

Förord

Denna nya upplaga av Statsrådsberedningens publikation Kommittéhandboken innehåller information och riktlinjer för kommittéordförande, särskilda utredare, kommittésekreterare och andra inom kommittéväsendet. Den är ett led i strävandena att effektivisera kommittéväsendet och säkerställa en hög kvalitet i det viktiga underlag för regeringens och riksdagens beslut som kommittéernas betänkanden utgör.

Sedan förra upplagan – den kom 1992 – har Sverige blivit medlem i Europeiska unionen. Vidare har en ny kommittéförordning tillkommit och Regeringskansliet organiserats om, bl.a. så att en särskild enhet (Kommittéservice) för administrativt stöd till kommittéerna bildats vid sidan av departementen.

Detta återspeglas i den nya upplagan. Även i övrigt har texten aktualiserats och på en del punkter byggts ut.

Stockholm i oktober 1999

Per Virdesten
rättschef

Innehåll

1	Kommittéerna och den politiska beslutsprocessen.....	9
2	De medverkande	13
3	Kommittébeteckning och kommitténs namn.....	15
4	Planeringsunderlag som kommittén skall lämna till departementet	17
4.1	Arbetsplan.....	17
4.2	Budgetförslag	18
4.3	Årlig arbetsredogörelse	18
5	Planeringen av utredningsarbetet	19
5.1	Planera utredningen mot ett mål	19
5.1.1	Klarlägg syftet med utredningen.....	19
5.1.2	Avgränsa och definiera uppdraget	21
5.1.3	Analysera problemet.....	21
5.1.4	Klarlägg utredningens intresser och förutse deras förväntningar.....	22
5.1.5	Fastställ det verkliga utredningsuppdraget.....	23
5.1.6	Skriv en principskiss.....	23
5.1.7	Kontrollera med uppdragsgivaren	24
5.2	Sätt konkreta mål.....	25
5.3	Välj metod för att nå delmålen.....	27
6	Regelreformer – mål och metoder	29
6.1	Regler som styrmedel.....	29
6.2	Regler som beslutas av förvaltningsmyndigheter eller av kommuner.....	30
6.3	Europakonventionens krav	31

6.4	EG-rättens krav	31
6.5	Att genomföra EG-direktiv.....	32
6.5.1	En teknik med inslag av både omformning och ordagrann överföring	33
6.5.2	Detaljeringsgrad	35
6.5.3	Systematik.....	36
6.5.4	Konsekvent och begriplig terminologi.....	36
6.5.5	Tolkning av oklara direktiv	38
6.5.6	Ordagrann överföring av direktivtext.....	40
6.6	Svenska föreskrifter som komplement till EG-förordningar.....	41
6.7	Att befria regeringen från förvaltningsärenden och uppfylla Europarättens krav på domstolsprövning av förvaltningsbeslut	43
6.7.1	Regeringen skall bara pröva ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ.....	43
6.7.2	Hur regeringen kan befrias från förstainstansärenden	44
6.7.3	Hur regeringen kan befrias från överklaganden.....	45
7	Kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser	51
7.1	Kostnads- och intäktskalkyler.....	51
7.1.1	Grundläggande krav	51
7.1.2	Närmare riktlinjer	53
7.1.3	Presentation av kalkylresultat.....	55
7.2	Prövning av offentliga åtaganden.....	59
7.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	60
7.4	Konsekvenser för brottsligheten.....	62
7.5	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	68
7.6	Konsekvenser för små företag	71
7.7	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	77
7.8	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	81
7.9	Konsekvenser för personlig integritet.....	83
8	Sammanträden och andra arbetsmetoder.....	85
8.1	Sammanträden – den viktigaste arbetsmetoden.....	85
8.1.1	Förberedelser och genomförande	85
8.1.2	Några råd om promemoriorna	87

8.1.3	Beslut, reservationer och särskilda yttranden	88
8.2	Litteratur- och informationssökning.....	89
8.3	Utfrågningar	91
8.4	Statistiska undersökningar.....	92
8.4.1	Att beställa undersökningar.....	93
8.4.2	Checklista vid beställning	94
8.4.3	Ram och population.....	95
8.4.4	Urval och skattning.....	95
8.4.5	Datainsamlingsmetoder.....	96
8.4.6	Frågor och frågeblanketter	97
8.5	Samarbete med myndigheter.....	98
8.6	Att skaffa information via utlandsmyndigheter.....	99
8.7	Studieresor	100
8.8	Att anlita konsult	101
9	Upphovsrättsliga frågor.....	105
10	Redovisningen av utredningsarbetet.....	107
10.1	Betänkandets omfattning och disposition	107
10.1.1	Vad behöver publiceras?.....	107
10.1.2	Textens funktion bör styra innehåll och utformning	108
10.1.3	Olika sätt att disponera huvudtexten.....	111
10.2	Olika sätt att öka överskådligheten	114
10.2.1	Alla betänkanden skall ha en sammanfattning.....	115
10.2.2	Sammanfatta även kapitel eller avsnitt	116
10.2.3	Även rubrikerna skall sammanfatta innehållet	116
10.2.4	Rubriksystemet i betänkanden.....	117
10.2.5	Tabeller, diagram och andra illustrationer	118
10.3	Språket i betänkanden	126
10.3.1	Oklara tankar leder till oklart språk.....	127
10.3.2	Abstraktionsnivån får inte vara för hög	128
10.3.3	Något om orden.....	129
10.3.4	Meningsbyggnaden.....	133
10.3.5	Citat och referat	135
10.4	Riktlinjer för författningsskrivning	135
10.5	Att få hjälp med betänkandet.....	136
10.6	Betänkandets olika delar	136
10.6.1	Omslag.....	137
10.6.2	Titelsida	138
10.6.3	Tryckortssida	138
10.6.4	Missiv.....	138

10.6.5	Innehållsförteckning.....	138
10.6.6	Tabell- och illustrationsförteckning.....	139
10.6.7	Fackordlista, lista över förkortningar och symboler	139
10.6.8	Sammanfattning	139
10.6.9	Författningsförslag	139
10.6.10	Huvudtexten.....	139
10.6.11	Bilagor.....	140
10.6.12	Litteraturförteckning	140
10.6.13	Förteckning över betänkanden i SOU-serien.....	140
10.7	Den tekniska framställningen av betänkandet.....	141
10.8	Hur betänkandet överlämnas	141
10.8.1	Dag och sätt för överlämnandet.....	141
10.8.2	Information om betänkandet.....	142
10.8.3	Underlag för remisslista.....	142
10.9	Version för funktionshindrade	143
11	Kommitténs administration	145
11.1	Kommittéservice.....	145
11.2	Ersättning till de medverkande.....	145
11.3	Semester och annan ledighet för kommittéanställda.....	147
11.4	Grupplivförsäkring och pension för kommittéanställda.....	147
11.5	Bevakning av kostnader och uppföljning av budgeten.....	147
11.6	Hur fakturor och andra räkningar skall granskas och godkännas för betalning	148
11.7	Tjänsteresor.....	149
11.8	Hur allmänna handlingar skall registreras, bevaras och hållas tillgängliga för press och allmänhet.....	150
11.8.1	Allmänna handlingars offentlighet.....	150
11.8.2	Diarium.....	153
11.8.3	Arkiv.....	154
11.9	Säkerhetsskydd.....	157
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittéförordningen (1998:1474)	159
Bilaga 2	Specialistavtalet.....	165
Bilaga 3	Lästips.....	175

1 Kommittéerna och den politiska beslutsprocessen

Kommittéerna har till uppgift att ta fram fakta, analysera dem och lägga fram förslag. På detta sätt förbereds åtskilliga av regeringens åtgärder på olika områden. Kommittéväsendets roll måste därför ses mot bakgrund av regeringens.

Regeringen styr riket (1 kap. 6 § regeringsformen). I detta ligger att regeringen leder den offentliga verksamheten, planerar för utvecklingen och tar de initiativ som kan behövas. Som ett led i denna verksamhet lägger regeringen fram förslag till riksdagsbeslut (om t.ex. nya lagar och användningen av statens medel) och förser riksdagen med det nödvändiga beslutsunderlaget.

Regeringen har till sin hjälp Regeringskansliet, som består av departement för olika verksamhetsgrenar, av Statsrådsberedningen och av Regeringskansliets förvaltningsavdelning. De svenska departementen är små jämfört med sina motsvarigheter i andra länder. Huvuddelen av arbetet med att förbereda större reformer görs inom kommittéväsendet.

En kommitté är en grupp personer som tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag. Man kan också beskriva kommittén som en myndighet som tillfälligt har bildats för att skaffa underlag för ett politiskt ställningstagande.

Det förekommer också att ett utredningsuppdrag lämnas till en enda person som arbetar under samma regler som kommittéerna. En sådan person kallas "särskild utredare". Vad som sägs i denna handbok om kommittéer gäller också särskilda utredare, om något annat inte framgår av sammanhanget.

Kommittéerna lyder under regeringen. Det är regeringen som ger dem deras uppdrag. De arbetar och lägger fram resultatet av sitt arbete i eget namn. När uppdraget är fullgjort avvecklas kommittén. I detta ligger att kommittéuppdraget för de flesta av de medverkande är en bisyssla.

Kommittéväsendet har flera förtjänster. Arbete i kommittéform är ett sätt att ta till vara det kunnande i en viss fråga som finns på olika håll i samhället. Det innebär också att man kan ge den parlamentariska oppositionen och olika intressegrupper tillfälle att på ett tidigt stadium

komma in i reformarbetet. Politiker och specialister ges goda förutsättningar för ett fruktbart samarbete med varandra. I frågor där en bred politisk enighet är önskvärd (exempelvis grundlagsändringar) kan kommittén också fungera som ett forum för kompromisser och samförstånd i politiska frågor. Man får vidare en värdefull kontrollstation i reformarbetet genom att ett kommittéförslag kan sändas ut på remiss till myndigheter och andra och bli föremål för en offentlig debatt. Efter en sådan remissomgång tar regeringen ställning till hur man skall gå vidare i frågan.

Kommittéväsendet erbjuder emellertid inte alltid de lämpligaste utredningsformerna. Särskilt frågor av begränsad räckvidd eller av teknisk art utreds ofta effektivare t.ex. inom ett statligt verk eller ett departement.

Som redan har nämnts får en kommitté sitt uppdrag av regeringen. Uppdraget anges i direktiv för kommittén. Direktiven beslutas vid ett regeringssammanträde. Samtidigt bemyndigar regeringen det föredragande statsrådet att bestämma vilka personer som skall medverka i kommittén. Tillkallandet av en kommitté är uttryck för en planering på ganska lång sikt och en politiskt betydelsefull handling.

Direktivens innehåll varierar från fall till fall. Ibland är de ganska vida och ger stor frihet åt kommittén, i andra fall lägger de snäva band på kommitténs handlingsfrihet. Avgörande är här bl.a. vilka politiska beslut som finns. Ibland grundas ett utredningsuppdrag på ett riksdagsbeslut. Kärnan i direktiven utgörs då av vad riksdagen har sagt i frågan.

Regeringen har ambitionen att i direktiven klart formulera problemet och avgränsa uppdraget.

Regeringen beslutar i direktiven också om de närmare formerna för utredningsarbetet: om det skall utföras av en kommitté eller av en särskild utredare, om kommittén skall innehålla parlamentariker eller inte, om utredningen skall avrapporteras i ett sammanhang eller genom delrapporter osv. Vidare brukar en tidsram för arbetet skrivas in i direktiven.

Det ansvariga statsrådet utser sedan de personer som i olika funktioner skall delta i arbetet. Om oppositionspartier eller intresseorganisationer skall vara företrädde i kommittén, utser statsrådet dessa ledamöter efter förslag från partierna eller organisationerna.

Endast den som är svensk medborgare får vara ledamot i en kommitté (11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen).

Kommittéuppdragen skall fördelas så jämnt som möjligt mellan kvinnor och män.

Kommittéerna arbetar normalt ganska självständigt inom ramen för sina direktiv; detta följer också av kommittéväsendets konstruktion. Det är emellertid angeläget att kommittén och Regeringskansliet

– genom det departement som kommittén är knuten till – håller så god kontakt med varandra att man säkerställer att utredningsarbetet bedrivs i enlighet med regeringens intentioner.

Regeringskansliet ger administrativt stöd åt kommittéerna. I Regeringskansliet finns det vid sidan av departementen en särskild enhet (Kommittéservice) för detta. Regeringskansliet beslutar också om kommittéernas budget.

Kommittén skall redovisa sitt uppdrag i ett eller flera betänkanden. Ett kommittébetänkande lämnas normalt till det statsråd som har ansvaret för de frågor som behandlas i betänkandet.

Regeringen har beslutat en särskild förordning om kommittéväsendet, nämligen kommittéförordningen (1998:1474). Den innehåller regler om de medverkande (2–6 §§), kommitténs namn (7 §), planering och budgetering (8–10 §§), redovisning av utredningsarbetet (11–13 §§), kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar (14–16 §§), betänkandenas utformning (17 och 18 §§), reservationer och särskilda yttranden (19–21 §§), publicering av betänkanden (22 §), förvaltningslagens tillämpning (23 §), förordnanden (24 §) och ersättning till de medverkande (25–32 §§). Förordningen finns i *bilaga 1*.

Under senare år har kommittéväsendets roll och arbetsformer behandlats av riksdagen efter redogörelser och förslag från bl.a. regeringen och Riksdagens revisorer, se bet. 1997/98:KU31, skr. 1998/99:103 och bet. 1998/99:KU26. Här kan också nämnas Statskontorets rapport *Kommittéernas prövning av det offentliga åtagandet – hur sköter de sig?* (Statskontorets skriftserie 1998:24) och rapporten från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi *Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst* (Ds 1998:57).

2 De medverkande

En kommitté består av en ordförande och en eller flera andra ledamöter. Kommittén kan biträdas av bl.a. sakkunniga, experter och sekreterare (2 och 4 §§ kommittéförordningen).

Ledamöterna

Det är ledamöterna som fattar beslut under arbetets gång och svarar för kommitténs förslag.

Ordföranden

Ordföranden leder kommitténs arbete (3 § kommittéförordningen). Det betyder bl.a. att han eller hon svarar för att sekretariatets arbete bedrivs effektivt. Ordföranden har också ansvar för vissa ekonomiska frågor (se avsnitt 11.5 och 11.6).

Särskild utredare

En särskild utredare har samma ställning som ordföranden och andra ledamöter i en kommitté (1 § andra stycket kommittéförordningen). Det som sägs om ordförande i denna handbok gäller också särskilda utredare, om något annat inte framgår av sammanhanget.

Sakkunniga

De sakkunniga har inte beslutanderätt. I övrigt deltar de i utredningsarbetet på samma sätt som ledamöterna, om inte kommittén beslutar något annat. De har således rätt att vara med vid kommitténs sammanträden och delta i överläggningarna. De skall också ha tillgång till skriftligt material som utarbetas för kommitténs räkning (5 § kommittéförordningen).

De sakkunniga förordnas vanligen när kommittén tillkallas.

Experter

Experterna biträder kommittén med särskilda uppgifter. Det är kommitténs eller ordförandens sak att bestämma när och hur en expert skall bistå kommittén och vad som i övrigt skall gälla för expertens medverkan i arbetet (6 § kommittéförordningen).

Ibland förordnas experter när kommittén tillkallas. Men det kan ändå vara så att kommittén själv bedömer sitt behov av experter. I sådana fall är det kommitténs sak att hos departementet begära att en viss person skall förordnas som expert. Också kommittéer, som redan från början har experter men som finner att ytterligare experter behövs, kan givetvis komma med en sådan begäran.

Sekretariat

Kommitténs sekretariat består av en eller flera sekreterare – ibland används beteckningarna huvudsekreterare och biträdande sekreterare – och av övrig personal. Sekretariatet planerar, organiserar och administrerar under ordförandens ledning kommitténs arbete, genomför delutredningar och bereder och dokumenterar ledamöternas beslut. Sekreterarna (eller en av dem) ansvarar under ordföranden för det löpande arbetet. De har också ett ansvar för säkerhetsskyddet (se avsnitt 11.9).

Sekreteraren i en kommitté förordnas av statsrådet efter förslag av departementet, ordföranden eller kommittén i dess helhet.

Om sekretariatet behöver förstärkas, bör sekreteraren diskutera detta med ordföranden innan kontakt tas med departementet, som svarar för rekryteringsarbetet.

Övriga medverkande

Kommittéförordningen utesluter inte att personer knyts till en kommitté i andra former, t.ex. genom en referensgrupp.

Det är också möjligt för kommittén att anlita myndigheter, konsulter eller andra fristående uppdragstagare för någon eller några av de utredningsuppgifter som kommitténs uppdrag omfattar (se avsnitt 8.5, 8.6 och 8.8).

3 Kommittébeteckning och kommitténs namn

När en kommitté tillkallas får den en beteckning som består av

- förkortningen för ett departements namn,
- årtalet när kommittén tillkallas,
- kolon och två siffror som ingår i en årsvis löpande serie för varje departement.

Exempelvis avser beteckningen Jo 1999:01 den första kommitté som tillkallades år 1999 inom Jordbruksdepartementets område. Kommittén behåller beteckningen under hela sin livstid, även om den flyttas till ett annat departement. Beteckningen kan användas också när kommittén nämns vid namn, t.ex. på skrivelser från kommittén och på räkningar. När man nämner kommittén i löpande text skrivs kommittébeteckningen inom parentes efter kommitténs namn, t.ex. Utredningen om alternativmedicinsk behandling av djur (Jo 1999:01).

Kommittén får själv bestämma sitt namn (7 § kommittéförordningen). Ordet *kommitté* bör normalt ingå i namnet när det gäller en utredning med flera ledamöter. Om kommittén har getts en särskild benämning i direktiven, t.ex. *delegation* eller *råd*, bör givetvis i stället den benämningen tas in i namnet. För särskilda utredare bör ordet *utredning* ingå i namnet.

Regeringskansliets språkexperter kan ge råd vid namngivningen. De finns i Justitiedepartementet.

4 Planeringsunderlag som kommittén skall lämna till departementet

Hur kommittéerna planerar sin verksamhet och följer upp planeringen är viktigt inte bara för det egna arbetet utan också för Regeringskansliets planering av propositioner och behandling av budgetfrågor, remissinstansers beredskap att svara på remisser, riksdagens arbetsplanering osv. De planeringsunderlag som kommittén därför skall lämna till departementet är av tre slag:

- arbetsplan,
- budgetförslag,
- årlig arbetsredogörelse.

4.1 Arbetsplan

Kommittén skall hålla departementet underrättat om sin arbetsplanering (8 § kommittéförordningen). Departementet bestämmer hur det skall ske.

Längre fram i denna handbok (avsnitt 5) behandlas hur planeringen skall gå till.

I den arbetsplan som lämnas till departementet räcker det att översiktligt ange vilka aktiviteter som skall genomföras och hur lång tid de beräknas ta. En given utgångspunkt för tidsplaneringen är den tidpunkt då arbetet skall vara klart. Denna tidpunkt brukar framgå av direktiven.

Om det inte finns någon bestämd sluttid angiven i direktiven och om kommitténs förslag skall ligga till grund för riksdagsbehandling, måste man ta hänsyn till den tid det tar att bereda förslaget, så att reformen kan träda i kraft vid önskad tidpunkt. Det gäller den tid som går åt för t.ex. remissbehandling, eventuell remiss till Lagrådet, propositionsskrivning, behandlingen i riksdagen och uppföljningen i departementet av riksdagens beslut.

4.2 Budgetförslag

Kommittéerna finansieras normalt över Regeringskansliets anslag på statsbudgeten. Regeringskansliet skall fastställa en budget för varje kommitté. Kommittén skall därför snarast lämna ett budgetförslag till departementet (9 och 10 §§ kommittéförordningen).

I budgetförslaget anger man vilka resurser som krävs för att genomföra kommitténs arbetsplan (löner, arvoden, reskostnader, teleavgifter, porto, tidningsprenumerationer, kopierings- och tryckkostnader, kostnader för handikappanpassad information om betänkandet osv.). Om arbetet beräknas pågå över ett årsskifte, anger man också hur kostnaderna fördelar sig årsvis.

Vissa kostnader skall alltid anges för sig i budgetförslaget och får alltså inte finnas enbart i klumpsummor tillsammans med andra kostnader. Det gäller kostnader för

- konsultuppdrag, forskningsuppdrag och andra uppdrag till någon utanför kommittén,
- sådana sammanträden med kommittén som hålls på annan ort än den ordinarie sammanträdesorten och som varar mer än en dag (internatsammanträden),
- andra resor än resor till och från sammanträden med kommittén (t.ex. studieresor),
- publicering av betänkanden.

Departementen tillhandahåller blanketter för budgetförslag eller exempel på hur budgetförslag kan utformas och hjälper också kommittéerna i andra frågor som har med budgeten att göra.

4.3 Årlig arbetsredogörelse

Kommittéerna skall varje år lämna uppgifter om arbetsläget till departementet (12 § kommittéförordningen). Uppgifterna tas in i kommittéberättelsen, dvs. den redogörelse för kommittéerna som regeringen lämnar till riksdagen i början av varje år.

5 Planeringen av utredningsarbetet

Varje kommitté skall snarast göra upp en plan för utredningsarbetet (8 § kommittéförordningen). Denna arbetsplan skall ses över fortlöpande.

5.1 Planera utredningen mot ett mål

Att planera är att tänka efter – före, dvs. att förutse ett kommande resultat. Man gör klart för sig problemet, bestämmer sig för vart man vill nå och arbetar tills man nått målet. Det viktigaste skedet i hela utredningen är därför målsättningen, att bestämma vad betänkandet skall innehålla i stort, t.ex. förslag till ny lag, förslag till vissa åtgärder, en lösning på ett problem, en lista på problem, ett scenario, en dokumentation av rådande förhållanden. Några veckors grundligt tankearbete med detta i utredningens första skede kan spara mycket onödigt arbete senare och kanske också hundratusentals kronor!

Kommittéväsendets huvuduppgift är att ta fram fakta, analysera dem och lägga fram förslag. Därför är framställningen i det följande koncentrerad på hur man planerar med inriktning mot ett kommande förslag. Utredningar som har som huvudsyfte att enbart ta fram fakta, kanske av grundforskningskaraktär, och inte att komma fram till ett förslag ser förmodligen metoden, inte målet, som den viktigaste delen av utredningen. Även sådana utredningar bör rimligen leda till ett förväntat resultat, ett mål, men ett mål som kanske måste revideras under utredningens gång.

5.1.1 Klarlägg syftet med utredningen

Vid utformningen av kommittédirektiv strävar man efter att beskriva problemet och formulera syftet med utredningsuppdraget så tydligt att inga feltolkningar kan uppstå. Trots det kan det hända att kommittén behöver klarlägga syftet.

Här följer några exempel på förhållandet mellan syfte och det konkreta resultat man får om syftet nås:

Syfte: att kartlägga och dokumentera rådande förhållanden.

Resultat: ett dokument som visar hur något förhåller sig i dag, men inte mer. Kan vara bra som underlag för ett beslut om en fortsatt utredning.

Syfte: att analysera ett problem.

Resultat: en analys som visar vilka problemen är, vilken verkan de har och vad de beror på. Kan vara bra som underlag för att kunna besluta om en fortsatt utredning med syftet att föreslå något.

Syfte: att föreslå en lösning på ett problem.

Resultat: ett förslag till hur problemet skall lösas. Förslaget kan innehålla olika alternativ till lösning, visa skillnaderna mellan dem och vara mer eller mindre detaljerat. Ett förslag bör alltid beskriva konkreta följder av olika beslut.

Syfte: att nå en samförståndslösning.

Resultat: ett förslag till beslut som är en kompromiss mellan olika intressen eller ståndpunkter, faktiska åtgärder. Under utredningens gång har man mer eller mindre förhandlat om olika detaljer och till slut kommit överens om något som alla kan hålla med om.

Syfte: att väcka debatt.

Resultat: ett mer eller mindre djärvt förslag som man låter gå på bred remiss för att avläsa opinionsläget.

Syfte: att förutse följder.

Resultat: en förteckning över ett antal följder som utredningen tror kommer att uppstå vid ett visst handlande. Detta syfte bör återkomma som konkreta delmål för de flesta förslag som innebär förändringar. Det kostar mindre att förutse kommande problem och därmed undvika dem än att förändra först och sedan försöka lösa de problem som uppstår.

Detta är några möjliga syften för en utredning och vad resultaten kan bli om den når sina mål. Det finns också andra syften. Det viktiga är att kommittén så snart som möjligt klargör vad som förväntas av den.

5.1.2 Avgränsa och definiera uppdraget

Sedan man gjort klart för sig huvudsyftet kan det vara befogat att göra en mindre, förberedande utredning för att avgränsa och definiera uppdraget. En första avgränsning kan vara att fråga sig vad staten egentligen kan och vill besluta om. Som bekant kan staten t.ex. ange rättigheter eller förbjuda genom nya lagar, styra genom bidrag och påverka genom information.

Man bör se direktiven som ramar, och det ingår i kommitténs uppdrag att göra klart för sig mer exakt vad utredningen skall handla om respektive inte handla om. Det är lätt hänt att man tar på sig ett alldeles för stort uppdrag i förhållande till utredningens resurser och de tidsramar som angetts i direktiven.

En del direktiv ger direkta besked om vad som skall åstadkommas och varför. Andra överlåter åt kommittén att själv ta fram en objektiv lösning på ett problem eller ett förutsättningslöst förslag. Det kan vara en politisk eller moralisk fråga vad kommittén väljer att göra.

När gränserna är satta bör formuleringar och problem nagelfaras och konkretiseras. Kommittén måste i samband med detta kanske veta mer om ämnet, öka kunskapen inom kommittén så att den bättre kan planera utredningsarbetet. Någon kan därför få i uppdrag att samla in mer fakta, göra en förundersökning.

Som ytterligare en avgränsning och definition kan nästa avsnitt ses, dvs. att analysera problemen och skilja mellan problem, orsak och verkan.

5.1.3 Analysera problemet

Efter avgränsningen av uppdraget är det dags att gå på djupet, definiera vad det exakt handlar om och analysera problemet.

Olika typer av problem

Man kan definiera ett problem på olika sätt. Man kan tala om sökproblem: Vilka olika typer av utrustningar finns det? Eller urvalsproblem: Vilken typ av utrustning tillfredsställer behovet om tre år? Eller analysproblem: Exakt vilka funktioner måste utrustningen klara? Eller konsekvensproblem: Vilka krav på utbildning ställer respektive utrustning?

Skilj mellan problem och symptom

Utredarens uppgift är också att skilja mellan ett verkligt problem och symtomen på ett problem, att skilja mellan orsak och verkan.

Det är inte helt otänkbart att det problem som presenterats i direktiven visar sig vara ett symptom på ett problem. Utredningens kommande förslag på lösning av problemet påverkas ju av problemdefinitionen.

Om man i utredningen definierar problemet som ”ungdomarna dricker öl”, föreslår man förbud för ungdomar att dricka öl. Om man i stället definierar problemet som att ungdomarna saknar normer, kärlek och arbete och att symtomet på detta problem är att de dricker mycket öl, blir den föreslagna lösningen en annan än ölförbud.

5.1.4 Klarlägg utredningens intressenter och förutse deras förväntningar

En utredning kan ha många olika intressenter. Den självklara intressenten är uppdragsgivaren. Andra intressenter är de som berörs direkt eller indirekt av det kommande resultatet eller förslaget. Men det kan också vara fackliga organisationer, branschorganisationer och myndigheter av olika slag.

Man bör alltid i utredningens första skede kartlägga intressenterna och försöka förutse deras förväntningar. Därmed är det inte sagt att alla krav skall tillgodoses! Många av dem är motstridiga.

När förslaget presenteras kommer de olika intressenterna nämligen att förvänta sig att få svar på många frågor och att utredningen tagit hänsyn till just deras speciella krav och förutsättningar.

- Uppdragsgivaren förväntar sig ett underlag för beslut: förslag och konsekvensbeskrivningar, motiv med för- och nackdelar i en objektiv sammanställning, skillnaderna i olika avseenden mellan förslag och nuläge eller andra alternativ.
- De direkt berörda vill veta exakt hur förslaget påverkar dem.
- De fackliga organisationerna vill veta hur förslaget påverkar medlemmarnas trygghet, sysselsättning och löner.
- Branschorganisationer och arbetsgivare kommer att ställa krav på att förslaget inte negativt påverkar deras produktion, handlingsmöjligheter, rutiner och ekonomi.

Förväntningarna växer med tiden

När utredningen startar kan det finnas intressenter som är omedvetna om vilka krav de senare kommer att ställa. Även om kommittén t.ex. sänder ut en enkät och ber om synpunkter kan svaren bli tunna.

Om man i ett senare skede i kontakter med olika intressenter ber om synpunkter, kan svaren fortfarande bli mer eller mindre intetsägande. Men tystnaden innebär inte att det inte finns önskemål och krav. Intressenterna har blivit mer medvetna om vad som pågår men har svårt att artikulera sina krav. När kommittén så småningom lämnar sitt betänkande på remiss kommer intressenterna dock att kunna uttala sina krav.

