fram till genomförande!
- Avstå från utspel och andra ställningstaganden till lämnade förslag tills remissinstanserna sagt sitt!

Vad vill du lägga till eller dra ifrån en sådan lista? Vi hörs och ses,

Sten,

Först din fråga om listan. Jag är med på dina punkter och vill egentligen bara lägga till en enda. Regeringen bör inte vara alltför restriktiv med parlamentariska kommittéer och partierna bör gärna låta sig representeras i sådana utredningar också av yngre ledamöter. Dessa kommittéer spelar nämligen en viktig roll för att skapa arenor mellan politik och juridik där dessas företrädare kan mötas. Detta har betydelse för att långsiktigt och ömsesidigt upprätthålla legitimitet, förståelse och respekt för de olika roller som politikens företrädare respektive rättsordningens experter har. Det gäller för övrigt också andra expertområden. Inte minst tror jag på värdet av att politiker får möta skickliga yngre jurister i arbetet som kommittésekreterare.

Nu i vår ~~kommer KU~~ med sin omfattande nya genomgång av utredningsväsendet. Man har där skrivit en förberedande jättepromemoria med massor av statistik och anmodat Regeringskansliet om kommentarer. Det skriftliga svaret från Regeringskansliet är påfallande kortfattat. Litet av noli me tangere. Är det att se som ett kvitto på regeringens syn på denna maktfråga?

Hursomhelst, vi får se om KU:s granskning i 2017/18:KU10 borde ge anledning att föra upp ytterligare någon punkt på listan.

Nu kvarstår en enda fråga. Vad ska vi sätta för rubrik på denna brevväxling?

Heinrich Böll skrev en gång på 1950-talet en novell som heter Doktor Murkes samlade tystnad. Det här var före digitaliseringens tid och det handlar om en professor som hållit ett radioföredrag om Konstens väsen som spelats in på ljudband. I föredraget hade han använt ordet Gud upprepade gånger och i tyskans olika böjningar och sammansättningar. Men nu hade han tappat sin personliga tro på gud och ville för sin intellektuella heders skull ha bort ordet gud från bandet. Det blev till att sudda. Det uppkom då tystnad på bandet. Vad skulle den fyllas med? Jo, det blev formuleringen ”det högre väsende vi tillbedja” i de varierande tyskspråkiga grammatikaliska formerna.

Väsende blev det alltså. Det har, som du säger, skrivits och utvärderats mycket om ”kommitté- eller utredningsväsendet”. Och begrepp som domstols- och rättsväsendet etc. är seglivade. Uttrycket Sveriges domstolar kan nog sägas representera ett framsteg.

Bölls novell påminner om att väsenden inte bara är institutioner utan främst är andliga företeelser, att de kan framstå som mystiska och att det går att idealisera dem, något som du ju var inne på.

Är det inte dags att sluta använda uttrycken kommittéväsendet eller utredningsväsendet? Ordet kommittéväsendet, som använts av både Gunnar Hesselén, Hans Meijer och Jan Johansson i deras doktorsavhandlingar, om denna verksamhet är ju inte heltäckande.

Vi bör inte använda något väsende i rubriken till den här brevväxlingen tycker jag. Vad ska vi nu avslutningsvis i denna korrespondens sätta för rubrik?

SAOB har i sitt mer än sekellånga arbete inte kommit fram till ordet ”väsende” ännu. Det är dock inte så långt kvar, ordet ”verksamhet” har man klarat av. Men vi har inte mycket hjälp här inte.

Offentligt utredningsarbete – en brevväxling tycker jag blir bäst. Det knyter rätt väl an till SOU-begreppet.

Hoppas du är med på att vi sätter den rubriken och därmed tack Sten för en stimulerande brevdialog!