En intressentanalys steg för steg

1. Kartlägg och lista alla tänkbara intressenter.
2. Förutse vilka krav som respektive intressent kan ha när utredningen presenterar förslaget.
3. Precisera kraven närmare och bestäm vilka som hamnar inom det väl avgränsade uppdraget.
4. Prioritera motstridiga krav och bestäm vilka ni skall ta hänsyn till.
5. Se till att resultatet återkommer som ett antal delmål i nästa skede av utredningen.

5.1.5 Fastställ det verkliga utredningsuppdraget

Utifrån de resultat som kommittén fått av de tidigare problemanalyserna, avgränsningarna, definitionerna, förstudien och intressentanalysen kan den nu fastställa det verkliga, konkreta utredningsuppdraget.

Ibland kan det krävas att sekreteraren har en särskild föredragning om detta så att hela utredningsgruppen får en översikt och avgränsningar och definitioner blir tydliga.

5.1.6 Skriv en principskiss

Ett bra sätt att konkretisera arbetet och driva det framåt är att skriva en principskiss över det kommande betänkandets innehåll. Även om man inte kan precisera innehållet i några tänkbara förslag går det ofta att skissera vilka typer av förslag som kan bli aktuella, vilka konsekvenser som behöver beskrivas, vilka krav från intressenterna som skall redovisas, hur detaljerat man skall redovisa kostnader, om man skall redovisa enbart ett förslag och skillnaderna jämfört med nuläget eller om man

skall redovisa flera alternativ. Diskutera sedan principskissen i kommittén.

Om gruppen inte kan enas nu, kan den rimligen inte heller enas om resultatet senare.

5.1.7 Kontrollera med uppdragsgivaren

Kommitténs uppfattning om utredningsuppdragets avgränsning och inriktning bör stämmas av med departementet. Ju vidare eller vagare direktiv, desto viktigare är det att kommittén talar om hur den uppfattat uppdraget och vad den tänker inrikta sitt arbete på.

Om en departementstjänsteman medverkar i kommittén, kan han eller hon utgöra en smidig länk i kontakterna mellan kommittén och departementet.

Om man försummar att stämma av kommitténs uppfattning av givna direktiv, kan hela arbetet i fortsättningen gå snett. Missförstånd kan komma att hänga med under hela utredningens gång och slutresultatet kan komma att underkännas.

Resultatet av arbetet hittills i utredningen bör alltså vara att:

- uppdraget är väl avgränsat och definierat,
- kommitténs intressenter och deras förväntningar är klarlagda och att kommittén har bedömt vad som bör tas med i utredningsarbetet och vad som inte skall utredas,
- kommitténs uppfattning av direktiven stämmer väl överens med uppdragsgivarens intentioner,
- det finns ett fullgott underlag för att sätta mer konkreta mål för utredningens resultat,
- det finns en principskiss på betänkandet.

5.2 Sätt konkreta mål

Målformuleringen är av den absolut största betydelse för utredningen. Det är nämligen målen som

- bestämmer resultatet av arbetet,
- ger underlaget till en realistisk handlingsplan,
- styr arbetet med att söka information så att man inte söker för mycket eller missar väsentligheter,
- är en förutsättning för att utredningen skall kunna delegera arbetsuppgifter och specificera krav på tjänster från konsulter eller andra utomstående,
- ger dispositionen till betänkandet.

Därför är det mycket viktigt att man sätter målen sedan man kontrollerat syftet och avgränsningarna med uppdragsgivaren.

Det är vid målformuleringarna man kan få de objektiva synpunkterna från sakkunniga och experter, det är nu man kan jämkä samman olika åsikter i de principiella frågorna.

Det är när man sätter målen som man får reda på om utredningsgruppen vill ha ett förslag eller något annat, vad kommitténs förslag i så fall skall innehålla – och vad det inte skall innehålla. Nu kan och bör man besluta om det skall bli ett enda förslag eller om man skall redovisa flera alternativ och i så fall vilka.

När målen fastställs måste man enas om detaljeringsgraden i förslaget, om t.ex. kostnaderna skall redovisas i form av grova uppskattningar eller i kronor, timmar, manår eller andra sorter.

Gruppen skall också vara överens om vilka typer av konsekvenser som redovisas och om man skall presentera dem i form av graderade listor på för- och nackdelar eller i jämförande tabeller eller på annat sätt.

Alla tjänar på att arbeta hårt med att sätta målen. All extra energi och fantasi under denna process är investeringar som lönar sig flera gånger om – i form av tid för utredarna, tid för utredningen och kvaliteten på slutprodukten.

Är alla överens om målen är man ju samtidigt överens om

- resultatet,
- arbetssättet,
- planeringen i stort,
- dispositionen av betänkandet,
- samrådet.

Den som är tveksam eller har en avvikande mening bör tala om detta nu när målen sätts – inte sedan utredningen är klar och målen har nåtts.

Exempel på hur man kan sätta mål för en utredning

En kommitté skall ” utreda problem med att myndigheternas skrivelser inte förstås av icke-specialister och föreslå åtgärder för att lösa problemen” . Ett mål för denna utredning skulle kunna se ut som följer:

Huvudmål: Föreslå åtgärder som leder till att myndigheternas tjänstemän skriver lättbegripliga texter. Förslaget skall läggas fram inom ett år.

Delmål: Ange ett realistiskt mål och en principiell inriktning av språkvårdsarbetet hos myndigheterna. Målet skall uttryckas i en norm för läsbarhet eller begriplighet. Inriktningen skall visa på både principer och åtgärder i stort, bedömda mot de ekonomiska konsekvenserna.

Delmål: Föreslå åtgärder för att underlätta för myndigheternas skribenter att skriva begripligt, t.ex. genom mallar för olika typer av skrivelser, utbildning av skribenterna, stöd av språkvårdare, ökad status för språkvårdare och ändrade attityder hos överordnade.

Delmål: Prioritera de föreslagna åtgärderna efter hur angelägna de är, sett från hur stort och snabbt genomslaget kan bli för dem.

Delmål: Föreslå en tidsplan för genomförandet av de prioriterade åtgärderna.

Delmål: Uppskatta kostnaderna för åtgärderna för de närmaste tre åren enligt tidsplanen och ange övriga kostnader i stort.

Delmål: Visa hur den förväntade effekten av förslagen enligt tidsplanen skiljer sig från nuvarande förhållanden, räknat i

- läskostnader för de anställda,
- besparad tid för svar på frågor från allmänheten,
- krav på öppen redovisning och demokrati.

Därmed har kommittén bestämt slutresultatet: Det blir ett antal förslag som prioriterats och kostnadsuppskattats, en beskrivning av effekterna och vinsterna och en tidsplan.

Om man bryter ner varje delmål ytterligare en nivå, har man fått ett realistiskt underlag för den fortsatta planeringen, att för varje delmål bestämma vad man behöver veta, vilken arbetsmetod som skall användas, när respektive åtgärd skall vara klar och vad den kostar i stort.

5.3 Välj metod för att nå delmålen

Först när de konkreta delmålen har fastställts bestämmer man vilka olika arbetsmetoder som behövs för att nå dem. En bra genväg är att först för varje delmål skriva ner svaret på frågan: vad behöver vi veta för att nå detta delmål?

Därefter följer frågorna: Vilken är den bästa arbetsmetoden för att samla in denna information? Vilka konkreta åtgärder skall vidtas?

När svaret finns på den sista frågan kan man lätt uppskatta utredningens behov av resurser och bestämma vem av de medverkande som skall göra vad och när det skall göras. Därmed är den *egentliga* planeringen klar.

Nästa steg kan vara att föra upp utredningsaktiviteterna på en lista i den ordning de skall göras och ange de tidpunkter då de skall starta respektive vara klara.

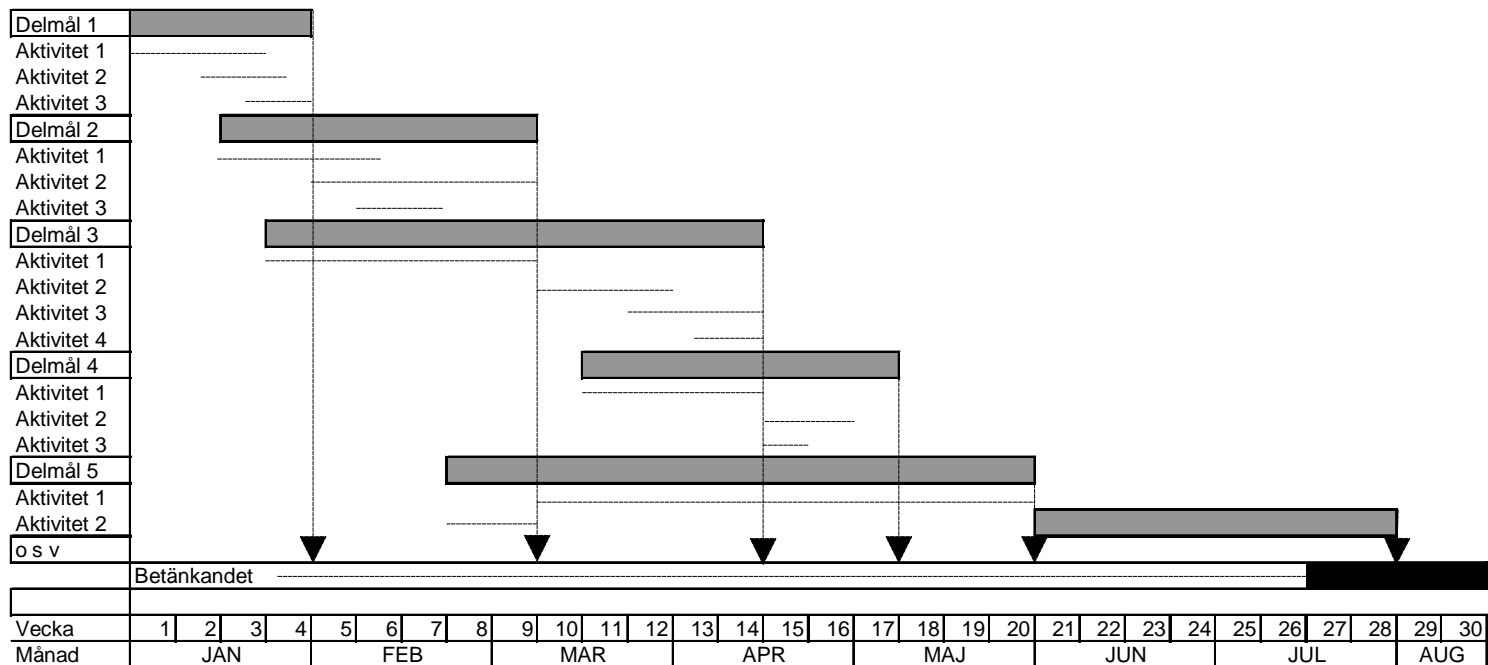
Planeringen kan åskådliggöras i form av ett s.k. Gantt-schema (se exempel). Fördelen med ett sådant schema är att det ger översikt och lämpar sig väl att presenteras vid kommittésammanträdena. Gantt-schemat visar visserligen inte hur olika aktiviteter är beroende av varandra, men det kan enkelt åtgärdas med några extra streck i schemat.

Tips på litteratur om planering och utredningsmetodik finns i *bilaga 3*.

Att tänka på vid planeringen:

- Vad skall göras? Vilken konkret handling skall utföras?
- När skall handlingarna starta respektive vara klara?
- Vem skall göra vad och vem ansvarar för att det blir gjort?
- Kan de utsedda personerna verkligen göra det de skall? Har de kunskaper själva? Måste de anlita specialister? Finns sådana?
- Har de utsedda de kansliresurser och hjälpmedel som behövs?
- Hur skall utredningen få veta att allt blir gjort, dvs. hur och när skall rapporteringar eller andra kontroller ske?

Exempel på ett Gantt-schema



6 Regelreformer – mål och metoder

Det ingår i uppgifterna för de allra flesta kommittéer att antingen ompröva lagregler eller andra regler som är i kraft eller överväga införandet av nya regler om sådant som tidigare varit oreglerat.

Kommittéer har i och med det en viktig roll i strävandena att begränsa regelfloran och höja kvaliteten på de regler som behövs. En sammanfattande benämning på dessa strävanden är regelreformer.

6.1 Regler som styrmedel

Regler är nödvändiga för att ett samhälle skall fungera effektivt. De behövs bl.a. för att skydda liv, hälsa och säkerhet, arbetstagare och konsumenter liksom för att främja en god miljö och skapa social trygghet.

Samtidigt är det viktigt att regler utformas så att de ger den effekt som är avsedd och inte i onödan ger effekter som är negativa från allmän synpunkt.

Regler fungerar som ett styrmedel bland många för att påverka mänskligt handlande. Den centrala kvalitetsfrågan gäller med denna utgångspunkt om regeln eller regelsystemet är det bästa sättet att uppnå den avsedda effekten. I vad mån regler verkligen fungerar på det avsedda sättet beror på en rad faktorer, bl.a. deras utformning och genomslagskraft. Det betyder att man vid regelgivning måste analysera exempelvis

- om de regler som man tänkt sig är det bästa medlet att uppnå det som man vill åstadkomma (man brukar skilja mellan informativa, ekonomiska och administrativa styrmedel),
- om en reglering är effektivt utformad i fråga om organisationen för handhavandet, beslutsnivåer m.m. (observera att delegering har anknytning till regelreformer),
- reglernas faktiska genomslagskraft,
- (avsedda eller icke avsedda) bieffekter,
- system för uppföljning och utvärdering av olika slag.

Regelreforming med den här sakinriktade utgångspunkten har mycket vidare aspekter än de rent juridiska.

I praktiken är reglers innehåll ofta ett resultat av kompromisser och intresseavvägningar. I en komplex verklighet finns ofta målkonflikter. Det gör inte frågan om regelkvalitet mindre betydelsefull. Många regler har t.ex. fått helt andra – inte sällan negativa – effekter än som avsetts eller beräknats och detta har inte sällan berott på omständigheter som borde ha varit möjliga att förutse vid en omsorgsfull konsekvensanalys.

Också den regelreforming som kan sägas ha övervägande lagteknisk karaktär är viktig, inte minst för rättssäkerheten och för att Sverige skall uppfylla sina internationella förpliktelser. Regelreforming med denna inriktning går ut på att t.ex.

- förenkla regelsystemet genom att göra det mindre detaljerat och klarare utformat språkligt och redaktionellt,
- sanera regelsystemet genom att avskaffa föråldrade eller onödiga regler och allmänt verka för en minskning av antalet regler,
- genomföra EG-direktiv,
- komplettera EG-förordningar med de svenska föreskrifter som behövs för att dessa förordningar skall få genomslag.

6.2 Regler som beslutas av förvaltningsmyndigheter eller av kommuner

Många detaljregler bestäms självständigt av sektorsmyndigheter eller kommuner efter bemyndigande av regeringen. Detta har haft betydelse för regelkvaliteten. Frågan om detaljeringsnivåer i regelverk har diskuterats i olika sammanhang, se t.ex. prop. 1987/88:22 om vissa grundlagsfrågor m.m. (s. 36). På en del områden kan det vara ofrånkomligt att detaljregler beslutas under regeringsnivån.

Regeringens kontroll av denna regelgivning sker exempelvis genom att myndigheter under regeringen är skyldiga att förteckna sina regler och underställa regeringen vissa regler. Bestämmelser om detta finns i författningssamlingsförordningen (1976:725), verksförordningen (1995:1322) och förordningen (1994:2029) om tekniska regler. Regelgivningen sker dock i övrigt självständigt.

På en del områden är myndighetsreglerna och de kommunala reglerna både många och praktiskt betydelsefulla. Kommittéer har ofta anledning att studera även dem, t.ex. för att överväga hur normgivningen hos olika regelgivare kan samordnas så att den enskilde inte kommer i kläm mellan skilda regelsystem.

6.3 Europakonventionens krav

Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får lagar eller andra föreskrifter inte beslutas i strid med den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller konventionen som lag här i landet.

Konventionens krav (t.ex. kraven enligt artikel 6 på tillgång till nationell domstolsprövning när det gäller civila rättigheter och skyldigheter) måste beaktas när kommittéer lägger fram förslag till nya eller ändrade regler på områden där dessa krav gör sig gällande.

6.4 EG-rättens krav

Också EU-medlemskapet återverkar på uppgifter och befogenheter för svenska regelgivare och därmed även på kommittéernas arbete med att utforma förslag till lagar och andra föreskrifter.

Enligt lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen gäller EG:s regelverk här i landet med den verkan som följer av de grundläggande fördragen.

Regelverket (på franska *l'acquis communautaire*) består inte bara av dessa fördrag och av de EG-förordningar, EG-direktiv och andra rättsakter som EU-institutioner har beslutat. Det omfattar också varje internationellt avtal som någon eller flera av de tre gemenskaperna inom EG är part i och som inte har manifesterats i någon sådan rättsakt. Även de s.k. blandade avtalen, dvs. internationella överenskommelser i vilka såväl gemenskapen som medlemsstaterna är parter på den ena sidan, utgör en integrerad del av EG:s rättsordning. Alla internationella avtal där EG är part finns i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT). I regelverket ingår vidare EG-domstolens praxis.

En av de principer som EG-domstolen har lagt fast i sin praxis innebär att nationella regler inte får strida mot EG:s. Skulle detta ändå inträffa, har gemensapsrätten företräde.

En annan begränsning, som gäller enligt EG-domstolens praxis, är att EG-förordningar inte får införlivas genom nationell normgivning eftersom det kan skapa tvivel om deras ursprung och rättsliga effekt. Också detta måste svenska regelskrivare respektera.

6.5 Att genomföra EG-direktiv

Direktiv är rättsakter som EU-institutioner riktar till medlemsstaterna och som syftar till att få till stånd samordnade regler. De anger ett resultat som skall uppnås inom en bestämd tid men överlåter åt medlemsstaterna att själva bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Om medlemsstaterna inte genomför direktiven inom den bestämda tiden eller inte genomför dessa på ett fullgott sätt kan de bli skadeståndsskyldiga (jfr EG-domstolens dom i Francovich-målen, mål C-6/90 och C-9/90 Francovich, REG 1, 1991, s. 5357).

En del direktiv är allmänt hållna medan andra är detaljrika. Ju mer allmänt hållet ett direktiv är, desto större utrymme blir det för medlemsstaterna att bestämma om genomförandet.

Ofta behövs det nya eller ändrade *föreskrifter* för att genomföra direktiv. En del av dessa föreskrifter är sådana att de kan beslutas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av en myndighet under regeringen.

Det är många frågor som kräver ett ställningstagande innan en kommitté lägger fram förslag om föreskrifter för att genomföra ett direktiv. Följande förtjänar att framhållas:

- I vilken utsträckning finns det redan svenska föreskrifter som motsvarar direktivets krav? Vilka ytterligare föreskrifter behövs för att genomföra direktivet? Behöver gällande föreskrifter upphävas?
- Vilka delar av direktivet bör inte ges någon motsvarighet i svensk författningstext?
- Hur detaljerade skall de svenska föreskrifter vara som för över innehållet i övriga delar av direktivet till svensk rätt?
- Hur mycket av omformning krävs för att strukturera och presentera innehållet på ett sätt som är lämpligt för svenska förhållanden?
- Finns det skäl att avvika från direktivets terminologi vid den språkliga utformningen av enskilda regler?
- Innehåller direktivet något som är oklart och bör förtydligas i de svenska föreskrifterna?
- Bör någon del av direktivet föras över ordagrant till svensk rätt? Bör överföringen i så fall ske genom att texten återges i de svenska föreskrifterna eller genom att dessa hänvisar till texten utan att återge den?

Dessa frågor behandlas närmare i det följande. Men först några ord om kollektivavtal, praxis och allmänna råd som medel för att genomföra EG-direktiv.

Kollektivavtal kan vara ett sätt att genomföra direktiv om förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Se prop. 1995/96:162 EG:s arbetstidsdirektiv och den skriftväxling mellan Sverige och kommissionen som finns intagen i prop. 1994/95:19 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (bilaga 12).

En särskild fråga är om ett direktiv kan anses vara genomfört genom att det finns en nationell *praxis* på området. För detta krävs enligt EG-domstolen en betydande klarhet och säkerhet. Enskilda måste t.ex. kunna göra gällande sina rättigheter enligt direktivet vid en domstol i medlemsstaten. Det räcker således inte att direktivet följs upp genom en administrativ praxis som kan ändras efter förvaltningens eget gottfinnande.

Det är i allmänhet inte heller tillräckligt med en uppföljning genom *allmänna råd*, dvs. genom att en myndighet lämnar generella rekommendationer om hur en svensk författning bör tillämpas för att direktivets krav skall uppfyllas.

Detta utesluter inte att det ibland är ändamålsenligt med allmänna råd om hur de föreskrifter bör tillämpas som genomför ett direktiv.

6.5.1 En teknik med inslag av både omformning och ordagrann överföring

Direktiv skall i princip omformas och alltså inte föras över ordagrann till svensk rätt. För delar av vissa direktiv – och då främst texter i bilagor med ett utförligt, handboksliknande innehåll – är dock en ordagrann överföring lämpligare.

Traditionella metoder är otillräckliga

Två metoder har brukat användas för att införliva internationella överenskommelser med svensk rätt: transformering och inkorporering.

Vid *transformering* förs innehållet i en text över till svenska föreskrifter. Dessa utformas enligt den teknik för regelgivning som normalt används i Sverige.

Inkorporering innebär att en text förs över till svensk rätt ordagrann, utan någon sådan omformning som görs vid transformering.

Ingen av dessa metoder i renodlad form är lämplig eller tillräcklig som teknik för att genomföra direktiv. Som kommer att framgå av det följande behövs det en *kombination* av omformning och ordagrann överföring.

Varför direktiv behöver omformas

Direktiven anger att det är medlemsstaterna som skall vidta åtgärder, se till att något blir gjort osv. Redan av detta skäl är det inte lämpligt eller tillräckligt att direktiven förs över till svensk rätt i oförändrad form. För att bli tydliga och få genomslag på det nationella planet behöver de omformas.

Direktiven innehåller för övrigt åtskilligt som inte bör ges någon motsvarighet i svensk författningstext. Det gäller bl.a. den bakgrundsteckning som brukar finnas i ett direktivs ingress samt artiklar om direktivets syfte, om medlemsstaters rätt att ha regler som är strängare än direktivets, om hur direktivet kan ändras, om EG-kommittéers sammansättning, uppgifter och arbetsformer och om rapportering mellan kommissionen, rådet och Europaparlamentet.

Vidare kan det ibland vara så att det redan finns svenska föreskrifter som delvis uppfyller några av de krav som direktivet ställer. Förvaltningslagen (1986:223) är t.ex. ofta tillräcklig för att följa direktivbestämmelser om motivering av beslut och underrättelse om beslut. De nya föreskrifter som krävs för att genomföra direktivet bör då givetvis utformas med hänsyn till detta.

Direktiv skall alltså i princip omformas och inte överföras ordagrant till svensk rätt.

Vilka inslag av ordagrann överföring som är lämpliga

Direktiven är emellertid mångskiftande både till form och innehåll. En del av dem har bilagor som är utformade på ett annat sätt än huvudtexten.

Dessa bilagor kan ha ett utförligt, handboksliknande innehåll och knappast ge något utrymme för medlemsstaterna att omforma texten. De kan innehålla tekniska specifikationer för motorfordon, ingående beskrivningar av hur olika anordningar skall funktionsprovas, av hur varuprover skall tas och av hur kemiska analyser skall göras, mallar för blanketter, symboler för märkning av varor, ritningar för tekniska installationer och mycket annat.

För sådana delar av ett direktiv är en ordagrann överföring ofta den smidigaste metoden.

Varje ordagrann överföring av direktivtext måste föregås av en ordentlig genomgång av texten. Bestämmelser som är formulerade som uppmaningar till medlemsstaterna bör inte föras över på detta sätt. Det samma gäller när en ordagrann överföring av någon annan anledning kan leda till missförstånd i tillämpningen, t.ex. därför att texten är mot-

sägelsefull eller svårbegriplig för svenska läsare. I sådana fall bör texten omformas så att innehållet blir tydligt.

6.5.2 Detaljeringsgrad

De svenska föreskrifterna bör vara lika utförliga som direktivets, om det inte är klart att en mindre utförlighet är tillräcklig.

Frågan hur utförliga de svenska föreskrifterna bör vara i förhållande till ett bakomliggande direktiv har diskuterats i ett lagstiftningsärende om oskäliga avtalsvillkor i konsumentförhållanden (prop. 1994/95:17 s. 28). Den bedömning som då gjordes efter nordiskt samråd utgick från att de nationella bestämmelserna bör preciseras på samma sätt som direktivets bestämmelser, om det inte är klart att en lägre preciseringsgrad är tillräcklig.

En slutsats den gången blev att innehållet i en bilaga till det aktuella direktivet inte behövde komma till särskilt uttryck i den svenska författningstexten (prop. s. 47). Det gällde en bilaga med exempel på avtalsvillkor som – beroende på omständigheterna i varje enskilt fall – ofta men inte alltid kan anses oskäliga enligt en allmänt hållen regel om detta i direktivets huvudtext.¹

Detta kan jämföras med den teknik som valts vid genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/11/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar beträffande märkning av material som används i huvudbeståndsdelarna av skodon som saluförs i detaljistledet. Direktivet har en bilaga med exempel på varor som omfattas av direktivet. I Konsumentverkets föreskrifter om märkning av skor, som beslutades den 22 augusti 1995 som en del av genomförandet av direktivet, har verket valt att ta in en bilaga med samma innehåll som direktivets bilaga.

¹ EG-kommissionen har hävdats att direktivets bilaga måste genomföras i bindande lagstiftningsform. Sedan Sverige vidhållit att direktivet genomförts korrekt har kommissionen väckt talan mot Sverige i EG-domstolen.

6.5.3 Systematik

Innehållet i författningar som genomför direktiv bör struktureras och presenteras på ett sätt som ansluter till svensk tradition.

Den författning som genomför ett direktiv bör ha en systematik som är lämplig för svenska förhållanden och som bygger på den systematik som hittills har använts i Sverige. Åtgärder som att ersätta direktivets artikelnummer med paragrafnummer är sällan tillräckliga. En mer genomgripande omformning brukar behövas.

Sakinnehållet bör ordnas på det sätt som är mest logiskt och praktiskt för den som skall tillämpa föreskrifterna.

Nya författningar (med undantag för mycket korta författningar och för bilagor till författningar) delas in i paragrafer så att en paragraf normalt består av högst tre stycken.

Långa meningar och invecklad satsbyggnad förekommer inte sällan i direktiven men bör undvikas i svenska författningar. Detsamma gäller bruket av romerska siffror för att markera de olika leden i en uppräknings. Svenska författningar bör inte heller ha ingresser av den typ som finns i direktiven.

6.5.4 Konsekvent och begriplig terminologi

Vid den språkliga utformningen av enskilda regler bör man inte utan skäl avvika från direktivets terminologi.

Huvudlinje

Språkbruket i de svenska föreskrifter som skall genomföra direktivet bör bygga på direktivets termer, ord och fraser. Det minskar risken för att föreskrifterna oavsiktligt kommer att avvika från direktivets innehåll. Vidare kan EG-domstolens avgöranden om hur direktivet skall tolkas ge direkt vägledning för tolkningen och tillämpningen av de svenska föreskrifterna, om språkbruket är likartat.

Avsteg från huvudlinjen

Ibland är det dock ändamålsenligt att de svenska föreskrifterna har ett något annat språkbruk än det som används i ett bakomliggande direktiv. Ett uttryckssätt som är tydligare och mer lättbegripligt för svenska läsare kan behövas, t.ex. för att undvika missuppfattningar i tillämpningen.

Ett annat fall är det att direktivet innehåller minimikrav och att kommittén väljer att föreslå strängare krav. Också i sådana fall kan det vara på sin plats med en annan formulering men då för att uttrycka ett delvis annat innehåll.

Terminologiska misstag bör anmälas till departementet

Vid utformningen av direktiv strävar man inom EG efter en konsekvent och enhetlig terminologi. Misstag förekommer dock. Skulle kommittén upptäcka ett terminologiskt misstag i en direktivtext, kan kommittén i sitt förslag till svenska föreskrifter använda den korrekta termen.

Alla fel som upptäcks i ett direktiv bör anmälas till departementet som vid behov ordnar med en rättelse av direktivet.

Föråldrade beteckningar

Observera att en del äldre direktivtexter innehåller beteckningar som är föråldrade och som i svensk författningstext bör ersättas med sina moderna motsvarigheter. Så bör t.ex. "Europeiska gemenskapernas råd" ersättas med "Europeiska unionens råd".

Ett annat exempel är namnet Europeiska ekonomiska gemenskapen och dess förkortning EEG. Det nya namn som infördes den 1 november 1993, genom artikel G i Fördraget om Europeiska unionen, är Europeiska gemenskapen och det bör förkortas EG. Förkortningen EG bör användas i stället för EEG också i olika sammansättningar. Beteckningen EEG-typgodkännande bör alltså ersättas med EG-typgodkännande vid överföringen till svensk författningstext, EEG-handelsgödsel blir EG-handelsgödsel osv.

Undantag: Förkortningen EEG behålls i kombinerade siffer- och bokstavs-beteckningar för rättsakter, t.ex. i hänvisningar till "förordning (EEG) nr 3886/92" och "direktiv 77/535/EEG". Det gäller rättsakter som har tillkommit före namnändringen, dvs. före den 1 november 1993.

Se vidare det som sägs om användningen av dessa och andra beteckningar (t.ex. EU och EG) i Statsrådsberedningens promemoria Användningen av beteckningarna EU och EG (PM 1993:4), i Stats-

rådsberedningens promemoria Redaktionella och språkliga frågor i EU-arbetet (PM 1996:4) och i Statsrådsberedningens handbok Myndigheternas föreskrifter (Ds 1998:43) avsnitt 7.4.9.

6.5.5 Tolkning av oklara direktiv

Vid genomförandet av direktiv som innehåller oklara formuleringar bör kommittén sträva efter att tydliggöra innehållet i stället för att föra över oklarheten till det egna författningsförslaget.

Jämför med andra språkversioner, beakta EG-domstolens praxis

Direktiv kan vara både komplicerade och oklara. Glöm dock inte att direktivets ingress ibland ger ledning vid tolkningen.

Om kommittén finner att den svenska direktivtexten är oklar, bör texten kontrolleras mot några andra språkversioner, t.ex. de engelska, danska, franska och tyska texterna.

Eventuell praxis från EG-domstolen om hur direktivet skall tolkas måste kommittén också beakta.

Om oklarheten kvarstår efter dessa kontroller, kommer frågan upp om kommittén skall göra en egen tolkning i sitt förslag till föreskrifter eller ta in den oklara formuleringen där.

Fördelar och nackdelar med att kommittén gör en egen tolkning

Fördelen med att man gör en tolkning i de svenska föreskrifterna är att tvekan och omotiverade skillnader i tillämpningen då undviks. Kommittén har ofta bättre förutsättningar att klarlägga det som är otydligt i ett direktiv än vad de har som föreskrifterna riktar sig till.

Å andra sidan kan en tolkning som EG-domstolen senare underkänner ställa till skada.

Vilken väg som bör väljas beror bl.a. på vilken typ av oklarhet det gäller.

Olika fall av oklarhet

I direktiven används vida och vaga formuleringar som sammanfattande beteckningar för förhållanden som varierar från en medlemsstat till en annan. I sammanhang där bara svenska förhållanden avses går det ofta att uttrycka sig tydligare. Kommittén bör då göra detta i sitt förslag till föreskrifter för att genomföra direktivet.

Att ett uttryck är oklart för svenska läsare kan också bero på att det återger något utländskt förhållande som saknar motsvarighet i Sverige. Det är ofta lämpligt att kommittén i sitt författningsförslag förklarar dessa uttryck.

Vidare kan misstag, förbiseenden och liknande tillkortakommanden ligga bakom oklarheter i direktiv. Ett exempel är att två bestämmelser har blivit delvis motstridiga, ett annat att olika språkversioner skiljer sig något till innehållet. Även i sådana fall bör kommittén i regel göra en tolkning i sitt förslag till författningstext.

I andra fall kan oklarheten vara följden av en kompromiss där man medvetet valt en oprecis formulering för att ge utrymme åt en rättsutveckling i tillämpningen. Då är det olämpligt att kommittén gör en precisering i sitt förslag.

Skulle det visa sig att den tolkning av ett direktiv som har gjorts i svenska föreskrifter inte är hållbar, t.ex. därför att EG-domstolen underkänner den, skall de svenska föreskrifterna givetvis ändras.

Hjälp i tveksamma fall

Det är naturligtvis inte alltid lätt för en kommitté att avgöra om en oklarhet är sådan att kommittén bör försöka undanröja den. Kommittén kan då ha hjälp av att konsultera någon som har medverkat vid utarbetandet av direktivet. Det går alltid bra att ta kontakt med Regeringskansliet eller andra myndigheter för att få upplysningar eller synpunkter.

6.5.6 Ordagrann överföring av direktivtext

Det är möjligt att föra över delar av ett direktiv ordagrant till svensk rätt genom att i svensk författningstext hänvisa till direktivtexten utan att återge den.

Denna möjlighet bör utnyttjas med urskillning. En förutsättning bör vara att det framstår som opraktiskt att belasta en svensk författningssamling med ett omfattande material som de berörda ändå har tillgång till.

Två metoder: återgivande och hänvisning

Som har framgått av avsnitt 6.5.1 kan direktiv ha bilagor som lämpar sig för en ordagrann överföring. En sådan överföring kan ske på två sätt. Den svenska regelgivaren kan i sin författning

- återge den text som skall överföras, eller
- hänvisa till texten i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) utan att återge den.

Tekniken att i en svensk författning återge den text som förs över ordagrant har sedan länge använts för vissa internationella överenskommelser, bl.a. för delar av EES-avtalet. Möjligheten att göra överföringar genom att hänvisa till texter i EGT är däremot en nyhet som följer av EU-medlemskapet. Denna möjlighet skall ses i ljuset av att EGT efter Sveriges inträde i EU, har officiell status som författningssamling för de EG-rättsakter som skall gälla här i landet.

Att tänka på vid val av metod

Vilken av de båda teknikerna som är lämpligast – återgivande eller hänvisning – beror på omständigheterna i det enskilda fallet, framför allt textens omfång, vilken personkrets som reglerna riktar sig till och vilken praktisk betydelse det kan ha för tillämpningen att de återges i en svensk författningssamling.

Det bör beaktas att författningssamlingarna kan förlora i överskådlighet om de belastas med ett omfattande material som redan finns i EGT och kanske också i någon handbok eller annan specialpublikation som de berörda använder. Den berörda personkretsen är ofta begränsad till ett fåtal specialister hos t.ex. biltillverkare, branschorganisationer och laboratorier.

Vidare bör kostnaderna för ett återgivande i en svensk författningssamling tas med vid bedömningen av vilken teknik som är lämpligast.

Det kan hända att den direktivtext som skall föras över ordagrant har blivit svåröverskådlig till följd av ändringar. Läsaren måste ställa samman texten i flera nummer av EGT för att få fram den gällande lydelsen. Då är det ofta lämpligt att kommittén gör en sådan sammanställning och tar in den som en bilaga till den egna författningstexten i stället för att använda hänvisningstekniken.

6.6 Svenska föreskrifter som komplement till EG-förordningar

En EG-förordning kan behöva kompletteras med svenska föreskrifter inte bara när den innehåller bestämmelser om kompletterande nationell normgivning utan också i en del andra fall.

De svenska föreskrifterna bör alltid ge klart besked om vilken EG-förordning de kompletterar.

EG-förordningar beslutas av institutioner inom EU. De är bindande i sin helhet och direkt tillämpliga i alla medlemsstater. Något nationellt införlivande är – som framgått av avsnitt 6.4 – inte tillåtet enligt EG-rätten.

En annan sak är att en del EG-förordningar behöver kompletteras med svenska föreskrifter på olika konstitutionella nivåer.

Två typer av kompletteringar

1. Det kan framgå av en förordning att medlemsstaterna skall eller får meddela nationella föreskrifter för att i något avseende fylla ut förordningen, göra undantag från den eller på annat sätt komplettera den.
 - Ett exempel är förordning (EEG) nr 3950/92 av den 29 december 1992 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter. Där förutsätts att gemenskapsreglerna skall fyllas ut genom nationella bestämmelser om överlåtelse av mjölkkvoter. Sådana bestämmelser har beslutats av regeringen och finns i förordningen (1994:1714) om mjölkkvoter m.m.
 - Ett annat exempel är att medlemsstaterna, enligt förordning (EEG) nr 918/83 av den 28 mars 1983 om upprättandet av ett gemenskaps-

system för tullbefrielse, får föreskriva undantag från skyldigheten enligt tullkodexens bestämmelser att betala tull för varor som införs av en person som återvänder hit efter att på grund av sitt arbete ha vistats i tredje land under en längre tid. Enligt lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m. har regeringen riksdagens bemyndigande att meddela sådana föreskrifter om tullfrihet.

2. Även när det inte anges i en förordning kan det behövas nationella föreskrifter för att den skall kunna tillämpas och få genomslag.
- Exempel: föreskrifter om skyldighet för företag att lämna vissa uppgifter som behövs för tillämpningen och föreskrifter om påföljder vid överträdelse.

Kommittéerna skall, inom ramen för sina uppdrag att lägga fram författningsförslag, överväga behovet av att komplettera EG-förordningar med svenska föreskrifter.

Upplysningar om bakomliggande EG-förordningar

Ofta är det inte möjligt eller lämpligt att de svenska föreskrifter som skall komplettera en EG-förordning utformas så att de kan läsas och förstås fristående. För att föreskrifterna skall bli begripliga måste läsaren sätta dem i samband med den bakomliggande EG-förordningen. Att så sker kan vara viktigt också för tillämpningen av EG-förordningen.

Man bör därför alltid i de föreskrifter som kompletterar en EG-förordning upplysa om vilken förordning det gäller.

Samtidigt bör kommittén undvika att i sin författningstext återge något av förordningens innehåll, utom när det behövs för sammanhanget. När ett sådant återgivande är nödvändigt, skall det ske på ett sätt som gör klart att det handlar om en ren upplysning och inte om något nationellt införlivande av förordningen, vilket ju inte är tillåtet.

6.7 Att befria regeringen från förvaltningsärenden och uppfylla Europarättens krav på domstolsprövning av förvaltningsbeslut

Ibland kan det ingå i kommitténs uppdrag att lämna förslag i frågor som:

- Vilken myndighet skall pröva ärenden av en viss typ?
- Skall myndighetens beslut kunna överklagas och i så fall till vilken instans?

Då är det viktigt att kommittén uppmärksammar behovet av att befria regeringen från så många förvaltningsärenden som möjligt. Det gäller både förstainstansärenden och överklaganden. Europakonventionens och EG-rättens krav på domstolsprövning av förvaltningsbeslut måste också beaktas.

6.7.1 Regeringen skall bara pröva ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ

Det har länge varit en strävan att befria regeringen från ärenden av löpande art. Detta önskemål skall ses mot bakgrund av intresset av att statsråden och departementen skall få möjlighet att ägna mer tid och kraft åt reformarbete och åt övergripande planering och prioritering.

Regeringsformens regler om formerna för regeringens arbete vilar på förutsättningen att detta skall begränsas till sådana angelägenheter som typiskt kräver ett ställningstagande från regeringen eller någon i regeringskretsen. I grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 184) ansåg därför den dåvarande justitieministern att det var angeläget med ytterligare delegeringar.

Ett led i det fortsatta delegeringsarbetet var de riktlinjer för en systematisk översyn av reglerna om rätt att överklaga ärenden till regeringen som riksdagen lade fast 1984 och som framgår av prop. 1983/84:120 och bet. 1983/84:KU23. Riktlinjerna är avsedda att vara vägledande också när man utformar överklaganderegler i nya ärendegrupper. De innebär – i linje med vad som förutsattes vid regeringsformens tillkomst – att regeringen skall befrias från överklaganden som inte kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ.

Riktlinjerna anvisar också metoder som skall användas för att nå detta mål. Förutsättningarna för metoderna har ändrats genom:

- lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut,
- lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,
- de krav på domstolsprövning av förvaltningsbeslut som vuxit fram genom domstolsavgöranden om hur konventionen skall tolkas,
- Sveriges inträde i EU år 1995 och de krav på domstolsprövning av förvaltningsbeslut som EG-rätten ställer,
- den allmänna regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut som kom till år 1998 och som finns i 22 a § förvaltningslagen (1986:223).

Rekommendationerna i denna handbok har utformats med hänsyn till dessa ändrade förhållanden.

6.7.2 Hur regeringen kan befrias från förstainstansärenden

Varje kommitté bör, inom ramen för sitt uppdrag, noga undersöka möjligheterna att delegera förvaltningsärenden från regeringen till myndighetsnivå.

Att bana väg för delegeringar genom att ändra materiella regler

Utrymmet för delegering på ett förvaltningsområde kan påverkas av hur de materiella reglerna på området utformas. En delegering kan vara lämplig bara om man samtidigt ändrar de materiella reglerna, t.ex. så att man i författningstexten preciserar de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att tillstånd skall lämnas till en verksamhet som inte får bedrivas utan tillstånd. Kommittéerna bör också undersöka om regeringen kan befrias från förvaltningsärenden på det sättet.

Ärenden om tillstånd till export av krigsmateriel och andra strategiskt känsliga produkter är ett belysande exempel. Samtidigt som Inspektionen för strategiska produkter år 1996 tog över merparten av de ärenden av detta slag som regeringen eller ett statsråd haft till uppgift att pröva, kompletterades lagstiftningen med föreskrifter som klargör vilken inriktning tillståndsgivningen skall ha (SFS 1995:1659 och 1995:1661). Utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska överväganden skall vara avgörande. Några andra – allmänna eller enskilda – intressen (arbetsmarknadspolitiska skäl, ett företags behov av att få avsättning för sina produkter osv.) skall inte vägas in vid prövningen. De nya

föreskrifterna om detta innebär en kodifiering av principer som regeringen lagt fast i sin praxis (prop. 1995/96:31 s. 23, 37 och 39).

Överlämnande av särskilt viktiga ärenden till regeringen som alternativ till regeringsprövning för en hel ärendegrupp

På förvaltningsområden där det inte går att undvara regeringen som prövningsinstans bör kommittén överväga att föreslå ett förfarande efter följande huvudlinjer:

- Alla ärenden på området skall väckas på myndighetsnivå. Myndigheten ser till att varje ärende blir tillräckligt utrett.
- Myndigheten tar ställning till om ärendet behöver prövas av regeringen. I så fall lämnar myndigheten över ärendet dit med ett eget yttrande. En förutsättning för överlämnande kan vara att ärendet är av principiell betydelse eller av särskild vikt.
- Myndigheten avgör själv de ärenden som inte lämnas över till regeringen.

På detta sätt kan regeringen styra utvecklingen i praxis genom att pröva bara ett mindre antal ärenden. Regeringens krafter inriktas på särskilt viktiga ärenden. Andra ärenden stannar på myndighetsnivå.

Denna metod att befria regeringen från förvaltningsärenden har använts bl.a. på exportkontrollområdet och på bank- och försäkringsområdet (se prop. 1995/96:31 s. 24 och prop. 1997/98:186 s. 71 och 76).

6.7.3 Hur regeringen kan befrias från överklaganden

En ordentlig genomgång av möjligheterna att befria regeringen från överklaganden förutsätter att kommittéerna ställer sig de frågor och beaktar de synpunkter som anges här.

Bör beslutet över huvud taget kunna överklagas?

Det kan finnas beslut där det över huvud taget inte är meningsfullt att ge möjlighet till något överklagande. I sådana fall bör kommittén föreslå ett *klagoförbud*.

Denna metod har använts framför allt vid beslut om lån, bidrag eller annat statligt stöd. Den har också använts när det gäller s.k. partsbesked. Med partsbesked menas ståndpunkter som myndigheter intar när de

företräder det allmänna som part i civilrättsliga och liknande förhållanden, t.ex. beslut att kräva betalning för en fordran som inte kan utsökas utan föregående dom och beslut att avslå en begäran om betalningsanstånd i ett avtalsförhållande (jfr de uttalanden om överklagande av partsbesked som vid förvaltningslagens tillkomst gjordes i prop. 1985/86:80 s. 51).

Att ett beslut kan ha stor betydelse för den som är part i ärendet utesluter inte att det kan vara lämpligt med ett klagoförbud. Exempel: Den nyss nämnda delegeringen av exportkontrollärenden till Inspektionen för strategiska produkter kompletteras av ett förbud att överklaga sådana beslut där inspektionen avslår en ansökan om exporttillstånd. Det förhållandet att prövningen hos inspektionen inte skall omfatta enskilda intressen motiverar nämligen att sådana intressen inte heller kan göras gällande genom en möjlighet att överklaga dessa beslut till en högre instans (prop. 1995/96:31 s. 34).

Bör överklagande ske domstolsvägen eller förvaltningsvägen?

Som framgår närmare av det följande är principen numera att förvaltningsbeslut skall överklagas till allmän förvaltningsdomstol och inte till regeringen.

I denna fråga hänvisar 1984 års riktlinjer om regeringens befattning med överklaganden till en princip som varit vägledande sedan Regeringsrätten kom till 1909. Principen innebär att ärenden där prövningen huvudsakligen går ut på att tillämpa rättsregler bör kunna överklagas domstolsvägen medan ärenden där lämplighetsavvägning eller någon annan sådan mera skönsmässig bedömning dominerar skall prövas förvaltningsvägen även efter överklagande.

Sedan riksdagen fastställde dessa riktlinjer har den antagit lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Genom lagen infördes 1988 en ny möjlighet till domstolsprövning av vissa beslut som regeringen och andra myndigheter meddelar i förvaltningsärenden. Lagen syftar till att säkerställa att svensk rätt motsvarar våra åtaganden enligt *Europakonventionen* (jfr avsnitt 6.3). Enligt artikel 6 i konventionen har var och en rätt att få sina ”civila rättigheter och skyldigheter” domstolsprövade. Europadomstolen har gett de citerade orden en allt vidare tolkning. Domstolen har lagt fast att artikeln är tillämplig på bl.a.

- tvister som rör eller påverkar äganderättsförhållanden, t.ex. expropriation eller expropriationsliknande förfaranden,
- tvister om förvärvstillstånd,
- bygglovs- och byggplanetvister,
- tvister om utnyttjande av grustäcker,

- tvister om tillstånd till näringsverksamhet,
- tvister om sociala förmåner när villkoren för att få del av förmånen är närmare angivna,
- tvister om skyldighet att betala avgift till ett socialförsäkringssystem.

En utförligare sammanfattning av Europadomstolens praxis finns i prop. 1997/98:101 s. 54.

Lagen om rättsprövning skall följas upp genom översyner av lagstiftningen på de områden som den berör (prop. 1987/88:69 s. 18). Man skall då noga undersöka i vad mån det är ändamålsenligt att låta överklagande till förvaltningsdomstol ersätta överklagande till regeringen i ärenden där konventionens krav på tillgång till domstolsprövning gör sig gällande.

De översyner av instansordningarna i förvaltningsärenden som gjorts för att följa upp lagen om rättsprövning har resulterat i att ett antal grupper av överklaganden flyttats från regeringen till domstolarna. Det gäller bl.a. ärenden där prövningen har sådana inslag av lämplighetsavvägning att lagstiftaren tidigare har ansett att den bör göras av regeringen. Ärenden om skötsel av jordbruksmark och ärenden om skogsvård är ett par exempel, se SFS 1990:95 och 1990:96 samt prop. 1989/90:57 s. 23 och 25.

EG-rättens krav på nationell domstolsprövning av förvaltningsbeslut finns inte samlade i någon författning utan får sökas på olika håll. En del bestämmelser finns i de grundläggande fördragen och i EG-förordningar och EG-direktiv. Andra normer utvecklas genom EG-domstolens avgöranden och bygger på medlemsstaternas interna rättsordningar och på principer som ligger till grund för gemensamma rättsåskådningar.

I EG-rätten finns en rätt till domstolsprövning som ansluter till artikel 6 i Europakonventionen och som utvecklas genom praxisbildning i EG-domstolen. Enligt EG-domstolens praxis ingår Europakonventionen i gemenskapsrättens allmänna principer, vilket också har kommit till uttryck i artikel 6 i Unionsfördraget.

I rättsfallet RÅ 1997 ref. 65 fann Regeringsrätten att EG-rättens krav på tillgång till domstolsprövning omfattade ett beslut av Jordbruksverket om arealersättning enligt förordningen (1994:1715) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter.

Vilka förvaltningsbeslut som bör kunna överklagas domstolsvägen är alltså en fråga som numera skall bedömas – förutom med ledning av sådana faktorer som anges i 1984 års riktlinjer – med hänsyn till Europakonventionens och EG-rättens krav. Utvecklingen i lagstiftning och praxis har gått mot att allt fler förvaltningsbeslut kan överprövas domstolsvägen.

Denna utveckling har 1998 manifesterats i en allmän regel om att förvaltningsbeslut, som är överklagbara, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om inte något annat är särskilt föreskrivet (22 a § förvaltningslagen). Regeln skall ses som uttryck för en princip om att den rättsliga kontrollen av förvaltningsbeslut bör ske vid domstol (prop. 1997/98:101 s. 60). Den innebär att man övergett den gamla, delvis oskrivna, regeln om rätt att "gå till kungs", dvs. rätten att överklaga till närmast högre myndighet och i sista hand till regeringen. I fortsättningen krävs uttryckliga regler för att överklagande skall ske till regeringen.

Regeln i 22 a § förvaltningslagen om domstolsprövning av förvaltningsbeslut gäller alla typer av överklagbara beslut utom beslut i administrativa ärenden och beslut i ärenden som gäller meddelande av sådana föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen. Med "administrativa ärenden" menas bl.a. personalärenden (prop. 1997/98:101 s. 63).

Kan saken prövas i två instanser under regeringen?

Ärenden som överklagas förvaltningsvägen bör inte kunna prövas i fler än två instanser (beslutsmyndigheten och en högre förvaltningsinstans). Ärenden som kan prövas i två instanser under regeringsnivån bör alltså inte få överklagas till regeringen.

Att det finns ett organisatoriskt samband mellan instanserna under regeringen eller att det råder ett tillsynsförhållande dem emellan är det normala och bör inte hindra att man använder denna metod för att befria regeringen från att pröva överklaganden. Att regeringen skall pröva andra, liknande ärenden som första instans eller efter överklagande är inte heller något skäl att behålla regeringen som prövningsinstans.

Är överlämnande av särskilt viktiga ärenden till regeringen en lämpligare lösning än regeringsprövning efter överklagande?

På vissa förvaltningsområden, t.ex. sådana där miljöskyddskrav måste vägas mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter eller där praxis behöver anpassas till växlande säkerhetspolitiska krav, kan det vara ett lämpligt komplement till regelgivningen att regeringen som politiskt organ styr andra myndigheters praxis. Detta kan i viss utsträckning ske genom att regeringen prövar överklaganden. Men den formen av styrning har också nackdelar.

En nackdel är att regeringen blir nödsakad att behandla inte bara ärenden som är viktiga för utvecklingen av praxis utan också rutinbetonade ärenden. En annan nackdel med prövning efter överklagande som medel för politisk styrning är att regeringen inte får tillfälle att pröva ärenden som stannar i lägre instans, t.ex. därför att beslutsmyndigheten bifaller en ansökan i ett fall där det inte finns någon som överklagar bifallsbeslutet. Även i sådana fall kan ju ärendet vara principiellt viktigt.

För att säkerställa att regeringen kan påverka praxis är det ofta smidigare och mer effektivt med föreskrifter om att ärenden skall *lämnas över* till regeringen. Om sådana föreskrifter kombineras med föreskrifter som utesluter överklagande till regeringen, uppnår man den fördelen att regeringens krafter inriktas på ärenden som är viktiga för utvecklingen i praxis. Genom föreskrifter om överlämnande kan man också stärka garantierna för att de ärenden som lämpligen bör föras upp till regeringen inte stannar i lägre instans.

Föreskrifter om att en förvaltningsmyndighet skall lämna över särskilt viktiga ärenden till regeringen kan kombineras med en instansordning enligt vilken de ärenden som inte lämnas över får överklagas domstolsvägen. En sådan kombination har använts för att delegera regeringsärenden om verksamhetstillstånd m.m. på bank- och försäkringsområdet (jfr prop. 1997/98:186 s. 71, 76 och 80).

Föreskrifter om att en domstol skall lämna över frågor till regeringen finns i 21 kap. 7 § miljöbalken. Enligt dessa föreskrifter skall miljödomstolen med eget yttrande lämna över ett mål till regeringen, om domstolen finner att målet, vid sidan av miljöintresset, rör ett allmänt intresse av synnerlig vikt. Detsamma gäller, om Naturvårdsverket begär att målet av sådan anledning skall överlämnas till regeringen.

7 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser

En ordentlig kartläggning av vilka ekonomiska och andra konsekvenser som ett genomförande av kommitténs förslag får är ett nödvändigt led i utredningsarbetet. Regler om detta finns i 14–16 §§ kommittéförordningen.

Det är viktigt att konsekvenser identifieras, beräknas och ställs samman fortlöpande under utredningsarbetets gång. Arbetet kräver ofta att man successivt väljer bort en del tänkbara lösningar och utvecklar andra. I sådana vallsituationer är konsekvensanalyser oundgängliga.

I detta kapitel behandlas först hur kommittéer skall göra kostnads- och intäktskalkyler (avsnitt 7.1) och pröva offentliga åtaganden (avsnitt 7.2). Därefter anges riktlinjer för deras analyser av konsekvenser för den kommunala självstyrelsen (avsnitt 7.3), brottsligheten (avsnitt 7.4), sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet (avsnitt 7.5), små företag (avsnitt 7.6), jämställdheten mellan kvinnor och män (avsnitt 7.7), möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (avsnitt 7.8) och personlig integritet (avsnitt 7.9).

De samhällsfunktioner och samhällsintressen som nämns i kommittéförordningens regler om kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser eller i denna handbok är sådana som man av erfarenhet vet att utredningsförslag ofta får återverkningar för. Detta är inte någon uttömmande uppräkningslista. Vilka andra konsekvenser som behöver analyseras och redovisas kan framgå av direktiven eller ligga i sakens natur.

7.1 Kostnads- och intäktskalkyler

7.1.1 Grundläggande krav

Enligt 14 § kommittéförordningen skall kommittén beräkna och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag. Det gäller förslag som påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner,

landsting, företag eller andra enskilda och förslag som innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall kommittén föreslå en finansiering.

Av grundläggande betydelse är att konsekvenserna identifierats och bestämts korrekt. Om det brister i underlaget för en kalkyl, blir givetvis kalkylen i motsvarande mån bristfällig eller kanske helt utan värde.

Kostnads- och intäktskalkylerna måste ge en rättvisande bild av utredningsförslagets samlade ekonomiska konsekvenser. Kalkylerna skall därför göras med följande nyckelbegrepp som utgångspunkter: långsiktighet, dynamik och fullständighet.

Långsiktighet

Många gånger får ändringar i t.ex. regelsystem fullt genomslag först efter några år. Ekonomiska kalkyler måste därför göras så att de täcker en längre tidsperiod. Det är inte tillräckligt att studera konsekvenserna enbart på kort sikt.

Dynamik

Inte sällan finns det direkta eller indirekta kopplingar mellan skilda regelsystem. Förändringar inom ett område påverkar ofta förutsättningarna inom andra områden, t.ex. genom ändrat beteende hos dem som berörs av förändringarna eller genom annan inverkan på redan existerande samhällsåtaganden. Om man t.ex. förändrar möjligheterna att utnyttja vissa förmåner, kan utnyttjandet av andra förmåner påverkas. I kalkylerna måste därför även sådana dynamiska effekter identifieras och beräknas.

Fullständighet

För att kunna jämföra effekterna av utredningsförslag med den ambitionsnivå som kommit till uttryck i övergripande beslut av riksdagen och regeringen är det nödvändigt att beakta såväl konsekvenserna för staten som konsekvenserna för kommuner, landsting, företag och andra enskilda. Nya eller ändrade regler får inte leda till att samhällets resurser tas i anspråk i ökad utsträckning på ett sätt som inte varit förutsatt. Om ett utredningsförslag kan leda till att kostnader som staten har i utgångsläget vältras över på andra samhällssektorer, måste detta klart redovisas.

I en fullständig redovisning ingår som regel även kostnader för information, utbildning och andra åtgärder som kan behövas för att genomföra förslagen.

Ändrade regler för t.ex. skatter och transfereringssystem kan även påverka administrationskostnader. Också sådana effekter skall redovisas.

7.1.2 Närmare riktlinjer

Investerings- och driftskostnader

Genomförandet av ett utredningsförslag kan innebära att vissa investeringar måste göras i t.ex. maskiner, byggnader, utbildning eller utveckling och även medföra löpande driftskostnader. Det är viktigt att kalkylerna omfattar såväl investeringskostnader som årliga drifts- och kapitalkostnader. Om ett förslag förutsätter vidareutveckling innan det kan genomföras, måste även utvecklingskostnaderna beräknas och redovisas.

När kalkylerna redovisas bör investerings- och driftskostnader samt eventuella utvecklingskostnader kunna utläsas separat.

Nollalternativ

Statsmakternas ställningstagande till ett utredningsförslag underlättas oftast av om förslaget förväntade konsekvenser jämförs med konsekvenserna av att inga förändringar görs, dvs. i jämförelse med ett nollalternativ. Konsekvenserna av ett realistiskt och genomförbart nollalternativ skall därför beräknas och beskrivas.

Jämförbara prislägen

De ekonomiska konsekvenserna av alternativa lösningar uppkommer oftast under en lång tidsperiod och varierar dessutom ofta över tiden. Man kan därför få problem med den ekonomiska jämförbarheten mellan alternativen, inklusive nollalternativet, om prisläget väntas bli ändrat över tiden. Det är i sådana fall nödvändigt att räkna om alla kostnader och intäkter till ett och samma prisläge.

Investeringar – ränteeffekter

Investeringar leder inte bara till en direkt kostnad utan också till förlorad avkastning då de investerade medlen hade kunnat användas till något annat. Vidare kan investeringen leda till intäkter som inte skulle ha uppstått om medlen använts för ett annat ändamål. Om investeringsmedel inte finns tillgängliga utan måste lånas upp, uppkommer räntekostnader för upplåningen.

Eftersom kalkylerna skall vara långsiktiga och också omfatta de löpande driftskostnaderna och intäkterna, måste man för varje år under kalkylperioden beräkna de totala kostnaderna och intäkterna inklusive ränteeffekter.

För att göra sådana beräkningar jämförbara för flera alternativ är det ofta lämpligt att räkna om (diskontera) de årliga kostnaderna och intäkterna till ett nuvärde.

Känslighetsanalyser

Konsekvenserna av ett utredningsförslag kan – särskilt om det gäller påverkan på andra regelsystem – ibland vara svåra att identifiera och beräkna. I sådana fall kan det bli nödvändigt att delvis bygga kalkylerna på antaganden om volymmässig utveckling, prisutveckling på längre sikt, räntekostnader m.m. Man behöver då göra flera kalkyler med varierande antaganden för att visa i vilken utsträckning som slutresultatet i kalkylerna påverkas av sådana variationer, dvs. hur pass känsligt utfallet är för oförutsedda förändringar i omgivningen.

Effekter av regeländringar på skatteområdet beräknas normalt utifrån ikraftträdandeårets priser och volymer.

Nivåer

Utredningsförslag kan innebära positiva effekter för statsbudgeten men samtidigt en ökad belastning för t.ex. kommunerna och ålderspensions-systemet vid sidan av statsbudgeten. Förslagen kan leda till minskat besvär och mindre kostnader för den enskilde men innebära ökade kostnader för det allmänna osv.

Det är viktigt att förslagens ekonomiska konsekvenser redovisas uppdelade på de skilda intressenterna, dvs. staten, kommuner, landsting, företag och andra enskilda. Dessa delkalkyler kan vägas samman i en övergripande kalkyl.

Varning för partsinlagor

Beslutsunderlag kan manipuleras och det gäller även för kostnads- och intäktskalkyler. Innan ett material läggs till grund för en kalkyl bör kommittén därför fråga sig varför och av vem det har tagits fram. Kommittén måste granska uppgifterna i materialet noga för att vara säker på att det är korrekt.

Ofta finns det ett rimligt intervall inom vilket olika värden kan falla. En intressent kan då omedvetet eller medvetet göra bedömningar som ligger i den änden av det rimliga intervallet som gynnar det intresse som han eller hon företräder.

När olika intressenter står emot varandra i en bedömningsfråga kan sekreteraren göra två utkast till en kalkyl, ett som speglar den ena sidans bedömning och ett som speglar den andra sidans. Sekreteraren kan sedan punkt för punkt analysera varför bedömningarna skiljer sig åt. Detta breda beslutsunderlag får kommittén sedan ta ställning till.

7.1.3 Presentation av kalkylresultat

Kalkylerna bör redovisas så noggrant som möjligt i betänkandet. För läsaren är det nödvändigt att veta hur säker en kalkyl är. Det största osäkerhetsmomentet brukar ligga i det siffermaterial som ligger till grund för kalkylen. Tala därför om hur kommittén har kommit fram till olika kalkylposter, t.ex. att posten baseras på en egen undersökning, på erfarenhetsmaterial från annat håll eller på en uppskattning. Ange också hur känslig kalkylen är för förändringar i väsentliga variabler.

Om beräkningsunderlaget och kalkylerna är omfattande, kan det vara lämpligt att redovisa förutsättningar, antaganden och kalkylresultat i huvudtexten medan övrigt material sammanfattas i en bilaga.

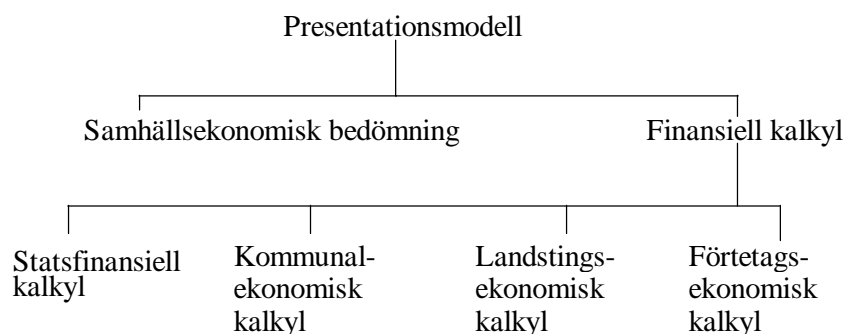
Beräkningarna måste ibland göras på grundval av omfattande, detaljerad statistik. Hur mycket av sådan information som skall återges i huvudtext och bilaga får bedömas från fall till fall. Under alla förhållanden bör det underlag och de beräkningar som inte återges i betänkandet arkiveras, så att de vid behov kan återanvändas vid beredningen av utredningsförslagen i Regeringskansliet.

Riksrevisionsverkets presentationsmodell

Riksrevisionsverket har utarbetat en modell för presentation av vilka konsekvenser som nya regler kan få.

Som framgår närmare av *figur 1* består modellen av två delar, en samhällsekonomisk och en finansiell. Ibland påverkas bara en av de finansiella kalkylerna, den kommunalekonomiska. I andra fall påverkas alla de finansiella kalkylerna.

Figur 1. Vad Riksrevisionsverkets modell omfattar



Den samhällsekonomiska bedömning och de finansiella kalkyler som modellen omfattar är naturligtvis bara en del av det underlag som politiska beslutsfattare lägger till grund för sina beslut. Fördelningspolitiska överväganden och många andra övergripande hänsynstaganden faller utanför. Självfallet begränsar inte modellen politikernas handlingsfrihet.

Presentationsmodellens analyschema

Presentationen av en förändrings fördelar och nackdelar enligt Riksrevisionsverkets modell görs med hjälp av ett antal analyschema. Dessa visar på ett överskådligt och enhetligt sätt fakta som beslutsfattaren behöver känna till och varje schema kompletteras med kommentarer.

Ett analyschema behövs alltid för den samhällsekonomiska bedömningen och sedan behövs ett schema för varje finansiell kalkyl. Schemat för den samhällsekonomiska bedömningen skiljer sig på ett par punkter från det schema som används för de finansiella kalkylerna.

Det samhällsekonomiska analyschemat är uppbyggt på följande sätt.

Samhällsekonomisk bedömning:

RESURSINSATSER Med marknadsvärde	-X kr
EFFEKTER Med marknadsvärde Utan marknadsvärde	Y kr +/-
SUMMA i kronor Värderat med tecken	Y-X kr +/-

I den samhällsekonomiska bedömningen tar man med alla resursinsatser som behövs för att åstadkomma den studerade förändringen. Därefter följer alla reala effekter som uppstår genom förändringen. Förbrukningen av resurser betecknas med minustecken i schemat (-X kr). Genom förändringen kan man göra besparingar eller skapa nya resurser med marknadsvärde (Y kr). Även negativa effekter med marknadsvärde kan uppstå. Positiva och negativa effekter utan marknadsvärde, som förändrad miljö eller ökad trivsel, uppstår ofta. Värdet av dessa anges i schemat med plustecken eller minustecken. Är effekten av liten betydelse, kan man ange detta genom att sätta tecknet inom parentes.

Finansiell kalkyl:

KOSTNADER	-X kr
INTÄKTER/BESPARINGAR	Y kr
SUMMA	Y-X kr

Det finansiella analyschemat är uppbyggt på samma sätt som det samhällsekonomiska, men med den skillnaden att rubrikerna är kostnader respektive intäkter/besparingar. Endast poster som på kort eller lång sikt påverkar ekonomin för den organisation som studeras tas med. I de finansiella kalkylerna studerar man hur en viss förändring påverkar

strömmen av pengar till och från kommunen, landstinget, staten eller företaget. Vid besparingar påverkas den finansiella situationen genom att kostnaderna minskar.

Beslutsunderlag i två steg enligt Riksrevisionsverkets modell

Kunskaperna om de olika posterna i modellens schema kan variera. I en del fall står man i begrepp att börja studera en fråga och i andra fall har utredningsarbetet bedrivits under lång tid.

Modellen kan användas såväl vid översiktliga som vid mer omfattande studier. Ofta är det lämpligt att ta fram beslutsunderlaget i två steg.

I steg 1 görs översiktliga bedömningar på grundval av redan tillgänglig information. Erfarenheterna visar att steg 1 kan genomföras på kort tid. Man sorterar informationen på ett systematiskt sätt och beskriver sedan olika resursinsatser och effekter, kostnader och intäkter/besparingar, i siffror eller enbart med ord och tecken (plus eller minus).

Om beslutet kräver noggrannare information än vad steg 1 kan ge, går man vidare till steg 2. I steg 2 ökar man kunskaperna om de olika poster som ingår i bedömningarna. En del tidigare kvalitativa bedömningar ersätts med kvantifierade budgeteffekter.

Lästips

Riksrevisionsverkets presentationsmodell beskrivs närmare i verkets publikation *Samhällsekonomisk metod för bättre beslutsunderlag*, 1988.

I Bättre beslutsunderlag i den offentliga sektorn. En presentationsmodell, 1996, visar Riksrevisionsverket tillsammans med Kommunförbundet och Landstingsförbundet hur modellen kan användas. Se också Riksrevisionsverkets publikation *Konsekvensutredningar. En skrift om vad en statlig myndighet bör göra innan beslut fattas om nya eller ändrade föreskrifter och allmänna råd*, 1996.

Socialstyrelsen och Riksrevisionsverket har tillsammans genomfört två studier med modellen. *Lönar sig samarbetssamtal? En samhällsekonomisk studie* är utgiven som SoS-rapport 1989:11. Den handlar om samarbetssamtal som ett sätt att hjälpa föräldrarna att själva komma överens om vårdsnaden om barnen och därigenom undvika en juridisk

process. Den andra rapporten *Lönar sig beredskapsarbete? En samhällsekonomisk studie* är utgiven som SoS-rapport 1990:7. Den behandlar, mot bakgrund av erfarenheter från ett antal kommuner, beredskapsarbete som alternativ till socialbidrag.

Sex fallstudier enligt modellen finns i rapporten *Samhällsekonomiskt beslutsunderlag. En hjälp att fatta bättre beslut* (Ds Fi 1986:2). Exempelen behandlar operation eller medicinbehandling vid magsår, en gårdssanering i Stockholm, en väginvestering i Småland, nedläggning av Ytterbyskolan i Täby, nedläggning av Nockebyspårvägen i Stockholm och hissar i äldre trevåningshus.

Från miljöområdet kan här nämnas Riksrevisionsverkets publikation *Miljökonsekvensbeskrivningar MkB i Sverige: framväxt, lagar och regler, procedurer, syften, RRV:s iakttagelser*, 1996.

7.2 Prövning av offentliga åtaganden

I detta avsnitt ges riktlinjer för hur kommittéer skall pröva offentliga åtaganden.

Offentliga åtaganden

Den privata marknaden kan inte uppfylla alla behov som är viktiga för landet och medborgarna. Vissa kollektiva nyttigheter måste i stället garanteras genom offentliga åtaganden. Försvaret, rättsväsendet och viss infrastruktur är exempel på sådana nyttigheter.

Offentliga åtaganden kan också motiveras av s.k. externa effekter, dvs. effekter som kan uppstå då någon inte tar önskvärd hänsyn till andra. Miljöförstöring till följd av industriell verksamhet kan vara ett exempel.

Även fördelningspolitiska hänsyn, stordriftsfördelar, bristande konkurrens, dålig konsumentinformation eller en skev resursfördelning kan motivera offentliga åtaganden.

Utgångspunkter för prövningen

Varje offentligt åtagande skall vara noga övervägt och motiverat. Alla nya åtaganden skall föregås av en grundlig prövning. Redan etablerade åtaganden skall omprövas mer eller mindre regelbundet.

Ett sådant perspektiv har inte alltid varit självklart. En återblick visar att under de senaste decennierna har den rådande situationen ofta

tagits som en given utgångspunkt för den offentliga verksamhetens omfattning och utveckling. Att bygga ut befintliga verksamheter har ofta fått högre prioritet än att ifrågasätta dem.

I takt med att kraven på kontroll över utgiftsutvecklingen har skärpts, så har prövningen av vad som bör vara en offentlig angelägenhet getts såväl högre prioritet som en mer förutsättningslös inriktning. Sådana prövningar skall göras redan när kommittéförslagen utarbetas.

En ordentlig prövning av om ett åtagande bör vara offentligt förutsätter att kommittén anger konkreta mål för åtagandet, beräknar kostnader och andra konsekvenser och redovisar motiven för sitt ställningstagande.

Närmare riktlinjer

Prövningen av offentliga åtaganden skall grundas på en antagen situation utan ett sådant åtagande.

Vägledande vid bedömningen av om det är motiverat med ett offentligt åtagande skall vara de bakomliggande, egentliga målen för verksamheten. För- och nackdelar med ett offentligt åtagande skall klargöras, liksom för- och nackdelar utan ett sådant åtagande.

Även om det finns goda skäl för att subventionera eller reglera en verksamhet så innebär det inte nödvändigtvis att sådana åtgärder bör vidtas eller behållas. Nyttan av åtgärderna måste vägas mot de samhällsekonomiska konsekvenserna av t.ex. en skattefinansiering eller ett avgiftssystem.

Om ett offentligt åtagande bedöms vara motiverat efter den prövning som här har angetts, återstår det för kommittén att överväga om åtagandet bör vara statligt eller kommunalt. Kommittén kan också behöva göra en analys av vilka styrmedel som är lämpliga för att uppnå målen för åtagandet (jfr vad som sägs om detta i avsnitt 6).

Litteraturtips finns i *bilaga 3*.

7.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet (15 § kommittéförordningen). I detta ligger en skyldighet för kommittéerna att analysera sådana konsekvenser.

Gränserna för självstyrelsen är inte alltid klara. Justiedepartementets kommunenhet kan ge råd om gränsdragningen.

Den kommunala självstyrelsen

Regeringsformen

Regeringsformen innehåller flera bestämmelser om kommunernas och landstingens ställning i det svenska samhällssystemet. Vid dess tillkomst betecknades den kommunala självstyrelsen som en av grundstenarna för den svenska demokratin (bet. 1973:KU26 s. 39). De grundläggande bestämmelserna om den kommunala självstyrelsen finns i 1 kap. 1 och 7 §§. Där sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. Vidare anges att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

Av betydelse för grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen är också 8 kap. 5 §, som föreskriver att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen skall bestämmas i lag. Enligt samma paragraf meddelas också i lag föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

De angivna bestämmelserna är ett uttryck för att grundlagen tillmäter den kommunala självstyrelsen ett betydande värde. Någon definition av begreppet kommunal självstyrelse finns inte i grundlagstexten. Enligt grundlagspropositionen ger begreppet uttryck åt principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna (prop. 1973:90 s. 190).

Kommunallagen

I 1 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) slås det fast att kommunerna och landstingen på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i särskilda föreskrifter.

I förarbetena till kommunallagen uttalades det att bestämmelsen om självstyrelse i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån och att denna princip skall gälla för all kommunal verksamhet, dvs. både för den verksamhet som anges i kommunallagen och för den som följer av särskilda bestämmelser (prop. 1990/91:117 s. 23). Vidare betonades det att den kommunala självstyrelsen aldrig kan vara total. Graden av självstyrelse avgörs därmed ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

Europarådets konvention

Det bör också nämnas att Sverige under år 1989 ratificerade den Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse (prop. 1988/89:119).

Uttalanden av Lagrådet

Lagrådet har vid upprepade tillfällen behandlat frågan om kommunernas beskattningsrätt¹. Vid ett tillfälle har Lagrådet också behandlat frågan om den kommunala beslutanderätten (se bet. 1998/99:BoU11 bil. 2 s. 23). I det senare fallet konstaterade Lagrådet att även om det ytterst är riksdagen som sätter gränser för det kommunala självbestämmandet (jfr 8 kap. 5 § regeringsformen) så är likväl föreställningen om kommunal självstyrelse en levande realitet i svenskt samhällsliv. Det är emellertid ovisst hur långt den kommunala självstyrelsen sträcker sig.

Checklista

Följande frågor kan ge ledning vid analysen.

1. Har förslaget betydelse för den lokala demokratin – återverkar det på kommunalpolitikernas handlingsutrymme eller medborgarnas möjlighet att utöva inflytande i systemet?
2. Påverkar förslaget uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna?
3. Innebär förslaget statlig regelstyrning eller tillsyn över kommunal verksamhet?
4. Innebär förslaget att man inom någon del av den kommunala verksamheten inför nya rättigheter för medborgarna? Föreslås domstolskontroll av den kommunala verksamheten?

7.4 Konsekvenser för brottsligheten

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet skall dessa konsekvenser anges i betänkandet (15 § kommittéförordningen)

¹ I samband med lagstiftning om kommunal skatteutjämning: bet. 1994/95:FiU19 s. 98 ff., prop. 1995/96:64 s. 80, bet. 1997/98:FiU28 s. 22 ff.

I samband med frågor om stopp för kommunala skattehöjningar: prop. 1989:150 bil. 4.4 s. 32 ff., prop. 1991/92:150 bil. 11.4.1 s. 137, prop. 1995/98:213 s. 11 f.

Varför är det viktigt att beakta konsekvenser för brottsligheten?

Brottsligheten och rädslan att utsättas för brott är ett växande samhällsproblem. Den polisanmälda brottsligheten har mer än sexdubblats sedan år 1950. Brottsligheten för med sig stora kostnader för brottsoffren och för samhället i stort. Till detta kommer sociala, medicinska och psykologiska skadeverkningar och det lidande för enskilda personer som i sig ofta kan vara värre än de ekonomiska konsekvenserna. Brottsligheten skapar också otrygghet i samhället och kan dessutom leda till att vissa bostads- eller cityområden blir mindre attraktiva, inte minst för boende och för näringsidkare som driver verksamhet där.

Att minska brottsligheten och öka tryggheten är därför ett överordnat mål för regeringen och för rättsväsendet.

Brottsligheten påverkas av beslut och förändringar inom alla politikområden

Brottsnivån i samhället avgörs, enkelt uttryckt, av hur många personer som bryter mot lagen och hur ofta de gör det. Detta beror i sin tur bl.a. på hur många tillfällen till brott det finns i samhället (tillfällesstrukturen) och hur den sociala kontrollen, såväl den formella som den informella, fungerar. Vilka brott som begås och hur många brott som begås är alltså beroende av hur samhället är organiserat och hur människors vardagsliv är inrättat.

Detta innebär också att det finns stora möjligheter att förebygga brott, t.ex. genom planering av bostadsområden, arbetsplatser och skolor, genom nya ekonomiska system eller produkter eller genom beslut inom arbetsmarknadspolitiken och bostadspolitiken. På så sätt kan marginalisering, utslagning och segregation minskas och möjligheterna till informell social kontroll öka samtidigt som tillfällena till brott minskar.

Det är mer lönsamt att förebygga brott än att försöka reparera skadan när den väl är skedd. Därför är det viktigt att varje kommitté noga överväger vilka konsekvenser ett genomförande av kommitténs förslag kan få för brottsligheten.

Checklista

Följande frågor kan ge ledning vid den analys som skall göras.

1. Påverkar förslagen antalet tillfällen till brott?

Nya tillfällen till brott kan uppstå genom förslag om nya eller ändrade regler t.ex. om kontroll eller beskattning av varor, tjänster eller system för hantering eller tillhandahållande av dem. Brottslingarna är i de flesta fall rationellt handlande individer. Om brottet kräver en stor ansträngning, innebär stora risker eller ger ett litet utbyte eller om det finns små möjligheter att ”förklara bort” brottet, är risken för att det skall begås brott mindre än om motsatta förhållanden gäller.

1 a. Påverkar förslagen den ansträngning som krävs av en potentiell gärningsman för att genomföra ett brott?

Exempel på åtgärder som påverkar ansträngningen är sådana som gör brottsobjekt svårare att komma åt (t.ex. sjutillhållarlås och rattlås), begränsar tillgången till olika utrymmen eller områden (portkoder, staket osv), avleder potentiella gärningsmän (t.ex. genom att anvisa olika hejklackar olika läktare vid fotbollsmatcher) eller innebär kontroll av hjälpmedel som kan användas för att begå brott (t.ex. vapenrestriktioner och nummerpresentatörer).

1 b. Påverkar förslagen risken som den potentiella gärningsmannen utsätter sig för om han begår ett brott?

Det kan handla om kontroller vid in- och utgång, polispatrullering, inbrottslarm, rastvakter i skolan, övervakningskameror eller möjligheter för naturlig övervakning av ett område (t.ex. gatubelysning och planering av områden så att det inte upplevs som ett anonymt ”ingenmansland” av dem som bor och verkar i området).

1 c. Påverkar förslagen den potentiella gärningsmannens utbyte eller vinst av brottet?

Det kan gälla t.ex. antalet varor som är tillgängliga på ett och samma ställe (som dyr fast utrustning i bilar och försäljning över disk av vär-

defulla varor), möjligheterna att identifiera stulna varor, tillgången till ytor att klottra på, saneringen av klotter och lås på mobiltelefoner.

1 d. Påverkas utrymmet för bortförklaringar?

Här handlar det om sådant som att det bör vara relativt enkelt att följa de regler som gäller och att reglerna bör uppfattas som rimliga. Alkoholrestriktioner, olika typer av skyltning eller andra påminnelser om regler samt kampanjer för att ändra attityder kan minska utrymmet för bortförklaringar. Likaså kan åtgärder som undanröjer synliga konsekvenser av tidigare brottslighet (det gäller t.ex. skadegörelse och klotter i bostadsområden) minska utrymmet för potentiella brottslingar att hänvisa till tidigare brott för att på så sätt bortförklara nya brott.

2. Påverkas antalet gärningsmän?

Brottsligheten påverkas inte bara av antalet tillfällen till brott utan också av antalet motiverade gärningsmän. För en stor del av brottsligheten svarar en liten grupp återfallsbrottslingar. Det mest effektiva sättet att förebygga dessa brott är att hindra den nyrekrytering till en kriminell bana som oftast startar under den tidiga ungdomen. Tidiga insatser bör inriktas på de uppväxtmiljöer som är ogynnsamma för en bra start i livet.

Så långt det är möjligt måste de processer motverkas som leder till marginalisering av vissa grupper eller sociala problem med åtföljande brottslighet. Arbetsmarknadspolitiken spelar en stor roll här liksom samhällsplaneringen.

Det är särskilt viktigt att undvika att skapa boendeområden med en segregerad befolkningssammansättning. Det är också eftersträvansvärt att blanda olika boendeformer och verksamheter som ger en mer varierad social sammansättning och skapar mångsidiga miljöer där det finns verksamhet under olika tider på dygnet. Genom att planera för närhet, synlighet och delaktighet i den lokala miljön ökar möjligheterna att minska brottsligheten och öka tryggheten.

Det finns ett starkt samband också mellan hur väl barn lyckas i skolan och senare brottslighet. Hur det inre arbetet i skolan är organiserat och vilket stöd och vilken träning som ges till skolungdomar är därför viktigt för möjligheterna att förebygga brottslighet. Detsamma gäller möjligheterna att ge särskilt stöd till föräldrar med små sociala och ekonomiska resurser. Barnomsorg och fritidsverksamhet kan spela en viktig roll.

3. Påverkas antalet situationer där det finns både motiverade gärningsmän och "lämpliga" offer eller objekt utan att det finns tillräcklig kontroll?

I vissa situationer eller på vissa platser kan antalet tillfällen till brott bli särskilt stort samtidigt som många motiverade gärningsmän befinner sig där och kontrollen är liten. Det kan gälla vissa branscher inom näringslivet där möjligheterna till ekonomisk vinst är stora och där kontrollverksamheten är av liten omfattning eller varuhus där varor exponeras på ett särskilt lockande sätt.

När det gäller våldsbrott mellan obekanta eller bara flyktigt bekanta spelar situationer där den "sociala friktionen" är stor en betydelsefull roll för antalet brott. Det gäller t.ex. nattöppna restauranger med fullständiga rättigheter och utan kompetenta dörrvakter samt nattbussar på helgerna i storstadsområden. Ett stort antal människor med olika bakgrund, många berusade, samlas i dessa situationer på en begränsad yta.

Det kan också gälla vissa ekonomiska system. Ett illustrativt exempel på hur ett stort antal brottstillfällen "skapades" och senare förebyggdes är införandet av checken som betalmedel och de åtgärder som senare vidtogs för att minska antalet checkbedrägerier. Förutsättningen för denna brottslighet var att det inte krävdes legitimation vid köp upp till 300 kronor (i dagens penningvärde ett par tusen kronor) eftersom den som tog emot en falsk check hölls skadeslös av banken. Efter diskussioner mellan företrädare för bankerna och handeln enades man om att slopa bankgarantin, vilket ledde till en kraftig ökning av kontrollverksamheten inom bl.a. detaljhandeln. Inom loppet av ett år minskade den anmälda brottsligheten med 85 procent. En enkel strukturförändring förebyggde således nästan hela den tidigare kriminaliteten, som dock aldrig hade behövt skapas om man från början förutsett konsekvenserna för brottsligheten.

4. Påverkas antalet kriminaliserade handlingar?

Nykriminalisering innebär också nya brott. De förbjudna handlingarna har förvisso existerat tidigare men i och med en kriminalisering blir de brottsliga.

Det är dock inte självklart att en kriminalisering bidrar till att förebygga det oönskade beteendet. I värsta fall genererar den enbart kostnader för rättsväsendet, utan att beteendet ändras eller tryggheten ökar. I prop. 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande har regeringen uttalat att kriminalisering som en metod att hindra överträdelser av normer i samhället bör användas med försiktighet. Följande fem förut-

sättningar bör alla vara uppfyllda för att det skall vara befogat att kriminalisera ett beteende:

- Beteendet kan föranleda en påtaglig skada eller fara.
- Alternativa sanktioner står inte till buds, är inte rationella eller kräver oproportionerligt höga kostnader.
- En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
- Straffsanktionen utgör ett effektivt medel för att motverka beteendet.
- Rättsväsendet har tillräckliga resurser att klara av den ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Dessa förutsättning skall vara vägledande inte bara när man överväger nykriminalisering utan också vid prövning av frågor om avkriminalisering.

5. Påverkas möjligheterna till ett effektivt brottsförebyggande arbete?

Om ett förslag kan leda till ökad brottslighet bör kommittén alltid överväga åtgärder för att motverka denna negativa effekt. Exempel på förebyggande åtgärder har getts ovan.

Eventuellt bör det också i sådana fall göras en kompletterande utvärdering i efterhand.

Ett effektivt brottsförebyggande arbete förutsätter att det finns kunskap om brottsligheten, resurser för att vidta åtgärder, medel för övervakning och kontroll liksom en generell välfärd i samhället och också möjligheter för olika aktörer att samverka för att minska brottsligheten.

Hur analysen skall redovisas i betänkandet

Kommitténs redovisningar måste givetvis anpassas till utredningsuppdragets karaktär och omfattning. Om kommittén bedömer att en analys och redovisning av förslagets konsekvenser för brottsligheten eller för det brottsförebyggande arbetet inte kan göras på ett meningsfullt sätt, t.ex. på grund av utredningsuppdragets eller ämnets karaktär, skall detta anges och motiveras i betänkandet.

En redovisning bör dock alltid innehålla uppgifter om nuvarande brottslighet på området. Använd den officiella kriminalstatistiken när så är lämpligt. Brottsförebyggande rådet ansvarar för den statistiken och har också i övrigt stor kunskap om brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Även t.ex. Ekobrottsmyndigheten och Brott-

offermyndigheten kan på begäran lämna kommittéer upplysningar och synpunkter.

Även en slutsats att förslagen i ett betänkande *inte* påverkar brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet kan vara ett viktigt beslutsunderlag och bör då redovisas i betänkandet.

Såväl positiva som negativa konsekvenser bör redovisas. Redovisningar av negativa konsekvenser bör åtföljas av synpunkter på och förslag om hur dessa konsekvenser kan motverkas.

7.5 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Om förslagen i ett betänkande har konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, skall dessa konsekvenser anges i betänkandet (15 § kommittéförordningen).

Många politikområden är viktiga för regional balans

Målen för den svenska regionalpolitiken är att skapa förutsättningar för varaktig ekonomisk tillväxt, rättvisa och valfrihet så att levnadsvillkoren blir likvärdiga för medborgarna i hela landet.

De direkta regionalpolitiska insatserna kan dock endast marginellt påverka den regionala utvecklingen. För att nå de regionalpolitiska målen krävs en helhetssyn med samordnade åtgärder inom en rad områden.

Oavsett vilket område en kommitté är verksam på måste den därför ställa sig frågan om kommitténs förslag kan få regionalpolitiska konsekvenser. Dessa konsekvenser skall beaktas när förslagen utformas. Det går bra att kontakta Näringsdepartementets enhet för regionalpolitik för en diskussion om detta.

Observera att offentlig service kan påverkas både genom ändringar i den statliga servicen och genom att kommunernas ekonomiska förutsättningar ändras.

Från sysselsättningssynpunkt är bl.a. organisationen av den statliga verksamheten viktig.

Checklista

Följande frågor kan kommittén behöva fundera över under utredningens gång och besvara i betänkandet.

1. Påverkas sysselsättningen?

- Hur påverkas lönsamheten i näringslivet i olika delar av landet?
- Innebär förslagen sådana förändringar i näringslivets tillgång till service, kommunikationer, arbetskraft eller riskkapital som gör det lättare eller svårare att driva företag i olika delar av landet?
- Innebär förslaget att de offentliganställda blir fler eller färre i olika delar av landet? Vilka blir konsekvenserna på den aktuella orten?

Det handlar här både om dem vars anställningar direkt berörs av förslagen och dem som indirekt berörs. Om exempelvis tågtrafik upphör till en viss ort så minskar sysselsättningen lokalt om de som arbetat vid järnvägsstationen blir utan arbete. Dessutom kan sysselsättningen minska på orten, om företagare i andra branscher ser sig tvungna att flytta sin verksamhet för att kommunikationerna försämrats.

Vem påverkas? Hur och var sker påverkan? Observera att även ett fåtal arbetstillfällen kan vara betydelsefulla för en liten ort och värda att nämnas. Finns alternativ?

2. Påverkas privatpersoners och företags tillgång till service?

- Ökar eller minskar tillgången till vård, omsorg, utbildning och kultur?
- Ökar eller minskar möjligheten att få kontakt med myndigheter genom besök eller på annat sätt?
- Påverkas möjligheten att göra inköp av olika slag?
- Påverkas möjligheten att kommunicera via post och telefon eller på elektronisk väg?
- Påverkas möjligheten att resa med bil, buss, tåg, flyg eller båt?

Vad eller vilka påverkas? Hur sker denna påverkan? Var i landet sker förändringen och hur betydelsefull är den? Vilka är alternativen? Observera att glest bebodda områden och landsbygdsområden kan vara mest känsliga för förändringar i service.

3. Påverkas de ekonomiska förutsättningarna?

- Förändras bidrag, skatter, avgifter eller taxor så att de ekonomiska förutsättningarna för kommuner, landsting, företag eller andra enskilda påverkas på olika sätt i olika delar av landet?

Vem påverkas och hur? Går det att urskilja något geografiskt område som i utgångsläget är "överrepresenterat" när det gäller bidragsgivning, skattebetalning osv.? Hur påverkas sådana regioner av utredningens förslag? Finns alternativa lösningar?

4. Vilka regioner skall prioriteras?

De regionalpolitiska problemen är av varierande slag i landet och vissa regioner är känsligare för förändringar än andra. Utredningen bör vara särskilt observant på möjligheten att gynna, och undvika att missgynna, företag och enskilda individer i sådana regioner.

I främst de inre delarna av Norrbottens län, Västerbottens län och i Jämtlands län finns långsiktiga regionalpolitiska problem som beror på bl.a. det geografiska läget och den glesa befolkningsstrukturen. Problem med avstånd och gleshet finns dock även på andra håll. Vidare är skärgårdsområden och öar generellt sett känsliga och det gäller också för landsbygdsområden.

Regionalpolitiska problem finns också i regioner som drabbats av strukturomvandlingar, inom industrin eller på annat sätt. Under en övergångsperiod är strukturomvandlingsområden känsliga för ytterligare störningar och kan vara i behov av särskilda insatser. Vilka geografiska områden som detta gäller förändras över tiden. Samtidigt som företagsnedläggningar eller liknande drabbar nya orter förbättras situationen successivt på andra håll.

De aktuella nationella regionalpolitiska stödområdena är de områden som bedöms ha de långsiktigt svåraste problemen.

Lokalisering av nya myndigheter och omorganisation av myndigheter

När en kommitté föreslår att det skall bildas en ny statlig myndighet eller att en befintlig sådan myndighet skall organiseras om, är det särskilt viktigt att regionalpolitiska aspekter beaktas. Detsamma gäller när en kommitté föreslår organisationsförändringar inom andra verksamheter där staten har ett avgörande inflytande över organisationen.

Riksdagen har uttalat att varje beslut om lokalisering av statlig verksamhet bör föregås av noggranna överväganden om möjligheten att i första hand välja länscentrum eller vissa andra orter i eller i anslutning till nationella regionalpolitiska stödområden. Alternativ lokalisering kan vara orter eller regioner där statlig verksamhet läggs ned eller som i övrigt är mindre väl försörjda med sådan verksamhet. I varje fall bör en annan lokaliseringsort än Stockholm övervägas. En generell utgångspunkt skall dock vara att myndigheterna även efter en sådan lokalisering kan utföra sina arbetsuppgifter effektivt (bet. 1996/97:AU2).

När en ny verksamhet skall starta är det förhållandevis enkelt att ta regionalpolitiska hänsyn. Vid lokalisering av nya myndigheter och verksamheter skall det finnas bärande skäl för att Storstockholm skall föreslås som lokaliseringsort. Huvudregeln är att varken Stockholm eller andra storstäder skall väljas för nya verksamheter.

Näringsdepartementets enhet för regionalpolitik kan ge råd om lämpliga orter för nya och omorganiserade verksamheter.

7.6 Konsekvenser för små företag

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, skall dessa konsekvenser anges i betänkandet (15 § kommittéförordningen).

Bakgrund

Bakgrunden till denna bestämmelse är att reglers effekter för företagens arbetsförutsättningar och villkor på marknaden har kommit alltmer i blickpunkten under senare år. I regeringspolitiken har man framhållit vikten av att löpande samt mer metodiskt och effektivt motverka att regler i onödan snedvrider konkurrensförutsättningarna och höjer företagens kostnader. Därför behövs grundligare konsekvensanalyser och nya former för detta. Konsekvensanalyserna skall bidra till att förbättra förutsättningarna för ökad tillväxt genom ett regelverk som gäller generellt för företagen men som anpassas bättre till de små företagens villkor.

Grundläggande vid dessa analyser är att uppmärksamma vad som utmärker små företags situation på marknaden.

Småföretagen har vissa fördelar i förhållande till större företag i form av bl.a. kort beslutsgång, liten administration, snabba kommunikationer och nära relationer till anställda, kunder och andra intressenter.

Vid sidan om detta har småföretagen generellt sett betydande nackdelar i förhållande till de större. Hit hör att de små företagen har bristande möjligheter att utnyttja skalfördelar och svårare att få lämplig finansiering till sin verksamhet. Detta leder ofta till lägre flexibilitet och till ökad sårbarhet för störningar utifrån. Vidare saknar de i många fall tillräcklig förhandlingsstyrka och förhandlingsvana gentemot större aktörer. Andra sårbara punkter hos småföretagen är brist på tid, personal, stabs- och andra specialistresurser och administrativ kompetens. Bland annat innebär detta att tidsåtgången för att hantera regler proportionellt sett är högre i småföretagen än i de större företagen. Givetvis påverkar detta hårdare och mer direkt de resurser som kan användas för småföretagets produktion. Ytterligare kan pekas på att småföretagens inflytande på offentliga beslut är svagare än de stora aktörernas. En anledning till detta är skillnader i resurser. En annan anledning kan vara att det är fördelaktigare för myndigheterna att ha direktkontakter med få företag i stället för med många företag.

Regler kan därför sägas slå hårdare mot småföretagen, som dessutom är särskilt sårbara vid regelförändringar. Krångel och annan onödig byråkrati samt en alltför stor administrativ börda är mycket kännbara hinder för småföretagandet.

De nu redovisade faktorerna ökar dessutom, direkt eller indirekt, kostnaderna för småföretagen.

Samtidigt har småföretagen en mycket viktig roll i Sveriges ekonomi. Ett ökat företagande både bland kvinnor och män är ett viktigt led i att öka tillväxten och förnyelsen i svensk ekonomi. Genom att det finns många nya och växande småföretag skapas tillskott av idéer och insatser och ökat entreprenörskap. Därmed bidrar dessa företag till dynamik och förnyelse i näringslivet. Detta motverkar de koncentrationstendenser som finns i ekonomin. Vidare gäller att låga etableringströsklar och goda verksamhetsbetingelser i övrigt för småföretagen ofta är grunden för ett lokalt diversifierat näringsliv. Även småföretagens roll och potential som arbetsgivare visar deras betydelse i vår ekonomi. Det är således av stor vikt för samhället att småföretagens konkurrensförutsättningar inte skadas genom en olämplig utformning eller tillämpning av regelverk.

Ett nytt system för konsekvensanalyser

Uppbyggnaden av ett nytt system för konsekvensanalyser inleddes genom bestämmelsen i kommittéförordningen.

För andra myndigheter under regeringen har regeringen därefter beslutat förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor. Förordningen riktar sig till myndigheter som beslutar föreskrifter eller allmänna råd. Till förordningen ansluter Regeringens förordningsmotiv 1998:2.

Vidare har – i enlighet med ett regeringsbeslut den 22 december 1998 (dnr N1998/3110) – en statssekreterargrupp med särskilt ansvar för arbetet med regelförenkling den 30 mars 1999 gett ut riktlinjer för Regeringskansliet om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor.

I förordningsmotiven och statssekreterargruppens riktlinjer finns en *checklista*. Den är avsedd att användas också av kommittéerna och redovisas här i något bearbetad form.

En analys med ledning av checklistan skall ske i den omfattning som är påkallad i det enskilda fallet. Den skall genomföras så tidigt som möjligt i samband med att kommittén överväger sådana nya eller ändrade regler som i något avseende kan ha effekter av betydelse för småföretagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Analysen skall redovisas i kommitténs betänkande. Tillräcklig utförlighet krävs vid redovisningen, bl.a. så att det i fråga om den enskilda effekten tydligt framgår varför den uppkommer, hur omfattande den är och sakens betydelse.

För användningen av checklisten är det inte nödvändigt att försöka avgränsa begreppet små företag. Checklistan syftar till att fästa uppmärksamhet på regelkonsekvenser som särskilt drabbar företag med låg omsättning, liten eller ingen personal e.d., således de mindre företagen.

För en utförligare kommentar till checklistan, se förordningsmotiven och statssekreterargruppens riktlinjer. Dessa texter kan man få genom att vända sig till Näringsdepartementets SimpLexgrupp som också lämnar råd och annat stöd vid konsekvensanalyser.

Checklista

1. Vilket är problemet och vad händer om någon reglering inte sker?

En huvudfråga som måste klarläggas tidigt i beslutsprocessen är problemets art, praktiska beskaffenhet och storlek. En annan fråga är hur varaktigt problemet kan bedömas vara, dvs. hur länge det har funnits och kan tänkas bestå. Verkar det att öka eller avta? Är ett ingripande

från det allmännas sida nödvändigt, eller kan problemet komma att lösas utan en sådan åtgärd?

Vidare bör här bedömas vilka typer av företag – stora som små – och branscher som berörs av förekommande problem och aktuella lösningar samt hur många företag det kan handla om.

2. Finns det några alternativa lösningar?

För formulering av alternativ krävs att de resultat som skall uppnås är tillräckligt preciserade, dvs. målet med regleringen måste konkretiseras.

Utifrån problembeskrivningen enligt punkt 1 och det preciserade mål som skall uppnås behöver man undersöka om målet kan nås med alternativa lösningar. Valet mellan dessa beror inte bara på graden av måluppfyllelse utan också på biverkningar som kan vara förenade med det ena eller det andra alternativet. Frågeställningarna i checklistan är inriktade på biverkningar som rör småföretagen.

När alternativ prövas måste det klargöras varför ett visst alternativ som leder till måluppfyllelse inte bör väljas, även om det får anses ha färre negativa effekter för småföretagen. Om skälet exempelvis är ökade utgifter för det allmänna, bör man klarlägga hur stor bördan är och var det är rimligt att lägga den.

3. Vilka administrativa, praktiska eller andra åtgärder måste småföretagen vidta till följd av regleringen?

4. Vilken tidsåtgång kan reglerna föra med sig för småföretagen?

5. Vilka lönekostnader, andra kostnader eller resursbelastning i övrigt för småföretagen kan reglerna leda till?

Svaren på dessa frågor är i det enskilda fallet i mycket beroende av de speciella förhållanden som regleras samt vilka krav som reglerna ställer. Här är ytterligare exempel på frågor som kan vara relevanta:

- Är regleringen så utformad att småföretagen kan behöva köpa experthjälp?
- Kan regleringen komma att leda till särskilda problem för små företag, såsom kapitalkrävande investeringar eller ny, omfattande uppgiftsskyldighet?
- Påverkas småföretagens produktionsmöjligheter?
- Kan kostnaderna för småföretagen uppskattas?
- Påverkas småföretagens likviditet?

- Om reglerna skapar en administrativ börda för småföretagen, kan då den administrativa hanteringen förenklas för dem?
- Finns det möjlighet att i övrigt minska regleringens belastning för de små företagen på den här aktuella punkten?

6. Kan förslaget komma att snedvrída konkurrensförhållandena till nackdel för småföretagen eller i övrigt försämra deras konkurrensförutsättningar?

Som framgått kan regler på olika sätt belasta små företag mer än större företag och försämra de små företagens konkurrensförutsättningar. De regler som analyseras i fråga om effekter för småföretagens villkor behöver därför prövas i förhållande till vad som sagts om deras för- och nackdelar jämfört med större aktörer på marknaden. Bland det som skall uppmärksammas ingår:

- Kan det uppstå etableringströsklar eller tillväxthinder genom höga kostnader för marknadstillträde eller tillväxt?
- Är kompetenskrav så högt ställda att i praktiken endast större företag förmår uppfylla dem?
- Finns i reglerna nivåer ovanför vilka kraven skärps, så att småföretagen drar sig för expansion?
- Kan regleringen komma att skapa bättre villkor för större företag än för småföretagen, exempelvis genom avgifter med en hög fast del eller krav som bara företag över en viss storlek klarar av i praktiken?
- Kan reglerna medföra att de marknadsledande företagen får eller skaffar sig fördelar som de små saknar, t.ex. genom att de större medverkar vid framtagande av regler?
- Kan reglerna skapa ett beroendeförhållande hos småföretagen till stora konkurrenter eller ge konkurrenterna sådan insyn i småföretagen som skadar dessa?
- Kan småföretagen komma att missgynnas på annat sätt?
- Kan reglerna försämra de svenska företagens konkurrensförmåga gentemot andra aktörer genom att ställa högre krav på de förra?

7. Kommer reglerna att i andra avseenden påverka småföretagen?

Fråga 7 har uppsamlingskaraktär i meningen att den är avsedd att fånga upp andra aspekter än de i checklistan särskilt angivna i den mån de förekommer. Här hänvisas särskilt till vad som sagts om småföretagens för- och nackdelar. Det gäller bl.a. att uppmärksamma deras särskilda

villkor och situation. Speciellt bör man vid analysen hålla i minnet deras sårbara sidor.

8. Går det att kontrollera efterlevnaden av reglerna, och hur kommer reglernas effekter för småföretag att uppmärksammas och granskas?

Efterlevnadsaspekten är mycket viktig. Om reglerna lämnar möjligheter till överträdelser och effektiv övervakning saknas, rubbas konkurrensförutsättningarna på marknaden. Seriösa företag som följer reglerna drabbas bl.a. genom ökade kostnader jämfört med oseriösa företag som överträder reglerna.

Av stor vikt är att reglers effekter under tillämpningstiden följs upp i effektiva former. Inte bara efterlevnaden är central på denna punkt. Erfarenheterna visar att även regler som är invändningsfria i sig efter en tid kan komma att skapa negativa effekter just för småföretagen. Så kan ske genom att marknadsdominerande företag får eller skaffar sig fördelar. Dessa företag kan också genom egna åtgärder höja de skyddsmurar runt marknaden som en reglering kan skapa, för att hindra marknadstillträde och tillväxt för småföretagen.

9. Bör reglerna gälla endast viss begränsad tid för att hindra eventuella negativa effekter för småföretagen?

Det kan mot bakgrund av vad som nyss sagts vara lämpligt att ge reglerna en begränsad giltighetstid, så att deras effekter blir utvärderade. Också andra uppföljningsmekanismer kan behöva övervägas.

10. Behöver särskilda hänsyn tas till småföretagens villkor när det gäller tiden för reglernas ikraftträdande?

Skäliga övergångstider är av stor praktisk betydelse särskilt för småföretagen, på grund av deras förut redovisade nackdelar i förhållande till större företag. Här måste man också uppmärksamma vilken tid som är nödvändig för inläring, utbildning och faktisk anpassning.

11. Finns det behov av speciella informationsinsatser?

Ibland kan informationsinsatser vara särskilt viktiga. Också valet av informationskanaler är betydelsefullt. Samråd om detta kan t.ex. ske

med företrädare för det organiserade näringslivet redan på planeringsstadiet.

12. Hur har samråd som behövs skett med näringslivet och myndigheter som särskilt berörs, och vilka synpunkter av betydelse har kommit fram?

Det är viktigt att samråd sker i den omfattning som behövs. Synpunkter som kommit fram sammanställs och anges i konsekvensanalysen. Dessa synpunkter värderas i den samlade analysen.

Naturligt är att samrådet sker med företrädare för det organiserade näringslivet. Samtidigt kan det i vissa fall vara lämpligt att skaffa in synpunkter också från några småföretag som arbetar på den marknad som berörs av reglerna.

En myndighet är särskilt berörd när den har uppgifter av betydelse i sammanhanget eller särskild insikt i någon fråga som omfattas av checklistan, t.ex. konkurrensfrågor eller företagandets villkor.

7.7 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män, skall dessa konsekvenser anges i betänkandet (15 § kommittéförordningen).

Bakgrund

Bakgrunden till denna bestämmelse är att regeringen lagt fast att jämställdhetsaspekterna skall beaktas på alla politik- och sakområden. Ett jämställdhetsperspektiv måste genomsyra hela politiken i alla delar av samhället.

Genom handlingsplanen Platform for Action som antogs vid FN:s fjärde internationella kvinnokonferens i Peking 1995 har regeringar och andra aktörer ett åtagande att anlägga ett jämställdhetsperspektiv i all politik och i alla program.

Amsterdamfördraget formaliserar jämställdhetsåtagandet på europeisk nivå genom att uttryckligen nämna målsättningen att undanröja rådande ojämställdhet och att främja jämställdhet mellan könen.

Mål för jämställdhetspolitiken

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är ett samhälle där medborgarna oavsett kön har samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom alla områden i livet.

Delmålen för jämställdhetspolitiken är:

- En jämn fördelning av makt och inflytande.
- Samma möjligheter till ekonomiskt oberoende.
- Lika villkor och förutsättningar i fråga om företagande, arbete, arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet.
- Lika tillgång till utbildning och möjligheter till utveckling av personliga ambitioner, intressen och talanger.
- Delat ansvar för hem och barn.
- Frihet från könsrelaterat våld.

Åtgärder för jämställdhet

Betydelsefulla förändringar i riktning mot jämställdhet mellan könen har ägt rum under senare år. Inte minst gäller detta kvinnors och mäns formella rättigheter. Fortfarande finns emellertid betydande olikheter mellan könens reella villkor på väsentliga områden i samhället.

Åtgärder för jämställdhet behövs fortlöpande inom en rad samhälls- och politikområden. Det är angeläget att uppmärksamma formella och informella strukturer och ordningar som hindrar jämställdheten mellan könen generellt eller mellan enskilda individer av olika kön.

Ett nödvändigt villkor för en reell förändring är därför att synliggöra båda könens förutsättningar, behov och intressen samt att omsätta den kunskap som man får i konkreta åtgärder på alla områden.

Konsekvensanalys ur ett jämställdhetsperspektiv

Alla utredningsförslag skall föregås av konsekvensanalyser ur ett jämställdhetsperspektiv. En analys eller utredning är ofullständig om effekten av kön inte har blivit övervägd. Det innebär att

- olika förhållanden och villkor för båda könen skall synliggöras,
- varje fråga som berör individer skall prövas ur ett jämställdhetsperspektiv,
- konsekvenserna av hur förändringar kan tänkas utfalla för respektive kön skall analyseras.

Frågor som verkar vara könsneutrala kan vid närmare granskning visa sig påverka respektive kön på olika sätt.

Det första steget i konsekvensanalysen är att fastställa om jämställdhetsperspektivet är relevant för den aktuella utredningen. För att undersöka detta besvaras följande fråga: Berör utredningen individers villkor? Om svaret blir ja, skall jämställdhetsaspekterna beskrivas närmare och beaktas i utredningsarbetet. Det är viktigt att detta sker tidigt i arbetet.

För att kunna göra en närmare analys behöver man bl.a. könsuppdelad statistik.

Exempel på kriterier för konsekvensanalysen:

Delaktighet

Hur ser könsfördelningen ut i de grupper som på ett eller annat sätt omfattas eller berörs av utredningen?

Resurser

Hur är fördelningen mellan könen när det gäller tid, utrymme, information, pengar, politisk och ekonomisk makt, utbildning, yrkeskarriär, ny teknik, hälso- och sjukvård, boende, transportmedel, fritid osv.?

Normer och värderingar

Vilka normer, värderingar och kvalitetsmått är det som styr en verksamhet? Vem bestämmer normerna, värderingarna och kvalitetsmåten? Vems behov tillgodoses i verksamheten?

Checklista

Här är exempel på frågor som kan underlätta arbetet med att beakta könsaspekterna i utredningen.

1. *Finns det någon direkt eller indirekt påverkan av villkoren för respektive kön på området i fråga?*
2. *Finns det några brister i jämställdheten mellan könen på området?*
3. *Hur kan hinder för jämställdheten undanröjas på området?*
4. *Vilka konsekvenser för jämställdheten får de struktur- och organisationsförändringar som föreslås?*

Jämställdhetsaspekter skall analyseras och redovisas vid förslag om strukturförändringar i samhället. Vilka möjligheter har respektive kön att påverka föreslagna förändringar? Vilka effekter får strukturförändringarna för jämställdheten i samhället i stort och för enskilda individer av respektive kön?

En liknande analys och redovisning skall göras vid förslag till omorganisation eller bildande av nya myndigheter eller organisationer.

5. Vilka konsekvenser för jämställdheten får kommitténs förslag till lagstiftning och budget?

Förslag om ny eller ändrad lagstiftning skall också analyseras och redovisas ur ett jämställdhetsperspektiv liksom förväntade effekter av olika budgetförslag för respektive köns levnadsförhållanden.

Kontrollfrågor

Följande kontrollfrågor bör ställas under utredningens gång för att säkerställa att ett jämställdhetsperspektiv får fullt genomslag:

- Vilka könsskillnader finns?
- Är den individbaserade statistiken könsuppdelad?
- Hur tas könsaspekterna upp i problemformuleringen?
- Hur redovisas könsaspekterna i betänkandets fakta- och analysdelar?
- Skall betänkandet innehålla några jämställdhetspolitiska förslag?
- Får ett genomförande av kommitténs förslag några jämställdhetspolitiska konsekvenser?
- Vad i övrigt bör betänkandet innehålla utifrån ett könsperspektiv?

Om en analys och en redovisning ur ett jämställdhetsperspektiv inte kan göras på grund av utredningsuppdragets eller ämnets karaktär, skall detta anges och motiveras i betänkandet.

Ett belysande exempel

De delfrågor som en kommitté skall ta ställning till vid en konsekvensanalys behöver givetvis varieras och preciseras med hänsyn till vad utredningsuppdraget gäller. Anta att det gäller en utredning om arbetsskadeersättning. Svaret på frågan om utredningen berör indivi-

ders villkor är tveklöst ja. Dessa följdfrågor kan kommittén då ha anledning att ställa sig och att besvara i betänkandet:

1. Var arbetar kvinnor och män? Hur ser statistiken ut för arbetssjukdomar och arbetsolycksfall? Är statistiken könsuppdelad? Hur ser resurserna ut för kvinnor och män? Har de samma möjlighet att välja yrke? Har de samma utbildning? Hur är deras ekonomi? Hur är det med politisk och ekonomisk makt för kvinnor och män? Vilka värderingar råder inom de olika delar av arbetsmarknaden där kvinnor och män finns?
2. Vad visar denna kartläggning av kvinnors och mäns villkor på arbetsmarknaden? Har kvinnor och män lika villkor? Drabbas de i lika grad av arbetssjukdomar? Drabbas de i lika grad av arbetsolycksfall? Hur bedöms arbetssjukdomar och arbetsolycksfall i ersättningshänseende?
3. Om vi föreslår att arbetsolycksfall skall ersättas på annat sätt eller enligt andra bevisregler än arbetssjukdomar, vilka konsekvenser får det för kvinnor och män?

Lästips

Lästips finns i *bilaga 3*.

7.8 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, skall dessa konsekvenser anges i betänkandet (15 § kommittéförordningen).

Bakgrund

Bakgrunden är att riksdagen lagt fast en ny integrationspolitik efter förslag i prop. 1997/98:16 Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik. Av central betydelse i denna politik är att samhällets etniska och kulturella mångfald bör tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning och genomförande på alla samhällsområden och nivåer.

Mål för integrationspolitiken

Integrationspolitikens mål är

- lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund,
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Regeringen har följt upp propositionen och riksdagsbeslutet genom att besluta föreskrifter om genomförandet av integrationspolitiken. Dessa föreskrifter finns i förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av integrationspolitiken.

Konsekvensanalys ur ett integrationspolitiskt perspektiv

De förslag som kan påverka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen är framför allt förslag som rör den ekonomiska politiken, sysselsättningen, förhållandena inom arbetslivet, den sociala välfärden inklusive hälso- och sjukvårdsområdet samt utbildningen.

Uppgiften att göra en konsekvensanalys ur ett integrationspolitiskt perspektiv är inte okomplicerad. Detta beror bl.a. på att etnicitet och kultur ytterst handlar om den egna identiteten. Integration är en ömsesidig process. Därför har det betydelse för analysen hur personer med utländsk bakgrund väljer att förhålla sig till det svenska samhället och hur majoritetssamhället förhåller sig till personer med annan etnisk och kulturell bakgrund. Följande frågor kan ge kommittén vägledning:

1. Vilka personer berörs av förslagen och på vilket sätt berörs de?
2. Om förslagen innebär någon form av fördelning av tillgångar och resurser, hur påverkar det personer med annan etnisk och kulturell bakgrund än svensk?
3. Om förslagen avser förhållandena inom arbetslivet eller utbildningsområdet, vilka effekter får ett genomförande av förslagen för personer som har en utländsk utbildning eller yrkesbakgrund och för dem som har bristande kunskaper i det svenska språket?
4. Om förslagen gäller den sociala välfärden inklusive hälso- och sjukvårdsområdet, på vilket sätt berörs personer med annan etnisk och kulturell bakgrund än svensk?
5. Om förslagen inbegriper representation och delaktighet inom det aktuella politikområdet, hur speglas den etniska och kulturella mångfalden i representationen?

6. Finns det skillnader i hur personer berörs av förslagen som sammanfaller med skillnader i etnisk och kulturell bakgrund?
7. Om sådan skillnader finns, vilka orsaker har de?

Om kommittén bedömer att en analys och en redovisning ur ett integrationspolitiskt perspektiv inte kan göras på ett meningsfullt sätt till följd av t.ex. utredningsuppdragets eller ämnets karaktär, skall detta anges och motiveras i betänkandet.

7.9 Konsekvenser för personlig integritet

Kommittéer som lägger fram förslag som förutsätter *behandling av personuppgifter* bör särskilt uppmärksamma konsekvenserna från integritetsskyddssynpunkt för den som personuppgifterna avser.

Föreskrifter som syftar till att värna om enskildas personliga integritet finns i skilda författningar, såsom regeringsformen (1 kap. 2 § tredje stycket och 2 kap. 3 §), tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen (1980:100) och personuppgiftslagen (1998:204). Personuppgiftslagen bygger på ett EG-direktiv (95/46/EG). Den anger förutsättningar för att behandling av personuppgifter skall få förekomma. Den har generell giltighet medan EG-direktivet inte gäller behandlingar som rör t.ex. statens säkerhet, försvar och allmän säkerhet.

Integritetsskyddet vid behandling av personuppgifter utgörs av ett komplicerat samspel mellan dessa föreskrifter och sådana föreskrifter som reglerar den verksamhet där registreringen sker. Det är därför viktigt att kommittén noga analyserar konsekvenser för personlig integritet och överväger behovet av nya eller ändrade registerförfattningar eller andra föreskrifter, innan kommittén lägger fram förslag som förutsätter behandling av personuppgifter.

För att ett kommittébetänkande skall utgöra ett tillräckligt underlag i dessa frågor vid remissbehandlingen och i beredningsarbetet inom Regeringskansliet bör kommittén redovisa följande i betänkandet:

1. Vilken betydelse har förslagen för personlig integritet?
2. Hur förhåller sig förslagen till de regler om berörda myndigheters verksamhet som finns i lagar och förordningar för speciella förvaltningsområden och i myndigheternas instruktioner?
Hur förhåller sig förslagen till bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen och arkivlagen (1990:782)?
3. Hur förhåller sig förslagen till personuppgiftslagens bestämmelser och till Datainspektionens föreskrifter och allmänna råd?

4. I vilken omfattning gäller EG:s regler på området? Som redan nämnts har personuppgiftslagen ett vidare tillämpningsområde än EG-direktivet.

Konsekvenser för personlig integritet bör givetvis analyseras och redovisas oavsett om det gäller behandling av personuppgifter i stat och kommun eller inom den enskilda sektorn.

Avsaknaden av en ordentlig analys och redovisning kan medföra att utredningsinsatser måste göras i efterhand kanske med förseningar av en hel reform som följd.

När behövs en registerförfattning?

Det kan ibland finnas behov av att reglera en viss behandling av personuppgifter i en särskild registerförfattning (lag eller förordning). Enligt 2 § personuppgiftslagen gäller sådana avvikande bestämmelser framför personuppgiftslagen. Frågan om när det behövs en registerförfattning får avgöras från fall till fall (jfr dock prop. 1990/91:60 om offentlighet, integritet och ADB s. 56).

Viss vägledning kan hämtas från de områden där det redan finns särskilda registerförfattningar. Som exempel kan nämnas

- polisdatalagen (1998:622), lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister,
- lagen (1998:543) om hälsodataregister och lagen (1998:544) om vårdregister,
- lagen (1998:938) om personuppgifter om totalförsvarspliktiga,
- lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret.

Allmänt kan sägas att en särskild registerförfattning bör övervägas framför allt

- när ett personregister skall omfatta hela befolkningen eller en stor del av den,
- när ett personregister skall innehålla känsliga personuppgifter och en avvägning bör göras av riksdagen eller regeringen mellan behovet av registreringen och skyddet för personlig integritet, eller när det är fråga om komplexa personregister, t.ex. myndighetsgemensamma register.

8 Sammanträden och andra arbetsmetoder

8.1 Sammanträden – den viktigaste arbetsmetoden

Kommittéarbetet består av ett antal sammanträden samt arbete mellan dessa. Huvudsyftet med sammanträdena är att medlemmarna i utredningsgruppen skall bidra med idéer, kunskap och erfarenheter. Sammansättningen av kommittén bör ha gjorts med utgångspunkt i detta.

De viktigaste sammanträdena är de där kommittéledamöterna:

- avgränsar och definierar uppdraget,
- sätter de konkreta delmålen för utredningens arbete, och
- slutligt tar ställning till betänkandets innehåll.

De viktigaste sammanträdena kan ibland med fördel förläggas till ett internat på ett par dagar.

8.1.1 Förberedelser och genomförande

Gör en tidsplan för sammanträdena

Det är nödvändigt att kommittén tidigt planerar in ett lämpligt antal sammanträden. Det är lättare att ställa in planerade sammanträden än att boka in nya! Gör därför en sammanträdesplan för lång tid framåt och ange där tid och plats och så långt möjligt vilka frågor som kommer att behandlas på mötet. Man bör undvika alltför täta sammanträden. Ett sammanträde som inte har förberetts noga ger sällan några konkreta resultat.

Skicka sammanträdesmaterial inför varje möte

I god tid före varje möte bör en mötesplan (dagordning, föredragningslista) sändas ut tillsammans med promemorior och annat material som skall behandlas på mötet.

Utforma mötesplanen konkret och med verb

Om punkterna på mötesplanen utformas med konkreta ord och verb som anger en viss handling, har man större chans att få effektiva sammanträden. Man kan då välja bra metoder för att nå de mål man satt upp och för att styra debatten. En allmän diskussion är inte alltid den bästa metoden. Försök därför att formulera mål för mötet på följande sätt.

Exempel 1:

Ärende: avgränsa och definiera uppdraget.

Mål: fastställa den egentliga orsaken till utredningen, bedöma om vi har funnit det verkliga problemet eller bara ett symptom på ett annat, kartlägga olika intressenter, förteckna troliga förväntningar som respektive intressent kan ha på utredningens resultat, klarlägga vad olika medlemmar i utredningen kan hjälpa till med (kunskaper, erfarenheter, kontakter m.m.) och fastställa arbetsuppgifter.

Exempel 2:

Ärende: sätta mål och delmål för utredningens resultat.

Mål: fastställa det övergripande målet för utredningen, dvs. om det skall vara ett eller flera förslag, besluta om hur utförligt olika data skall redovisas, fastställa preliminärt (för definitivt beslut vid nästa möte) de konkreta delmålen, kartlägga vilken information som behövs för att respektive delmål skall kunna nås, bedöma lämpliga metoder för att söka den information som behövs, grovt uppskatta kostnaderna för det kommande arbetet och bedöma dem mot förväntat resultat.

Håll diskussionen på rätt nivå

Tänk på att de närvarande finns där för att bidra med sina kunskaper och erfarenheter inom utredningens ämnesområde! De skall därför inte belastas med trivialiteter. Ta aldrig upp småfrågor som smärre kostnader för utredningsarbetet under sammanträdena.

Strid inte i onödan om formuleringar

Se till att alltid ta in synpunkter på skrivningar skriftligt! Det är föga fruktbart att under ett sammanträde diskutera valörer och ordval. I ett följebrev till promemorior och rapporter kan man skriva att den som vill ändra på någon formulering skall lämna förslag på en ny, skriftligt eller muntligt i god tid före nästa möte. Om det finns tid, kan synpunkterna sammanställas och sändas till deltagarna för kännedom före mötet.

Skriv enkla beslutsprotokoll

Enligt 11 § kommittéförordningen skall det föras protokoll vid kommitténs sammanträden. Av protokollen skall det framgå vilka som deltagit. Beslut skall redovisas i sammandrag och inkomna skrivelser, reservationer och framställningar till statsrådet om t.ex. förordnanden skall antecknas.

I regel räcker det med att skriva korta beslutsprotokoll som kan ställas upp efter en enkel mall:

Beslut/Åtgärd	Ansvarig	Färdig senast
---	---	---

Protokollet skall arkiveras, se avsnitt 11.8.3.

Sammanträden bör hållas på den ort som medför lägsta möjliga kostnader, dvs. normalt i Stockholm.

8.1.2 Några råd om promemoriorna

Promemorior är kommitténs arbetsmaterial och är närmast avsedda för ledamöterna. Sakkunniga har som regel rätt att få del av materialet, däremot inte alltid experterna (5 och 6 §§ kommittéförordningen).

Promemoriorna bör förses med en dokumentbeteckning, t.ex. datum och nummer. Ofta är det lämpligt att ange om promemorian är en

omarbetning av en tidigare version. Skriv "version 2" etc. vid dokumentbeteckningen.

Den redaktionella och språkliga utformningen av promemoriorna är naturligtvis viktig. Råden i avsnitt 10 gäller också dessa. Försök att alltid sammanfatta innehållet i promemorian och lägg sammanfattningen först!

8.1.3 Beslut, reservationer och särskilda yttranden

Hur besluten fattas i en kommitté

Kommitténs beslut fattas av ledamöterna. Dessa bör dock kunna delegera beslutanderätten i vissa frågor till ordföranden eller till någon annan ledamot. Ofta kan det vara praktiskt att ge sekreteraren befogenhet att fatta beslut i rutinmässiga frågor av intern, administrativ art. För att undvika missförstånd är det lämpligt att delegeringsbeslut protokollförs, t.ex. att beslutanderätten i en viss fråga har delegerats till ordföranden eller sekreteraren.

Enligt 23 § kommittéförordningen tillämpas förvaltningslagen (1986:223) hos kommittéer endast vid deras handläggning av administrativa ärenden och ärenden om utlämnande av allmänna handlingar. Det är dock inget som hindrar att kommittén även i de frågor som behandlas i betänkandet tillämpar det omröstningsförfarande som föreskrivs i 18 § förvaltningslagen, den s.k. kollektiva omröstningsmetoden. Denna metod innebär att ordföranden riktar frågor till de andra ledamöterna. Dessa röstar genom att svara ja eller nej. Se vidare prop. 1985/86:80 s. 28 och 67.

Rätten att reservera sig och avge särskilda yttranden

I 19–21 §§ kommittéförordningen finns regler om möjligheterna att foga reservationer och särskilda yttranden till ett betänkande. Bestämmelserna gäller alltså beslut i frågor som omfattas av själva utredningsuppdraget och som kommer till uttryck i betänkandet. I fråga om reservationsmöjlighet i administrativa ärenden och ärenden om utlämnande av allmänna handlingar gäller reglerna i 19 § förvaltningslagen.

Kommittéförordningens regler ger en ledamot möjlighet att reservera sig mot förslag som en majoritet av kommittén lägger fram. Reservationen skall fogas till kommitténs betänkande och bör avse hela förslag eller en klart avgränsbar del av dessa. Motiven för reservationen bör uttryckas så koncentrerat som möjligt.

Ledamöterna har också rätt att avge särskilda yttranden som fogas till betänkandet. Samma rätt har de sakkunniga och, om kommittén medger det, experterna. Yttrandena bör vara korta.

Ofta är det naturligt att sekreteraren medverkar vid formuleringen av reservationer och särskilda yttranden.

Uppgifter i protokollet

Uppgift om reservationer och särskilda yttranden skall antecknas i kommitténs protokoll. När en ledamot vill reservera sig rekommenderas följande förfarande:

1. Den som vill reservera sig mot ett beslut bör anmäla detta vid det tillfälle då beslutet fattas. Anmälan antecknas i protokollet.
2. Kommittén bör sätta ut en dag före slutsammanträdet då reservationen senast skall ha lämnats till kommittén skriftligt. Tidpunkten bör bestämmas så att reservanten har haft tillfälle att ta del av det avsnitt i huvudtexten som svarar mot reservationen.
3. Först bör majoriteten och sedan reservanten justera respektive textavsnitt. Reservationen bör få sin slutliga form senast vid det sammanträde då kommittén slutjusterar betänkandet.

Detta förfarande bör användas också för särskilda yttranden.

8.2 Litteratur- och informationssökning

Den information som behövs för att nå de olika mål som man satt för utredningen finns ofta redan dokumenterad, t.ex. i riksdagstrycket, i facklitteratur eller i sådana databaser som kommittén har tillgång till via Internet.

I det följande lämnas några tips om var man kan söka information och på vilka sätt man kan samla in den.

Men först några ord om att begränsa faktainsamlingen och att hålla hög kvalitet på faktaunderlaget.

Vad behöver man veta för att lösa uppgiften?

När man börjar en utredning flödar det ofta av idéer om vilken information man skall hämta in. All information verkar intressant. I praktiken måste man emellertid begränsa sig. Ett sätt att göra det är att tänka igenom vad som är relevant för den typ av åtgärd som kan bli följden av kommitténs förslag, t.ex. en lag eller lagändring, skatt eller statligt bidrag. Ofta är möjligheterna att påverka verkligheten med statliga åtgärder ganska begränsade och detta har direktivförfattaren ibland insett, ibland inte. I regel är den mängd information som verkligen utnyttjas i ett kommittéarbete bara en liten del av det som tagits fram.

Kvalitetskrav på faktaunderlaget

En förutsättning för hög kvalitet på utredningsresultatet är att utredningens faktaunderlag, verklighetsbeskrivning och analys är så bra att de i stort sett accepteras av alla intressenter oberoende av politisk ideologi och övriga grundläggande värderingar.

Det är därför viktigt att man använder vedertagna metoder när data samlas in och bearbetas, när tidigare och pågående utveckling beskrivs, och när resultat redovisas. Detta innebär t.ex. att statistiska urvalsmetoder skall vara korrekta och att redovisning av data skall föregås av en källkritisk prövning. Verklighetsbeskrivningar får inte – i varje fall inte till någon större del – bygga på intryck vars värde och relevans inte kan kontrolleras.

När det råder skilda uppfattningar bland forskare bör detta inte förtigas. Man bör försöka skilja mellan saklig och objektiv verklighetsbeskrivning och subjektiva eller politiska slutsatser. Det är bättre att klart redovisa värderingar än att låtsas att man böjer sig för ovedersägliga fakta.

Bibliotek och mediebevakning

Regeringskansliets bibliotek är till för bl.a. kommittéerna. Dit vänder man sig när man vill låna, köpa in eller prenumerera på böcker, tidskrifter och tidningar. Bibliotekarierna hjälper också till med att söka efter litteratur och information i databaser. Varje departement har en kontaktbibliotekarie, som också ger service till de kommittéer som hör till departementet.

Kommittéer som för sin verksamhet har anledning att följa den allmänna debatten i en eller flera frågor kan få pressbevakning (huvudsakligen svenska dagstidningar) efter önskad sökprofil. Anmälan görs

skriftligen hos Regeringskansliets förvaltningsavdelning (biblioteks-enhetens funktion för mediebevakning).

Förvaltningsavdelningen förmedlar också elektroniskt nyhetsmaterial från svenska och utländska tidningar och nyhetsbyråer.

När kommittén avslutar sitt uppdrag skall lånad litteratur lämnas åter till biblioteket.

Arkiv och diarium som informationskälla

Inte sällan innehåller tidigare kommittéers arkiv (förvarade hos Riksarkivet) material som kan vara värdefullt för den egna utredningen. Det kan därför vara väl använd tid att hos Riksarkivet beställa fram handlingar från tidigare kommittéer som kan tänkas ha behandlat samma eller närliggande frågor.

Observera också att tidigare kommittéers betänkanden har remissbehandlats och lagts till grund för propositioner och andra regeringsbeslut. Regeringskansliets arkiv kan därför innehålla ytterligare material av intresse. Detta material förvaras hos departementet, hos Regeringskansliets centralarkiv eller – när det gäller material från tiden före 1975 – hos Riksarkivet.

Presentationsterminalerna i Regeringskansliets forskarsal gör det möjligt att på ett och samma ställe söka i Regeringskansliets samtliga diariumdatabaser för att på så sätt finna arkivmaterial.

Bevakning av domstolars eller andra myndigheters praxis

Ett sätt att hålla sig à jour med rättsutvecklingen på ett område under utredningsarbetets gång är att kommittén ser till att fortlöpande skaffa kopior av domar eller förvaltningsbeslut på området efter hand som domarna eller besluten upprättas. Kommittén bör diskutera formerna för sådana arrangemang med departementet.

8.3 Utfrågningar

En kommitté behöver ofta skaffa sig information på områden där det finns sparsamt med litteratur eller där den litteratur som finns är svår att överblicka och tillgodogöra sig för andra än specialister. Ett sätt att skaffa sig en inledande orientering i sådana fall är att i början av utredningsarbetet intervjua experter och andra med kunskap om sakfrågorna.

När arbetet har pågått en tid och kommittén har börjat utarbeta olika preliminära lösningar, kan det också vara värdefullt att få speciella problem förtydligade eller att ur olika synvinklar få belyst vilka konsekvenser den ena eller andra lösningen skulle få. I stället för att begära skriftliga synpunkter från företrädare för olika intressen eller från experter är det ibland mer givande att ordna en utfrågning med dem.

Intervjuer och utfrågningar kan genomföras på olika sätt. Ibland kan det vara lämpligt att sekreteraren träffar den sakkunnige för en intervju. I andra fall kanske det är lämpligare att bjuda in en eller flera personer till ett kommittésammanträde där ledamöterna själva ges tillfälle att komma med frågor. Oberoende av vilken metod som används är det viktigt att sekreteraren har förberett sig genom att tänka igenom vilken information kommittén kan tänkas behöva för sitt arbete och utarbeta en frågelista.

För att en intervju eller utfrågning skall bli så givande som möjligt är det också viktigt att även de personer som utfrågas kan förbereda sig väl. Sekreteraren måste därför i förväg orientera dem om vilka problem kommittén är intresserad av att få belysta.

Så snart som möjligt efter utfrågningen bör sekreteraren skriftligt dokumentera vad som kommit fram vid den, dels för att själv kunna gå tillbaka och kontrollera sin minnesbild, dels för att kunna redovisa resultatet för ledamöter som inte varit närvarande. Om utfrågningen rör tekniskt komplicerade frågor eller om man är osäker på vad som kom fram, kan det vara lämpligt att man skickar över minnesanteckningarna till den sakkunnige för rättelser eller tillägg. Dokumentationen underlättas om man kan spela in utfrågningen på band.

8.4 Statistiska undersökningar

Om kommittén behöver genomföra större postenkäter eller intervjuundersökningar eller bearbeta befintligt datamaterial, bör den ta kontakt med Statistiska centralbyrån (SCB) eller något annat expertorgan.

Kostnaderna för statistiska undersökningar skall budgeteras på det sätt som anges i 9 och 10 §§ kommittéförordningen.

Ett uppdrag till någon annan än en myndighet att göra en undersökning kan behöva föregås av upphandling enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, se vidare avsnitt 8.8.

Observera också förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner. Enligt den förordningen är kommittéer under vissa förutsättningar skyldiga att samråda med organisationer som företräder näringsidkare och kommuner.

8.4.1 Att beställa undersökningar

När en kommitté beställer en statistisk undersökning är det viktigt att försäkra sig om att resultaten blir rättvisande och relevanta.

Tillvägagångssättet vid statistiska undersökningar bygger på många olika vetenskaper, t.ex. statistik, matematik, sociologi, psykologi och ekonomi. Noggranna rutiner i det praktiska genomförandet är viktiga. Den som får uppdraget att göra undersökningen behöver ha kompetens inom flera områden för att resultaten skall bli värdefulla och tillförlitliga.

Här följer några punkter att tänka på innan en beställning görs:

- I offertunderlaget bör kommittén göra klart vad den vill få ut av undersökningen. Försök att precisera vilka frågeställningar resultaten skall ge svar på.
- En statistisk undersökning består av en rad arbetsmoment som måste skötas med omsorg. Varje arbetsmoment är en potentiell felkälla, och den totala kvaliteten beror på hur man lyckas bemästra dessa felkällor. Det är därför viktigt att kommittén är med och formulerar kvalitetskraven. Tänk på att vissa kvalitetskrav kan stå i konflikt med varandra. Till exempel innebär en omfattande bortfallsuppföljning att resultaten kan försenas. Och tvärtom, om resultaten måste redovisas snabbt finns inte mycket tid till bortfallsuppföljning. Exempelen är många och det gäller att göra en avvägning mellan olika kvalitetskrav.
- Offertunderlaget kan gärna vara detaljerat. Ta med så mycket som möjligt av följande: översiktlig beskrivning av sakproblemet, specificering av undersökningsenheter, undersökningsvariabler, parametrar som skall mätas (skattas), önskade tabeller, kvalitetskrav, tidsramar samt egna personella resurser. Annat som kan ingå är synpunkter på val av insamlingsmetod, önskemål om särredovisningar och speciella analyser, egna erfarenheter av liknande undersökningar samt önskemål om dokumentation.
- Om kommittén är osäker på exakt vilket innehåll och vilken kvalitet som undersökningen behöver ha, kan kommittén i stället precisera hur resultaten skall användas.
- Var ute i god tid med offertunderlaget, så att kommittén hinner göra en noggrann utvärdering av olika offerter.
- Utvärdera inkomna offerter. Några kriterier är
 - de föreslagna lösningarna
 - anbudsgivarens samlade erfarenhet, kunskap och kapacitet
 - tidsplanen
 - leveranssäkerheten
 - redovisade arbetssätt

– priset.

- Många arbetsmoment i en undersökning kräver en viss minimitid att planera och genomföra. Snabba undersökningsresultat ställer särskilda krav på undersökningsmetoder och resursinsatser.
- Kommitténs beslut efter offertgenomgången kan mycket väl bli att inte göra någon undersökning. Det kan bero på att undersökningssituationen är alltför komplicerad eller att kostnaden är alltför hög. I ett sådant läge kanske man måste lita till information från andra källor.

8.4.2 Checklista vid beställning

- Preciserat syftet med undersökningen.
- Definiera populationen.
- Bestäm urvalsram.
- Se till att sannolikhetsurval används.
- Bestäm urvalsstorlek.
- Kontrollera att anbudsgivaren har den kunskap och den tekniska utrustning som behövs för urval och beräkningar.
- Välj den datainsamlingsmetod som passar bäst för undersökningen.
- Se till att frågor och frågeblanketter provas innan de används vid själva undersökningen.
- Ta reda på intervjuorganisationens kapacitet och kompetens.
- Se till att det finns en plan för att reducera bortfallets storlek.
- Begär en redovisning av anbudsgivarens metoder för dataregistrering, kodning och granskning.
- Bestäm hur resultaten skall presenteras och kräv en teknisk rapport.
- Ta gärna hjälp av statistiker vid granskningen av anbud.

Några av dessa punkter förklaras och utvecklas i det följande. För en utförligare vägledning, se *Att köpa statistiska undersökningar*, Statistiska centralbyrån 1998.

8.4.3 Ram och population

I en statistisk undersökning måste man definiera vilka objekt (personer, företag osv.) som ingår i den population som skall undersökas.

Exempel: Populationen i en undersökning kan vara definierad som alla i riket folkbokförda personer i åldern 16–64 år den 1 mars 1998.

När populationen har definierats, är nästa steg att finna eller skapa en urvalsram att dra urvalet ifrån. Ramen är vanligtvis en förteckning över populationens objekt (t.ex. Sema-SPAR eller något annat register över folkbokförda i Sverige). Ibland kan det vara svårt att hitta bra ramar, t.ex. för personer med ett visst yrke. Då kan man behöva skapa en särskild ram för sådana personer.

Ibland används serier av tänkbara telefonnummer som urvalsram (RDD-teknik). Detta är en metod som utvecklats i USA där tillgången på register är begränsad. Sverige har kanske världens bästa register, och det finns därför sällan anledning att använda RDD. Den tekniken ger nämligen extra osäkerhet i skattningen. De som ofta är hemma tenderar att bli överrepresenterade och andra att bli under-representerade. Dessutom kan svarsfrekvensen inte beräknas på ett korrekt sätt, vilket ger ytterligare osäkerhet.

Ibland används telefonkatalogen som urvalsram. Metoden har samma nackdelar som RDD och resulterar dessutom i täckningsproblem, eftersom alla hushåll eller företag inte finns med i katalogen (hemliga nummer m.m.).

8.4.4 Urval och skattning

Att undersöka alla i en population har man sällan tid och pengar till. De flesta undersökningar måste därför baseras på urval, dvs. stickprov ur den population som undersökningen skall avse. Undantag kan vara studier av små populationer, såsom personalen vid ett företag.

En grundregel är att alla urval måste vara slumpmässiga. Varje objekt i urvalsramen skall ha möjlighet att komma med, och sannolikheten för detta skall vara känd. Detta kallas sannolikhetsurval. Slumpmässiga urval ger alltid representativitet.

Det finns inga givna standardstorlekar på urvalet, t.ex. 1 000 eller en viss procent av populationen. Urvalsstorleken bestäms av de precisionskrav som man har och den urvalsmetod som används. Anbudsgivaren skall kunna ge exempel på hur urvalsstorleken påverkar precisionen.

Det finns många urvalsmetoder som baseras på sannolikhetsurval. I en del fall kan man få betydligt säkrare skattningar eller lägre kostnader

om man kan utnyttja registerinformation om populationens objekt. Kontrollera därför om det finns någon sådan information.

Varje urvalsmetod har sin egen skattningsformel och sin egen formel för precisionsberäkning. Anbudsgivaren måste behärska dessa formler och kunna använda den programvara som behövs för beräkningarna.

8.4.5 Datainsamlingsmetoder

Flera faktorer har betydelse för valet av datainsamlingsmetod: populationen, ämnets och frågornas karaktär, antalet frågor, de ekonomiska ramarna och den tid som står till förfogande.

Det går alltid att definiera en bästa huvudmetod utifrån dessa faktorer. De vanligaste datainsamlingsmetoderna är postenkät, telefonintervju och besöksintervju. I praktiken används två eller flera metoder i kombination för att tillräcklig svarsfrekvens skall uppnås.

I tabellen nedan redovisas de vanligaste metodernas för- och nackdelar. Tecknen i tabellen har följande betydelser:

- + fördelaktig
- 0 varken fördelaktig eller ofördelaktig
- ofördelaktig

Aspekter	Postenkät	Telefonintervju	Besöksintervju
Kostnad	+	0	–
Bortfall	–	+	+
Möjlighet till kvalitetskontroll	–	+	+
Tid för planering	0	+	–
Tid för insamling	–	+	0
Flexibilitet för uppgiftslämnaren	+	0	–
Krav på läsförmåga	–	+	+
Möjlighet att använda visuella hjälpmedel	0	–	+
Intervjuarpåverkan	+	0	–
Möjlighet att ställa många frågor	0	0	+
Möjlighet att ställa komplexa frågor	–	0	+
Möjlighet att ange många svarsalternativ	+	–	0
Möjlighet att ställa känsliga frågor	+	0	–

Omnibusundersökningar

För den som behöver svar på bara ett litet antal frågor finns s.k. omnibusundersökningar. Flera undersökare delar på kostnaderna. Man har då ganska små möjligheter att påverka undersökningens uppläggning och måste anpassa sig till den som undersökningsinstitutet erbjuder.

SCB genomför omnibusundersökningar i form av postenkätsundersökningar några gånger per år efter ett fastställt tidsschema. Tiden från sista bokningsdag till färdig rapport är drygt två månader. Priset beräknas efter antalet frågor som man vill ha med i undersökningen och det är givet att det blir billigare att delta i en omnibusundersökning än att beställa och bekosta en egen undersökning.

8.4.6 Frågor och frågeblanketter

Utformningen av frågor och frågeblanketter är ett viktigt moment. Om frågorna är dåliga, blir hela undersökningen dålig. Frågor skall formuleras så att de inte missuppfattas, men ändå uppstår ofta tolkningsproblem och oklarheter. I sämsta fall upptäcks aldrig att uppgiftslämnarna uppfattat frågorna på olika sätt. Mycket av arbetet med granskning, komplettering och rättning av det insamlade materialet kan undvikas om frågorna från början utformas med tillräcklig omsorg.

Frågorna och frågeblanketterna måste anpassas efter uppgiftslämnarnas förutsättningar, den valda datainsamlingsmetoden, ämnet och förekomsten av känsliga frågor.

Det är viktigt att begrepp och frågeformuleringar är entydiga och att man bara frågar om en sak i taget.

Frågorna bör vara lätta att besvara och det skall vara lätt att orientera sig i blanketten. En erfaren frågekonstruktör skall gå igenom frågorna innan de används. Man bör dessutom genomföra provintervjuer eller provenkäter.

Många undersökningsinstitut har insett att det är viktigt att noggrant prova frågorna. De har därför inrättat "laboratorier" där olika metoder används:

- *Djupintervjuer eller fokusgrupper* i olika former innan frågekonstruktionen börjar. En fokusgrupp består av 6–10 speciellt utvalda deltagare, som tillhör den grupp man söker information om. Gruppen samlas och får diskutera kring undersökningens ämne.
- *Tänka högt-intervjuer*, som innebär att ett antal personer redogör för sina tankar och associationer samtidigt som de besvarar frågorna.
- *Fälttest*, som innebär att frågorna testas i autentisk miljö.

Anbudsgivaren bör ha tillgång till ett system för frågetest. SCB har ett mättekniskt laboratorium som genomför test på två till tre veckor.

8.5 Samarbete med myndigheter

I direktiven för en kommitté anges ibland att samråd skall ske med en annan myndighet. Det är i sådana fall angeläget att kommittén tar kontakt tidigt.

Kommittén bör också, när så behövs, självmant samråda med andra myndigheter och ta vara på den kunskap som finns där i de frågor som kommittén behandlar. En allmän skyldighet för myndigheter att hjälpa varandra inom ramen för den egna verksamheten följer av 6 § förvaltningslagen (1986:223).

Statskontoret

Kommittéer har möjlighet att anlita Statskontoret för utredningar och utvärderingar efter överenskommelse med Statskontoret i varje särskilt fall. Statskontoret tar inte ut någon avgift för sådan hjälp.

Statistiska centralbyrån

Statistiska centralbyrån (SCB) har en särskild kommittéservicegrupp som ger kommittéerna vägledning i statistiken eller i statistiska frågor. De tjänster som SCB kan erbjuda är t.ex. följande.

Publikationer och specialbearbetningar

SCB:s bibliotek och arkiv rymmer både publicerat och opublicerat material. Här finns såväl svensk som internationell statistik samlad. Från underlaget till redan insamlad statistik kan man göra specialbearbetningar och skapa andra sammanställningar än de som redovisas i SCB:s publikationer.

Databaser

SCB:s databaser innehåller såväl svensk som internationell statistik, främst från OECD. Uppgifterna är jämförbara över flera år.

"Skräddarsydd" undersökningar

SCB gör på uppdragsbasis hela eller delar av statistiska undersökningar där data kan samlas in via intervjuer, postenkäter eller administrativa register.

Konsultationer

SCB:s experter kan anlitas för rådgivning i undersökningsplanering, metod- och mättekniska frågor, statistisk analys m.m.

8.6 Att skaffa information via utlandsmyndigheter

Ofta behöver kommittén skaffa sig särskild kunskap om utländska förhållanden. Utrikesdepartementet (UD) kan i sådana fall i viss utsträckning hjälpa till att ta fram material. Kommittén skall då vända sig med sin förfrågan till kommittéredogöraren vid kansliet för administrativ utveckling (UD-PLAN-KANSLI). Kommittéredogöraren samråder med de berörda sakenheterna inom UD om lämpligaste sätt att få fram informationen, via utlandsmyndigheterna eller på annat vis. Att ta fram sådana uppgifter medför ett avsevärt arbete för UD och utlandsmyndigheterna. Kommittén bör därför noga överväga i vad mån upplysningarna kommer att vara av verkligt värde för utredningsarbetet. För större uppdrag måste man ta kontakt med UD i mycket god tid.

Om en utlandsmyndighet skall anlitas för att skaffa information, bör kommittén efter samråd med sina UD-kontakter utforma en skrivelse till UD med uppgift om vilken utlandsmyndighet och information det gäller och när kommittén senast vill ha svar. Den tid utlandsmyndigheten får till sitt förfogande bör vara minst ett par månader. Kommittén måste själv stå för översättning av de frågor som kommittén vill att utlandsmyndigheten skall ställa. Alltför tekniska termer bör undvikas i texten.

När det gäller uppgifter från de nordiska länderna kan det många gånger vara bättre att vända sig direkt till den aktuella myndigheten i stället för att gå via UD och den svenska utlandsmyndigheten.

När det gäller information från Europeiska unionens institutioner bör kontakten med institutionerna gå genom Representationen i Bryssel.

En informell och ofta praktisk väg att få fram uppgifter om gällande rätt i ett annat land är att skriva eller ringa direkt till någon tjänsteman i landets departement. Om man t.ex. önskar få en lagtext och vill vara säker på att få den senaste lydelsen är detta nog det bästa sättet. Det motsvarande svenska departementet kan ibland förmedla namnet på en kontaktperson i det andra landet.

Om riksdagsledamöter ingår i kommittén, kan dessa anlita riksdagens utredningstjänst för att ta fram material.

Nordiska ministerrådets sekretariat, Nordiska rådets sekretariat och Utrikespolitiska institutet har också en del material som kommittéer kan ha nytta av.

I detta sammanhang kan det vara värt att nämna de nordiska ländernas samarbete för att förverkliga en nordisk inre marknad och avskaffa hinder för personers rörlighet och integration över gränserna inom Norden. En kommitté som överväger att föreslå åtgärder som kan påverka detta bör därför först kontakta berörda myndigheter i de andra nordiska länderna. I kommitténs betänkande bör det lämnas uppgifter om vilka nordiska myndigheter som har kontaktats och om vad dessa kontakter har resulterat i.

8.7 Studieresor

Ibland kan det vara lämpligt att göra studieresor. Det är dock vanligen inte nödvändigt att hela kommittén deltar. Ofta räcker det med att ordföranden och någon från sekretariatet reser och sedan vidarebefordrar erfarenheterna.

Alla studieresor måste förberedas noga för att ge utbyte. Det är viktigt att definiera syftet med ett studiebesök och att ge dem man besöker tydliga besked om vad kommittén vill se och om vilka frågor den vill ha svar på. Ofta kan det vara lämpligt att göra en frågelista som i förväg sänds till de institutioner som skall besökas. Sekreteraren bör se till att också ledamöterna får kopior av sådana frågelistor.

Kostnader för studieresor skall budgeteras på det sätt som anges i 9 § och 10 § andra stycket 2 kommittéförordningen.

8.8 Att anlita konsult

Det ligger i sakens natur att kommittéer i princip inte skall lägga ut utredningsuppdrag på konsulter annat än när direktiven ger klart stöd för det. Under vissa förutsättningar kan det dock vara ändamålsenligt att en kommitté anlitar en konsult även utan ett sådant stöd. En förutsättning är att det rör sig om en väl avgränsad och noga definierad delfråga som kommittén finner att den inte lämpligen kan utreda själv eller med hjälp av en annan myndighet.

En annan förutsättning är att kostnaderna för konsultmedverkan har budgeterats på det sätt som anges i 9 och 10 §§ kommittéförordningen.

En tredje förutsättning är att det skrivs ett avtal mellan kommittén och den som kommittén anlitar innan han eller hon börjar arbeta. Avtalet bör reglera bl.a. frågan om upphovsrätt till konsultens arbetsresultat (se vidare avsnitt 9). Ett skriftligt avtal skall upprättas också när en konsultinsats avropas från ett ramavtal.

Det som sägs i denna handbok om konsulter gäller också när kommittéer överväger att mot betalning anlita fristående forskare eller andra fristående uppdragstagare.

Ramavtal om konsulttjänster och upphandling av konsulttjänster

Innan en kommitté anlitar en konsult är det viktigt att uppmärksamma de ramavtal om detta som finns och de krav på anbudsinhämtande, affärsmässighet, dokumentation m.m. som följer av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Avrop från ramavtal

Regeringskansliet tecknar efter upphandling ramavtal med ett antal företag om vissa typer av konsulttjänster åt bl.a. kommittéerna. När en konsultinsats avropas från ett sådant avtal behövs normalt inga ytterligare åtgärder enligt lagen om offentlig upphandling. I andra fall gäller följande.

Direktupphandling

Om konsultarvodet beräknas motsvara högst två basbelopp (cirka 72 000 kr år 1999), får direktupphandling användas. Direktupphandling betyder i detta sammanhang att kommittén – när det är förenligt med kravet på affärsmässighet – anlitar en konsult utan att fordra in skriftligt

anbud. Arvode och andra avtalsvillkor fastställs vid en förhandling med konsulten och anges i ett skriftligt avtal som båda parterna undertecknar.

Om konsultarvode beräknas överskrida gränsen två basbelopp, får direktupphandling användas bara om det finns ”synnerliga skäl, såsom synnerlig brådskas orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses och inte heller beror på den upphandlande enheten” (6 kap. 2 § lagen om offentlig upphandling).

Beloppsgränsen får inte kringgå genom att ett uppdrag delas upp i flera mindre delar.

Andra upphandlingsförfaranden

När avrop inte görs från ett ramavtal och förutsättningarna för direktupphandling inte heller är uppfyllda skall konsulttjänster upphandlas genom något annat förfarande enligt lagen om offentlig upphandling. Ofta kan det ske genom vad lagen kallar *förenklad upphandling*.

Man måste då normalt fordra in anbud från minst tre konsulter innan någon av dem anlitas. Kommittén skall skriva ett förfrågningsunderlag. I förfrågningsunderlaget skall kommittén specificera de avtalsvillkor som man vill skall gälla och de krav i övrigt som ställs på konsulten. Det skall också framgå vilka kriterier som kommer att användas för att utvärdera anbud. Vidare skall kommittén ange vilken dag anbud senast skall ha kommit in och hur länge anbuden skall vara bindande. Konsulten måste svara med ett skriftligt anbud.

Kommittén skall utvärdera de anbud som kommer in och göra en sammanställning av dem. Det skall framgå av sammanställningen på vilka grunder kommittén valt det anbud som antas.

Upphandlingen avslutas med att parterna undertecknar ett skriftligt avtal.

Anbudsgivare vars anbud inte har antagits skall underrättas om detta.

Vid upphandlingar vars värde överstiger 1 157 000 kronor (år 1999) skall bestämmelserna i 5 kap. lagen om offentlig upphandling tillämpas. Dessa innebär bl.a. strikta krav på annonsering.

Se vidare de riktlinjer för upphandling som Regeringskansliets förvaltningsavdelning ger ut. De gäller upphandling i Regeringskansliet men kan vara till nytta också för kommittéer.

Samråd med departementet

Kommittén bör på ett tidigt stadium samråda med departementet i alla upphandlingsfrågor. Departementet förmedlar, när så behövs, kontakt med de experter på upphandling som finns på andra håll i Regeringskansliet. Expertis bör kontaktas t.ex. om det blir aktuellt att med stöd av undantaget för ”synnerliga skäl” använda direktupphandling i stället för förenklad upphandling.

Tystnadsplikt för konsulter

När en konsult anlitas för ett arbete som kan medföra att han eller hon får tillgång till sekretessbelagda uppgifter måste frågan om tystnadsplikt uppmärksammas. En möjlighet är att träffa avtal med konsulten om tystnadsplikt. En annan möjlighet är att lämna ut uppgifterna till konsulten med *förbehåll* enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100).

Sådana avtal eller förbehåll skall dock inte förekomma när konsulten ”deltar i myndighetens verksamhet” i den mening som avses i 1 kap. 6 § sekretesslagen (jfr JK-beslut 1987 s. 83). I så fall följer nämligen en tystnadsplikt direkt av sekretesslagen. Då kan det i stället vara lämpligt att låta konsulten underteckna ett s.k. *sekretessbevis*, dvs. en bekräftelse av att han eller hon har informerats om den sekretess som gäller enligt sekretesslagen.

9 Upphovsrättsliga frågor

Som en huvudregel gäller att material som ingår i kommittébetänkanden inte omfattas av något upphovsrättsligt skydd (9 § upphovsrättslagen 1960:729). Det betyder t.ex. att en expert eller sakkunnig som har författat en text i ett betänkande får finna sig i att texten återges av andra utan att författaren behöver anges och utan att ersättning behöver betalas.

Undantag från denna huvudregel gäller dock dels för officiella kartor, dels för alster av bildkonst, musikaliska verk och diktverk (9 § andra stycket och 26 a § upphovsrättslagen). De officiella kartorna har ett fullständigt upphovsrättsligt skydd även när de ingår i betänkanden. För de övriga nämnda alstren gäller följande. När de ingår i betänkanden har de endast ett inskränkt skydd som ger upphovsmannen rätt till ersättning vid återgivning av verket men det hindrar inte att vem som helst får återge verket utan att fråga upphovsmannen. När sådana verk återges, skall vissa ideella rättigheter respekteras. Bl.a. skall källan och upphovsmannens namn anges.

Konsulters arbetsresultat

När en kommitté anlitar en konsult eller någon annan fristående uppdragstagare skall kommittén se till att förebygga tvister om upphovsrätten till det som uppdragstagaren åstadkommer. Det kan ske genom att man i avtalet med honom eller henne reglerar frågan om upphovsrätten skall förbehållas uppdragsgivaren eller uppdragstagaren. En standardformulering finns i den blankett för konsultavtal som Regeringskansliet har gett ut. Den går ut på att uppdragsgivaren har upphovsrätt till arbetsresultatet och fritt får nyttja arbetsresultatet och överlåta upphovsrätten.

Citat och referat i betänkanden

När en kommitté i sitt betänkande vill citera eller återge innehållet i facklitteratur eller andra upphovsrättsligt skyddade verk är det viktigt att intrång inte görs i upphovsrätten. Utgångspunkten är att ett återgivande kräver upphovsmannens samtycke. Återgivande utan samtycke får ske i den begränsade omfattning som anges i 22 § upphovsrättslagen. Paragrafen innebär att man får citera offentliggjorda verk för att illustrera eller bygga upp den egna framställningen. Citaten får inte vara för långa. Källan och upphovsmannen skall anges. Det citerade materialet skall i princip återges i oförändrat skick.

JK har i ett avgörande den 15 april 1999 (dnr 780-97-40) i ett skaderegleringsärende funnit att upphovsrättsintrång skett genom att ett betänkande i stora delar ordagrant återgav fem kortare partier ur en facklitterär juridisk bok utan tillstånd av bokens författare. Även det förhållandet att betänkandet plagierade vissa hänvisningar från boken ansåg JK vara upphovsrättsintrång. JK beslutade därför att staten skulle betala skadestånd till författaren för upphovsrättsintrång. Ett utförligare referat av JK:s beslut finns i databasen Rättsbanken (www.infotorg.sema.se).

10 Redovisningen av utredningsarbetet

10.1 Betänkandets omfattning och disposition

Kommittén skall redovisa sitt uppdrag i ett eller flera betänkanden. Betänkanden skall vara koncentrerade och inriktade på väsentligheter (13 och 17 §§ kommittéförordningen).

10.1.1 Vad behöver publiceras?

Sovra i materialet

Ett betänkande behöver normalt bara innehålla en del av det grundmaterial som skrivits under utredningens gång, nämligen det som är avgörande för utredningens resultat eller som behövs för att klargöra och underbygga kommitténs bedömningar och förslag.

Promemorior som redogör för vetenskapliga, tekniska och andra undersökningar, nuvarande förhållanden, gällande lagstiftning, förhållanden i andra länder m.m. tjänar sitt syfte som underlag för kommitténs diskussioner och ställningstaganden. Det är sällan lämpligt att låta sådana promemorior i sin helhet ingå i slutbetänkandet. Ibland kan de läggas i bilagor eller ges ut separat, men ofta behöver de inte alls publiceras.

Vad som skall vara med i betänkandet och hur detta innehåll skall disponeras och presenteras måste därför avgöras från fall till fall.

Publicera under utredningens gång

Det är fullt möjligt och ibland önskvärt att kommittén publicerar intressant material under utredningens gång, t.ex. redovisningen av vetenskapliga eller andra undersökningar, kartläggningar av olika områden och delförslag. Detta för att exempelvis få i gång en debatt, få synpunkter eller pröva idéer.

För att testa opinionsläget kan kommittén också på ett tidigt stadium presentera en principskiss på 20–30 sidor.

Kortare kan vara bättre

För många kommittéer har det inneburit hög status att publicera ett digert betänkande. Kvantitet har använts som ett mått på kvalitet. De negativa följderna av detta synsätt är emellertid uppenbara. Det är ytterst få människor som i dag har tid att läsa tjocka betänkanden eller som är villiga att avsätta den tiden och dessutom betala vad boken kostar (priset beräknas ju på omfånget). En ganska trång krets av specialister och remisshandläggare blir de enda läsarna. Risken för att utredningarnas förslag inte blir tillräckligt uppmärksammade och diskuterade ökar därmed avsevärt.

Normalt bör det gå att presentera resultatet, t.ex. förslagen och skälen till dem, på 50–100 sidor. Undantag måste naturligtvis tillåtas för t.ex. betänkanden som innehåller förslag till omfattande ny lagstiftning. Som nämnts tidigare kan emellertid kartläggningen och annat empiriskt material presenteras i bilagor eller ges ut separat.

Några korta råd:

- Pröva alltid om ett avsnitt är nödvändigt för helheten. Avstå från att ta med det enbart för fullständighetens skull. Om ett onödigt avsnitt tas bort, får de som står kvar ökad tyngd.
- Allt arbetsmaterial (delrapporter, vetenskapliga undersökningar etc.) behöver inte tryckas; det kan ha gjort tillräcklig nytta under arbetets gång.
- Använd hellre hänvisningar än långa referat av andra tryckta texter.

10.1.2 Textens funktion bör styra innehåll och utformning

Många betänkanden är svårlästa därför att de inte har en klar disposition. Ibland beror detta på att arbetet har planerats dåligt från början. Ofta beror det på den brådska som gärna uppstår mot utredningsarbetets slut; då kan det dyka upp halvsälta utkast, försenade expertrapporter och annat som måste fogas till det färdiga materialet.

Redan vid kommittéarbetets början bör man göra en disposition med sikte på den färdiga boken. Denna disposition kan naturligtvis behöva ändras under arbetets gång, men då är det viktigt att sekretariatet fort-löpande bedömer ändringarnas följder för den slutliga produkten.

I det följande ges några grundläggande råd om textplanering. För all textproduktion gäller nämligen att man måste ägna en hel del tid åt att planera texten innan man sätter i gång att skriva. Det är framför allt tre frågor man måste ställa sig och ha svar på innan man kan bestämma sig för vad texten skall innehålla och hur den skall utformas:

1. Vilket är syftet med texten?
2. Vem skall läsa den?
3. Vad skall läsarna använda texten till?

Ju tidigare man kommit överens om svaren på dessa frågor inom kommittén, desto lättare och snabbare bör det gå att skriva betänkandet.

Vilket är syftet?

Varför skriver vi det här betänkandet? Vad vill vi uppnå med det? Vill vi ge ett utförligt underlag för beslut i en viss eller vissa frågor? Vill vi väcka debatt? Vill vi ge ny kunskap inom ett område? Kanske har betänkandet flera syften? Vilket är då det huvudsakliga?

Genom att tänka efter och bestämma sig för vad man vill uppnå med texten är det lättare att avgöra vilken och hur mycket information som skall ges och i vilken form detta skall ske för att syftet skall nås.

Vem skall läsa?

Om man har syftet med betänkandet klart för sig, har man större möjlighet att träffa rätt när det gäller urval, disposition, ton och stil. Men för det krävs också att man vet vem man skriver för. Vilka är då läsarna av ett betänkande? En enkel lista på de "officiella" adressaterna ser ut så här:

- Statsrådet och berörda chefer och handläggare i det departement som betänkandet överlämnas till.
- Riksdagsledamöterna och deras medarbetare.
- Berörda chefer och handläggare hos remissinstanserna (statliga myndigheter, kommuner, organisationer).

Men dessa officiella adressater är inte de enda och viktigaste läsarna.

Folkrörelser, massmedier, forskare, studerande och allmänhet hämtar direkt, eller indirekt, en stor del av sin information om det svenska samhället ur statliga offentliga utredningar. Listan måste därför byggas på med sådana som också måste kunna ta del av betänkandenas innehåll i stort:

- Vidareinformatörer, t.ex. journalister, förtroendemän, lärare, cirkelledare.
- Intresserade medborgare med insikter i det ämne som behandlas.
- De medborgare som berörs av de beslut som förslagen kan leda till. I många fall omfattar denna grupp majoriteten av befolkningen!

Betänkandet är i regel värdefullt också som förarbete, sedan de förslag utredningen lagt fram har förts vidare till beslut.

Vad skribenten behöver göra är att ta reda på i vilken eller vilka grupper läsekretsen har sin tyngdpunkt. Är detta en reform som alla yrkesarbetande i landet bör känna till eller är det bara fråga om en justering av en teknisk detalj som har betydelse bara för t.ex. ett fåtal biltillverkare eller laboratorier? I det första fallet ställs det naturligtvis mycket stora krav på begriplighet. I det andra fallet kanske det räcker med att sammanfattningen är lättfattlig.

Alltför ofta hör man invändningen att det bara är några få specialister i ämnet som kommer att läsa betänkandet och att det därför bör skrivas för dem i första hand. Det är säkerligen få betänkanden som har en så begränsad läsekrets. Dessutom finns det all anledning att underlätta läsningen även för specialisterna. Trots deras högt uppdrivna förmåga att förstå vad saken gäller, går det även för dem snabbare att läsa en ”enkel” text än en ”svår”.

Vad skall läsarna använda betänkandet till?

Vad skall läsarna använda betänkandet till? Svaret på den frågan är också avgörande för textens uppläggning, i synnerhet dess disposition. Skall läsarna använda betänkandet som beslutsunderlag, dvs. skall de kunna ta ställning till ett eller flera förslag? Eller skall de använda det som uppslagsbok eller lärobok? Är betänkandet kanske bara tänkt att vara bakgrundsinformation?

Dessa och liknande frågor har naturligtvis avgörande betydelse för textens uppläggning och bokens utformning.

10.1.3 Olika sätt att disponera huvudtexten

Det finns ingen given mall för hur huvudtexten i ett betänkande skall disponeras, endast vilka olika delar som bör ingå i betänkandet som helhet (se avsnitt 10.6). En sådan mall är inte heller önskvärd. Analysen av betänkandets syfte, läsekrets och användningsområde, som beskrivits ovan, bör ge en bra grund när man skall bestämma dess innehåll och uppläggning.

I kommittéförordningen slås det fast att innehållet skall disponeras och presenteras så att läsarna lätt kan ta del av och bedöma kommitténs förslag och andra slutsatser (17 § andra stycket). Det talar för en mer resultatriktad uppläggning än den som brukar användas för t.ex. vetenskapliga rapporter. Läs därför de följande avsnitten och fundera på vilken uppläggning som passar just ert betänkande!

Att disponera ett förslag

Det vanligaste är att betänkandet skall tjäna som underlag för beslut; utredningen leder fram till ett eller flera förslag som läsarna skall kunna ta ställning till.

Huvuddelen av ett sådant betänkande bör då behandla förslagen. Om uppdraget består i att lämna förslag inom olika områden kan det vara lämpligt att använda en tematisk disposition (ämne för ämne), där varje förslag behandlas för sig enligt följande modell.

Förslaget presenteras så tidigt som möjligt. Därefter argumenterar man för förslaget, anger hur problemen skall lösas, vilka följder förslaget får, hur det bör genomföras och vilka för- och nackdelar som finns med den föreslagna lösningen. Vidare gör man jämförelser med alternativa lösningar (nuvarande förhållanden, andra lösningar). Sist kan man redogöra för hur man kommit fram till förslaget, vilka undersökningar som genomförts, vilka metoder som använts och annat bakgrundsmaterial. Genom en sådan s.k. *emfatisk disposition*, där det viktiga kommer först, får läsarna informationen i den ordning som de kan förväntas ställa sina frågor, t.ex.:

1. Vad har kommittén kommit fram till? Vilken lösning har den på problemet?
2. Vad får förslaget för konsekvenser för olika intressenter? Vad kostar det? Hur skall det genomföras? När och av vem skall det genomföras?
3. Vad finns det för alternativ till förslaget? Vilka fördelar har förslaget jämfört med alternativen?

4. Hur har kommittén kommit fram till den här lösningen? Metoder? Resonemang?
5. Hur har frågan behandlats tidigare? Vilken är bakgrunden till utredningen?

Liknande resultat får man om man resonerar sig fram till en disposition som utgår från vad läsaren skall *kunna* efter att ha läst texten. Så här:

Läsaren skall efter läsningen:

Betänkandet måste då innehålla:

Kunna besluta (huvudmål).

Delmål: Veta vilket förslaget är.

Vad förslaget går ut på.

Vad som skall göras, när och av vem. Hur det skall genomföras.

Delmål: Förstå följderna.

Varför förslaget skall genomföras, för- och nackdelar med det. Vad förslaget innebär för direkt och ekonomin etc.

indirekt berörda, miljön,

Delmål: Kunna jämföra med alternativ.

Skillnaderna mellan förslaget och alternativen (t.ex. nuläget) i olika hänseenden (ekonomiskt,

tekniskt osv.).

Delmål: Kunna bedöma tillförlitligheten.

Metoden, dvs. hur man kommit fram till förslaget. Bakgrunden till utredningen.

Vad som sägs här om dispositionen skall inte förstås så att den alltid skall vara empatisk. Ett ämne kan må bäst av att presenteras i form av en förutsättningslös problemanalys där olika alternativ vägs mot varandra innan kommittén anger sin slutsats. Det är givetvis viktigt att t.ex. remissinstanserna får en klar bild av hur kommittén har resonerat för att komma fram till sin slutsats. Det gäller särskilt när övervägandena är komplicerade, liksom när valet mellan olika alternativ är känsligt.

Varning för en slentriamässig disposition

En alltför vanlig disposition av ett förslagsbetänkande är den kronologiska; man berättar händelserna i utredningen i tidsföljd. ”Först fick vi uppdraget och tog reda på fakta om hur det är i dag och hur man gör i andra länder. Sedan gjorde vi vissa undersökningar och använde dessa metoder. Därefter värderade vi dessa fakta och tänkte i olika banor och drog slutligen följande slutsatser och formulerade följande förslag.”

Den dispositionen är motiverad bara om läsaren i första hand skall känna till arbetsgången eller kontrollera metoden. Det är kanske fallet i vetenskapliga rapporter, vars syfte är att dokumentera ett forskningsarbete. Där skall man ju visa hur man kommit fram till en viss slutsats eller ett visst resultat, så att andra skall kunna använda samma metod och få samma resultat.

När det gäller utredningar är uppdraget ofta att föreslå lösningar på olika problem. Det är *resultatet* som uppdragsgivaren och andra berörda är mest intresserade av, dvs. vilken lösning man har på problemet, vad man vinner i t.ex. ökad effekt, bättre miljö eller ekonomi och vilka nackdelar lösningen kan ha. Man vill också få en jämförelse mellan lösningen och nuläget och veta vad som händer om förslaget inte genomförs.

Bespara läsarna arbetet med att göra utredningen själva. Det tvingas de nämligen i praktiken till om betänkandet som helhet (eller varje delämne i betänkandet) är kronologiskt disponerat och i huvudsak består av de dokument som i första hand skrivits för kommittén i ”utbildningssyfte” och som underlag för diskussioner och ställningstaganden! Den kronologiska ordningen är kanske logisk i den meningen att den ena byggstenen läggs till den andra tills bygget är klart. Men det är oftast inte byggstenarna och i vilken ordning de lagts som är det intressanta, utan hur det färdiga bygget ser ut och fungerar i jämförelse med andra byggen.

Andra syften – andra dispositioner

En kommittés uppdrag är inte alltid att föreslå något. Det huvudsakliga uppdraget kan vara en *kartläggning* av något förhållande. En lämplig disposition kan då se ut på följande sätt:

1. Vad man kartlagt.
2. Vad man fann = det huvudsakliga resultatet av kartläggningen.
3. En redovisning av det kartlagda, område för område, där dispositionen inom avsnitten kan vara olika beroende på innehållet och syftet med avsnittet.

Ett annat syfte med ett betänkande kan vara att enbart ge *ny kunskap* inom ett eller flera områden. Om betänkandet är tänkt att fungera som "lärobok", måste dess uppläggning vara pedagogisk. En lämplig disposition i det fallet kan vara att ge helheten först och därefter gå in på detaljerna genom att lämna fakta som bygger på varandra så att läsaren efteråt lärt sig helheten även i detalj.

För delavsnitt finns det flera möjliga dispositioner:

- kontrasterande följd (förr–nu, i Sverige–utomlands, fördel–nackdel), t.ex. för argumenterande och beskrivande text,
- strikt logisk följd (orsak före verkan, problem före åtgärd, åtgärd före resultat, helhet före detalj), t.ex. för resonerande text,
- rumsföljd (uppe–nere, bakom–framför), t.ex. för beskrivningar, eller
- tidsföljd (kronologi), t.ex. för metodbeskrivningar och instruktioner.

Det är alltså angeläget att kommittén tidigt sätter sig in i läsarnas situation, tänker efter vad betänkandet skall användas till och vilket syfte det har – ett arbete som ju är naturligt att göra samtidigt som målen för utredningen sätts. Först därefter bör kommittén bestämma sig för vad betänkandet skall innehålla och i vilken ordning innehållet skall presenteras.

10.2 Olika sätt att öka överskådligheten

Ett relevant urval och en ändamålsenlig disposition är alltså en förutsättning för ett bra betänkande.

En annan förutsättning är att innehållet presenteras på ett överskådligt sätt med hjälp av sammanfattningar, bra rubriker och bilder av olika slag. Väl avvägd styckeindelning, tilltalande typografi och layout har också stor betydelse för läsbarheten. Vill man att betänkandet skall läsas, måste det inbjuda till läsning.

Få läsare har möjlighet att läsa ett betänkande från början till slut för att söka efter det som kan vara av intresse för dem. Skribenten måste därför underlätta sökandet. Ta alltså hänsyn till läsarnas i allmänhet knappa tid och deras behov av att snabbt kunna överblicka innehållet och upptäcka det viktigaste. Läserkretsen kan därmed vidgas.

I det följande ges några råd om sammanfattningar, rubriker och bilder.

10.2.1 Alla betänkanden skall ha en sammanfattning

Sammanfattningen skall stå på egna ben

Betänkandet skall alltid innehålla en sammanfattning (17 § tredje stycket kommittéförordningen). Den skall innehålla viktiga resultat som utredningen lett fram till (t.ex. förslagen) och de delar som behövs för att man skall kunna förstå och bedöma resultaten.

Sammanfattningen skall kunna fungera oberoende av betänkandet i övrigt. Den får för den skull inte bli för omfattande. Det är ofta lämpligt att tidigt presentera resultaten i punktform och utgå från dem i den fortsatta redogörelsen. Precis som betänkandet i övrigt skall sammanfattningen göras överskådlig och lättillgänglig med hjälp av rubriker, punktuppställningar och typografiska markeringar för viktigt innehåll i texten. Diagram och andra illustrationer kan klargöra och sammanfatta komplicerade förhållanden mycket bättre än enbart ord. Observera att sammanfattningen *inte* skall ingå i själva huvudtexten och därför inte utgöra ett kapitel eller förses med några numrerade rubriker.

Sammanfattningen skall oförändrad kunna tas in i en proposition för att där tjäna som redogörelse för kommitténs förslag. Remissinstanser, informatörer, intresserade medborgare, kort sagt alla läsare, kommer att läsa sammanfattningen först. Lägg därför ner extra ansträngning på att göra den informativ och lättläst!

Sammanfattning på engelska eller något annat språk

Utländska läsare vill ofta orientera sig om innebörden av de reformförslag som kommer fram i vårt land. Kommittén bör därför utarbeta en sammanfattning på *engelska*, om ämnet uppenbarligen har intresse för utländska läsare.

Ibland kan det vara motiverat att ha en sammanfattning på något eller några *andra språk*, t.ex. om ämnet är av särskilt intresse för en stor grupp icke svenskspråkiga personer i Sverige (jfr SOU 1997:192 Steg mot en minoritetspolitik).

Behovet av en sammanfattning på något annat språk än svenska bör kommittén diskutera med departementet. En sådan sammanfattning kan antingen ingå i betänkandet eller publiceras separat. I det senare fallet bör betänkandet innehålla upplysningar om den separata publikationen.

10.2.2 Sammanfatta även kapitel eller avsnitt

Att sammanfatta innehållet i kapitel eller avsnitt och lägga sammanfattningen först är ett bra sätt att tidigt ge läsarna den viktigaste informationen och att motivera dem att fördjupa sig i texten. Den tekniken ger också dem som har ont om tid en chans att avgöra om de behöver läsa vidare eller inte.

Det bästa är om man kan skriva sammanfattningen så, att den återger det viktigaste innehållet i kapitlet eller avsnittet, dvs. talar om vad som står där. Klarar man inte det, är det ändå en hjälp för läsarna om man gör en inledande innehållsdeklaration, en sorts läsanvisning som talar om att det och det behandlas i kapitlet eller avsnittet.

10.2.3 Även rubrikerna skall sammanfatta innehållet

Rubriker bör användas för att ge läsarna överblick och för att motivera till läsning. För att tjäna det syftet måste framför allt underrubrikerna sammanfatta "budskapet" i den följande texten, tala om vad som sägs där.

Det betyder att man bör sträva efter att utforma rubrikerna på ett annat sätt än vad som länge varit brukligt i betänkanden och andra offentliga texter. Traditionella rubriker som *Inledning*, *Bakgrund*, *Allmänt*, *Överväganden*, *Information*, *Social anpassning*, *Skatteavdrag*, *Ekonomi*, *Kontorsarbete*, *Slutsatser* ger inte mycket information till läsarna, mer än att de talar om hur texten är disponerad i stort och vilket ämne som avhandlas.

Följande rubriker ur ett betänkande är exempel på mer meningsfulla rubriker:

- 5.4 Stadsdelsförbättring
 - 5.4.1 De boende bör ges ökade möjligheter att bo kvar i sin stadsdel
 - 5.4.2 Behovet av särskilda bostadsformer bör uppmärksammas
 - 5.4.3 Bättre förutsättningar bör skapas för gemenskap, omsorg och service i stadsdelarna

- 8.2 Bostadsförhållanden
 - 8.2.1 Hushållsstorlek och inkomst avgör om man bor i småhus eller flerbostadshus
 - 8.2.2 I den äldre bebyggelsen bor mest småhushåll – ofta pensionärer
- 8.3 Hög utrymmesstandard är vanligare än trångboddhet

- 8.4 Utrustningsstandarden är i allmänhet hög
- 8.5 Vissa grupper måste särskilt beaktas vid stadsförnyelse
 - 8.5.1 Ålderspensionärer i egen bostad
 - 8.5.2 Ålderspensionärer i särskilda bostäder för äldre
 - 8.5.3 Förtidspensionärer
 - 8.5.4 Rörelsehindrade
 - 8.5.5 De som bor i vårdinstitutioner

Man hör ibland invändningar mot den här typen av rubriker. – De blir så långa. – Tidningsrubriker! – Allt är viktigt. Det går inte att välja ut någon enda sak. – Läsarna läser ju bara rubrikerna då!

Ingen av invändningarna är hållbar. Målet med skrivandet är i de flesta fall att det som skrivs skall läsas. Med bra rubriker kan man både locka till läsning och underlätta läsningen. Redan innehållsförteckningen ger besked om vad som står i texten och läsarna kan snabbt träffa ett val om de skall läsa texten grundligt, bara ögna igenom den eller hoppa över den. Det väsentliga har större chans att bli uppmärksammat om det sägs i rubriken än om det göms i textmassan.

Försök därför att formulera rubrikerna så att de sammanfattar det viktigaste i texten som följer. Det uppnår man genom att låta rubrikerna innehålla ord som anger vad som sägs eller händer i texten. Så som visas i exemplet ovan kan man också kombinera olika rubriktyper med varandra. Ettordsrubriken *Bostadsförhållanden* anger ämnet, medan den längre rubriken *Utrustningsstandarden är i allmänhet hög* berättar mera.

10.2.4 Rubriksystemet i betänkandet

Huvudtexten i betänkandet delas normalt in i kapitel med kapitelrubrikerna 1, 2, 3 osv. Avsnittsrubriker numreras 1.1, 1.2, 1.3 osv. och underavsnitt till dessa 1.1.1, 1.1.2 osv. Fler än tre siffror bör inte förekomma. Behövs det ytterligare underrubriker skrivs de utan sifferbeteckning.

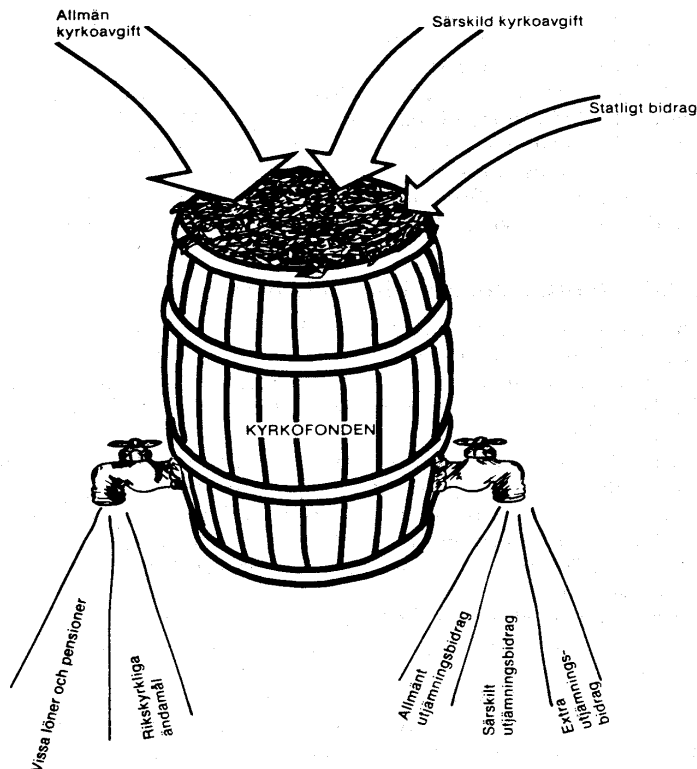
Rubrikerna *Sammanfattning*, *Summary* och *Författningsförslag* har samma dignitet som huvudtextens kapitelrubriker. De ingår dock inte i kapitlens nummerserie och står därför utan siffra i den tryckta boken.

Om ett kapitel eller avsnitt inleds med en kort sammanfattning, innehållsbeskrivning eller annan inledning, behöver denna inte förses med någon underrubrik. Den första underrubriken kan alltså finnas ett stycke in i kapitlet eller avsnittet.

Innehållsförteckningen bör skrivas så att nivåerna på rubrikerna tydligt framgår. När rubriken har tre siffror bör den skrivas med indrag (se exemplet i avsnitt 10.2.3).

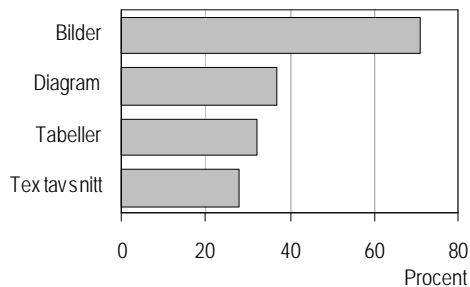
10.2.5 Tabeller, diagram och andra illustrationer

Det finns många fördelar med att använda bilder i en text. Med diagram, enkla tabeller, teckningar och foton kan man lyfta fram det väsentliga i texten, sammanfatta ett resonemang eller förklara ett komplicerat förhållande.



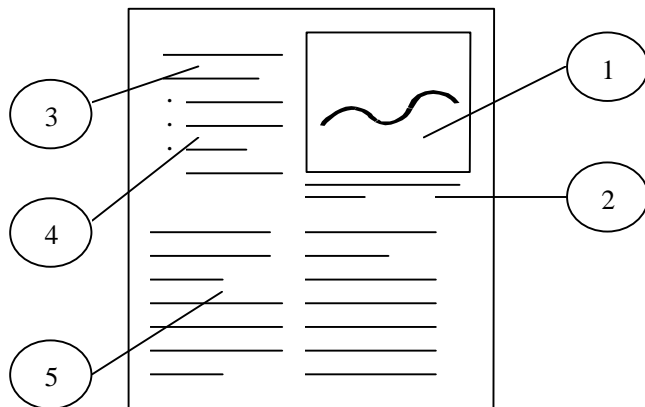
Med denna enkla teckning visar man på ett effektivt sätt hur penningströmmarna går genom kyrkofonden.

Bilder har också den fördelen att de uppmärksammas mer än den löpande texten. En undersökning om hur folk läste ett börsbolags årsredovisning visar hur stor andel läsare som stannat inför olika typer av innehåll i texten:



71 % av läsarna stannar vid bilder i allmänhet, 37 % vid diagram och 32 % vid tabeller. Textavsnitt drar till sig minst uppmärksamhet, bara 28 % stannar vid texten.

Andra läsundersökningar har visat att vi läser t.ex. en tidningssida så här:



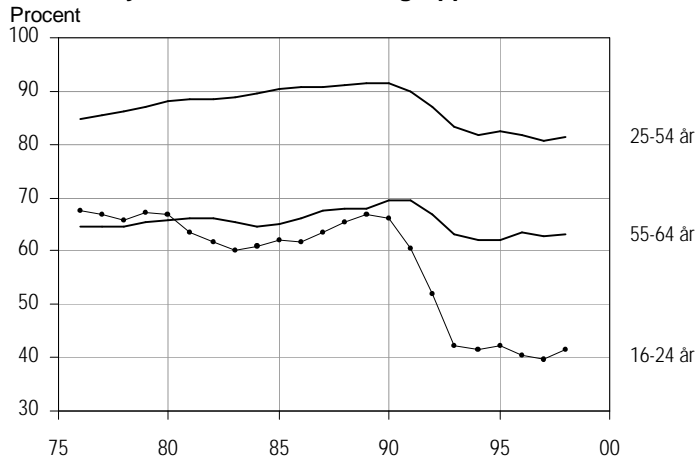
Vi tittar först på bilderna (1) och bildtexterna (2) och därefter på rubrik (3) och ingress (4). Är dessa tillräckligt intressanta fortsätter vi med själva texten (5).

Detta faktum bör man utnyttja. Viktig information skall man alltså försöka sammanfatta i en bild av något slag. Men det räcker inte bara med bilden. Den skall också förse med en förklarande bildtext där läsaren får besked om hur bilden skall tolkas, dvs. vad man kan läsa ut av den.

Bilder skall placeras i sitt rätta sammanhang i texten så att bild och text samverkar. Lösryckta bilder förvirrar mer än de förklarar och "roliga gubbar" kan ta bort intresset för det väsentliga i texten eller irritera läsare som söker information. Textens innehåll skall alltså stämma överens med bildens innehåll.

Exempel på bild med kommenterande bildtext:

Andelen sysselsatta i olika åldersgrupper 1976-1998



Den yngsta åldersgruppen 16–24 år påverkades kraftigast av konjunktur-
nedgången i början av 90-talet.

Källa: SCB:s arbetskraftsundersökningar. Data har hämtats från SCB:s databaser

Det är viktigt att originalen till bilderna utformas så att de kan användas för reproduktion. Här kan också nämnas att man kan få fram tabeller och diagram ur SCB:s databaser.

Tabeller

En tabell skall vara självbärande. Läsaren skall få all information av betydelse i rubrik och fotnoter. En tolkning av tabellen lämnas sedan i bildtexten.

Tabellrubriken skall ange ämnesområdet för sifferuppgifterna i tabellen och efter vilken princip tabellmaterialet fördelats. Slutligen anges tidsperiod eller tidpunkt. Om alla siffror i tabellen är givna i samma enhet kan enheten anges i rubriken på följande sätt: "Tabell 2.1 Lön (tkr) per sysselsatt och per arbetare fördelade på branscher och olika riksområden år 2000. Siffrorna inom parentes anger lön per arbetare."

Fotnoter används för uppgifter som hänför sig till enskilda kolumner eller siffror. Fotnoter placeras under tabellens avslutande begränsningslinje. Numreringen av fotnoter börjar i tabellhuvudet från vänster till höger och fortsätter därefter i förspalten uppifrån och neråt. (Förspalten är texten som står till vänster om kolumnerna.)

Tabellhuvudet byggs uppifrån, dvs. de högsta överavdelningarna ställs på tabellhuvudets översta rad. Vågräta linjer används som "klamrar" för att ange hur många kolumner begreppet ovanför linjen omfattar. Däremot bör man inte använda lodräta linjer och klivna rutor som markerar kolumner eller fack i tabellhuvudet.

Kolumntexterna bör vara så korta som möjligt. Man kan skära ner dem genom att använda stickord och allmänt vedertagna förkortningar. Undvik siffror och andra symboler som förklaras på annat ställe i betänkandet. Kolumntexterna i huvudet ställs vänsterrakt, med ojämn högerkant. Texten till varje kolumn bör ha stor begynnelsebokstav.

I *förspalten* är jämn vänsterkant att föredra. Undvik indrag. Indrag kan användas som markering om en siffrerad motsvaras av två nivåer i förspalten. Om det finns fler än två nivåer, använd kursiv eller halvfet stil i stället. Använd stor begynnelsebokstav.

Om förspaltstexten till en viss siffrerad upptar mer än en textrad placeras själva siffrerad mitt för den nedersta av textraderna. Det bör inte finnas utfyllande punkter mellan förspaltstexten och de första siffrorna i tabellen. Långa tabeller blir gärna kompakta. Gruppera då raderna i t.ex. enheter om fem rader.

Exempel på en tabell som är uppställd enligt dessa riktlinjer

Tabell 372 Vägtrafikolyckor
Road traffic accidents

	Antal trafikolyckor efter skadans art			Summa Total	Därav Of which		
	<i>Road traffic accidents by kind</i>				Stockholm	Göteborg	Malmö
	Med dödlig utgång ¹ <i>Fatal¹</i>	Personskada <i>injury</i>	<i>Non-fatal personal</i>				
		Svår <i>Serious</i>	Lindrig <i>Slight</i>				
1975	1 046	5 284	9 717	16 047	992	1 003	447
1976	1 035	5 186	10 822	17 043	1 124	1 032	578
1977	922	5 017	10 290	16 229	1 233	921	662
1978	934	4 969	10 125	16 028	1 201	891	577
1979	820	4 638	9 966	15 424	1 184	866	587
1980	755	4 656	9 820	15 231	1 198	888	631
1981	693	4 761	9 347	14 801	1 219	833	562
1982	681	4 706	9 901	15 288	1 222	873	650
1983	706	4 840	10 302	15 848	1 246	936	665
1984	717	4 842	10 972	16 531	1 369	1 115	733
1985	695	4 504	10 730	15 929	1 369	1 170	733
1986	748	4 535	11 394	16 677	1 364	1 158	739
1987	717	4 203	10 732	15 652	1 427	1 144	652
1988	722	4 584	11 901	17 207	1 477	1 196	759
1989	790	4 545	12 634	17 969	1 538	1 211	850

¹ Olyckor med personer som avlidit inom 30 dagar. *Deaths occurring within 30 days of an accident.*
Källa: SCB Trafikskador; Statistiska meddelanden, serie HS 12.

En tabell är en koncentrerad och överskådlig redovisning av uppgifter. I tabell 372 redovisas sju tidsserier med sammanlagt 105 uppgifter och denna tabell är ett effektivt sätt att redovisa *många faktauppgifter*. Där-
emot är kanske inte denna tabell ett effektivt sätt att förmedla *kunskap*, eftersom det krävs mycket för att läsaren skall kunna tillgodogöra sig innehållet. Läsaren måste studera och jämföra uppgifterna och kanske göra egna beräkningar för att förstå vad tabellen innehåller.

Hur noga man än läser en tabell kan man endast tillgodogöra sig en del av all den information som finns i tabellen. Det kan vidare finnas mönster som inte går att upptäcka om man inte kompletterar eller ersätter tabellen med ett diagram. I löpande text bör man som regel endast ha tabeller med få sifferuppgifter – större tabeller placeras lämpligen i bilagor.

Diagram

Diagram kan användas för att uppnå följande:

- *Väcka uppmärksamhet*

Ett diagram bryter framställningen och talar om att något är extra intressant. Det drar blicken till sig och fungerar som en väg in i materialet. Denna funktion är gemensam för alla former av bilder. Bilder i annonser etc. har ju också till syfte just att dra blicken till sig och väcka intresse.

- *Peka ut det väsentliga*

I många rapporter är mängden information betydande. Diagram och andra figurer används då ofta för att lyfta fram det väsentligaste i innehållet, så att viktiga resultat och samband lättare uppmärksammas.

- *Ge snabb information*

Diagram ger ofta information snabbare än tabeller och löpande text. Ju mer omfattande och svåröverskådligt ett material är, desto mer vinner man i allmänhet på att visualisera med hjälp av diagram och andra illustrationer.

- *Sammanfatta*

Ett diagram kan sammanfatta en stor mängd information, t.ex. befolkningen fördelad på ålder och kön, ut- och inpendling till olika tätorter etc. Diagram är i sådana fall oftast överlägsna när det gäller att sammanfatta och åskådliggöra materialet på ett lättfattligt sätt.

- *Konkretisera*

Svårgripbart material kan konkretiseras med hjälp av diagram och andra illustrationer. Det är detta som ligger i uttrycket ”en bild säger mer än tusen ord”.

- *Styra*

Ett diagram kan användas för att styra tolkningen av informationen i en viss riktning. Detta kan ske dels genom valet av vad som skall illustreras, dels genom utformningen av själva diagrammet (val av skalor, utgångsår, etc.).

- *Förstärka*

Kombinationen text–bild ger väsentligt bättre hågkomst än vad enbart text gör. Den eller de funktioner ett diagram skall ha i en rapport bör styra diagrammets utformning. Här liksom annars gäller det att sätta *användaren i centrum*. Det innebär att man måste se till att diagrammet är begripligt för målgruppen, att det är pedagogiskt utformat och att det inte innehåller för mycket eller för lite information. Det är användaren som via ett diagram skall få snabb information om någonting eller få en utveckling sammanfattad för sig.

Att tänka på vid framställning av diagram

- *Behövs det ett diagram?*
- Fyller diagrammet någon funktion? Har det något budskap? Räcker det inte med text eller med en tabell? *Ett* diagram kanske inte räcker, utan det behövs en svit av olika diagram som illustrerar olika egenskaper hos datamaterialet.

- *Vilket budskap vill vi förmedla?*

Lyfter vi i diagrammet fram rätt budskap? Det är dels en fråga om vad som skall illustreras i diagramform, dels en fråga om själva diagrammets utformning. Ger diagrammet det visuella intryck vi vill, dvs. kommer användaren att tolka budskapet så som vi avser att det skall tolkas? Genom att diagrammen sällan ger hela verkligheten är risken stor att vi omedvetet lyfter fram en skev bild i diagramform. Tänk alltså över vilket budskap diagrammet skall förmedla och försäkra dig om att diagrammet ger en rättvisande bild av verkligheten!

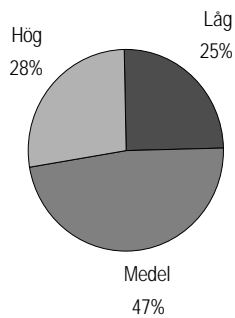
- *Vilken diagramtyp passar?*

Valet av diagramtyp beror på sakproblemet, målgruppen och datamaterialet. Sakproblemet har betydelse för vilka jämförelser som är viktiga. Målgruppen avgör hur komplicerat diagrammet kan vara. Datamaterialets egenskaper gör att vissa diagramtyper är mer lämpliga än andra. Vi skiljer på tre slag av datamaterial:

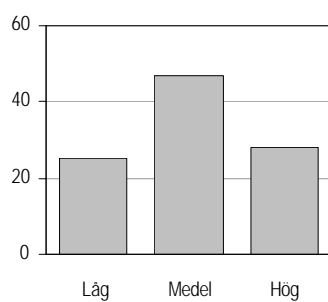
- Tabeller med tidsserier. Här passar linjediagram.
- Tabeller med tvärsnittsdata, dvs. data från en eller två tidpunkter eller perioder. Här passar t.ex. stapeldiagram.
- Tabeller med regionala data. Här passar statistiska kartor.

Exempel med diagram för tvärsnittsdata

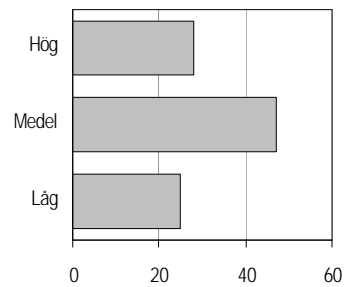
Följande enkla exempel beskriver hur befolkningen fördelar sig på olika utbildningsnivåer. Detta material kan illustreras på följande sätt:



Cirkeldiagram passar för frekvenser. Inte för många kategorier. Börja i kl. 12 och använd olika gråskalor.

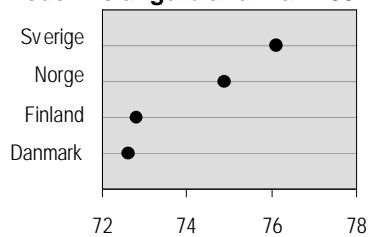


Stående stapeldiagram passar både för frekvenser och t.ex. medelvärden och är en vanlig diagramtyp som är lätt att tolka.

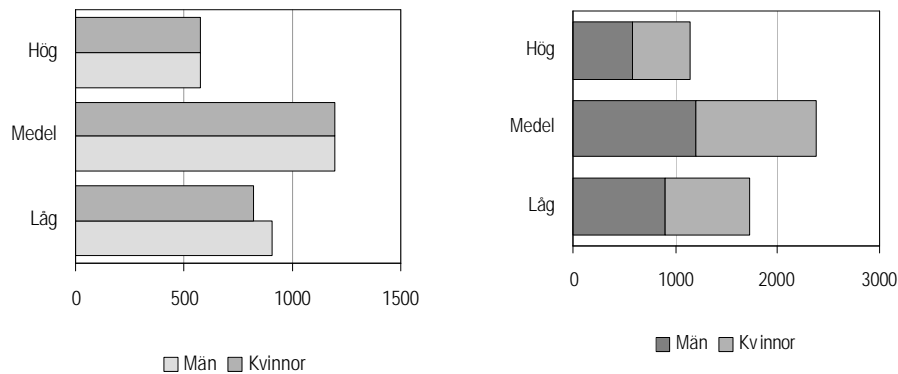


Liggande stapeldiagram är ofta ett effektivt alternativ till stående staplar. Passar då man har långa namn och/eller många staplar.

Ofta kan man med ett punktdiagram göra en enkel och slagkraftig presentation:

Medellivslängd bland män 1994

En tvåvägsindeld tabell kan illustreras med både grupperade och ackumulerade stapeldiagram. Följande diagram visar hur befolkningen fördelar sig på kön och utbildningsnivå. Valet mellan dessa diagramtyper beror på vilken jämförelse som är viktigast.



10.3 Språket i betänkandet

Det verkar som om du skriver ett särskilt språk så snart du får på dig kommittékostymen . . .
 Citat ur Bo Holmberg: Öppet brev till betänkare och SOU-ensktalande.
 Forum 1972.

Språket i betänkanden skall vara enkelt och klart (18 § kommittéförelagningen).

Mycket är vunnet med att ha detta mål i sikte. Den kritik som under årens lopp riktats mot betänkandenas utformning har delvis berott på ett onödigt komplicerat språk. Men även betänkandenas längd med tyngdpunkten på bakgrundsbeskrivningar och sättet att disponera och presentera innehållet har varit bidragande orsaker.

Trots en ökad medvetenhet om vikten av att skriva enkelt och klart kan traditionen, det egna fackspråket, det innehåll som skall föras fram eller utredningens många viljor lägga hinder i vägen för enkelhet och klarhet.

Utredningsspråket är inte heller något enhetligt språk. Det präglas av de många olika skribenter som för pennen, av deras utbildning och yrkesmässiga skolning. Är skribenten t.ex. jurist, ekonom, tekniker eller beteendevetare, så återspeglas detta såväl i ordval och meningsbyggnad som i utformningen av texten i övrigt.

Vissa gemensamma och vanliga stildrag finns dock i utredningsspråket. Det är i allmänhet rikt på substantiv och fattigt på verb, vilket

visar sig i koncentrerade satsförkortningar, långa sammansatta ord och överlastade meningar. Det kritiserar också för att vara mångordigt, abstrakt och opersonligt. Dessa stildrag kan var för sig eller tillsammans göra språket tungt och svårbegripligt. En skribent som är uppmärksam på problemen har emellertid lättare att upptäcka och undvika dem.

Syftet med detta avsnitt är därför att varna för de vanligaste fällorna i utredningsspråket och att upplysa om den hjälp som står till buds.

Läsarna är de enda som kan avgöra om betänkandet är lättläst eller svårläst. Först när de har förstått vad kommittén vill ha sagt utan att de har besvärats av språkformen, har målet om enkelhet och klarhet nåtts.

10.3.1 Oklara tankar leder till oklart språk

*”Upp flyga orden, tanken stilla står, ord utan tankar aldrig himlen når.”
William Shakespeare*

Ett vanligt hinder för enkelhet och klarhet i språkformen är att själva tanken som skall uttryckas ännu inte är färdigtänkt eller tillräckligt genomarbetad. Inte ens den största ordkonstnär förmår klart uttrycka en grumlig tanke.

Den mångordighet och vaghet som utredningsprosan beskylls för beror ofta på att sekreteraren får i uppdrag att ”skriva ihop något i den riktning som antytts”, t.ex. efter ett sammanträde. Ett sådant uppdrag kan bli vanskligt om de tankar som framförts bara är idéer eller uppslag eller om alltför många olika åsikter skall komma till tals på samma gång. Ett rimligt krav är därför att den som skriver betänkandet får bestämda besked om vad kommittén vill ha sagt. Är man inte överens eller vill man inte ta ställning, är det bättre att säga det än att ge sken av något annat i obestämda formuleringar.

Det händer också att enkla tankar kläs i en brokig mantel av ord just därför att man tycker att budskapet ser för torftigt ut om det framförs på ett enkelt sätt. Att använda ett stort antal ord ger inte mer tyngd åt budskapet. Onödig svulstighet irriterar mer än den imponerar. Det är svårare än man tror att lura en läsare!

10.3.2 Abstraktionsnivån får inte vara för hög

En hög abstraktionsnivå i utredningsprosan har ett nära samband med mångordighet och vaghet. ”Upplevelse av otillräcklig värme fungerar ofta som incitament till att försöka behålla den värme man har, t.ex. genom tätningåtgärder” kanske lika väl kan uttryckas ”När man märker att huset inte håller värmen, försöker man i första hand täta fönster och dörrar”.

Det verkar ofta som om utredaren vill hålla livets påträngande vardaglighet på avstånd genom att ersätta de direkta, konkreta orden med indirekta, abstrakta. Genom att skriva ”framföra motordrivet fordon” när man menar ”köra bil” har man ju uppnått det önskade avståndet till vardagen. Om man i ”motordrivet fordon” däremot lägger även mopeder, motorbåtar, traktorer osv., är det abstrakta uttrycket självklart det enda lämpliga.

Konsten ligger i att växla mellan abstrakt och konkret. Läsaren måste tidigare i texten ha fått besked om vad *objekt* och *systemet* står för i en mening som denna: ”Obligatorisk kontroll innebär för tillsynsmyndigheten att förvissa sig om att objektet uppfyller minimikraven innan det ges tillträde till systemet”!

Ett abstrakt och distanserat språk är särskilt riskabelt när man skriver om människor. Det är sällan som skribenten själv vill bli kallad *klientel*, *vårdobjekt*, *arbetskraftsreserv* eller *produktionsfaktor*. Även om människorna i utredningslitteraturen betraktas som vilken faktor, resurs eller komponent som helst, går det att förmänskliga dem med språkets hjälp.

Risken med abstraktionerna är att man inte förmår fånga läsarens uppmärksamhet, eftersom den långt drivna abstraktionen lätt skymmer budskapet. Först efter begrundande förstår man ordens innebörd i meningar som dessa:

”För andra effekter – s.k. icke-materiella förluster eller humanvärden – är det förenat med betydande svårigheter att tillämpa en monetär värdering.”

”Små komparativa fördelar för turism och samtidigt hög produktivitet inom ekonomin som helhet medför att Sveriges negativa turistnetto till stor del är strukturellt betingat.”

10.3.3 Något om orden

Välj korta ord framför långa

Långa och tunga ord är olämpliga om samma tanke kan uttryckas med kortare och enklare ord. Ofta väljer man emellertid det långa för att man tror att det ger ökad tyngd och värdighet åt framställningen. I stället för *finns* skriver man *återfinns*, i stället för *skapa*, *skaffa* och *hyra* väljer man *tillskapa*, *införskaffa* och *förhyra*. De korta prepositionerna *om*, *av*, *för*, *på*, *till* m.fl. ersätts med de långa, otypliga *avseende*, *rörande*, *beträffande*, *vad avser*, *gällande*, *angående*. Och i stället för *detta avsnitt* eller *avsnittet* skriver man gärna *förevarande*, *föreliggande* eller *ifrågavarande avsnitt*.

Vanligt är det också att man lägger till ett extra ord som en svans på det korta, enkla. *Behandling* blir *behandlingsförfarande*, *förberedelser* blir *förberedelseåtgärder* och *personalen* kallas gärna *personalresursen*. Någon betydelseskilnad är det inte fråga om, enbart en onödig förlängning, en s.k. skrytfa på orden:

”Arbetsförmedlings- och utbildningsinsatser kan också behövas för att göra en lokaliseringssats möjlig.”

Skillnad i betydelse blir det emellertid om man väljer det långa i stället för det korta i ordpar som *mål-målsättning*, *fråga-frågeställning*, *problem-problematik*, *metod-metodik*. Trots detta väljer många det långa ”Målsättningen är jämställdhet mellan kvinnor och män” när de menar det korta ”Målet är jämställdhet ...”.

Okunnighet om ordens betydelse kan man också märka i meningar som denna: ”U-landsproblematiken i samband med handeln med blodplasma är i dag ett mindre problem.”

Så brukar man också använda orden *sida*, *ram* och *karaktär* för att brodera ut lite extra. ”Det föreligger behov av särskilda insatser för missbrukare av utbildande och arbetstränande karaktär” kan med fördel göras anspråkslösare: ”Missbrukarna behöver mer utbildning och arbetsträning”.

Långa sammansatta ord är vanliga i utredningsspråket. Ord som *miljö kvalitetsredovisning*, *landskapsinformationsförsörjningssystem*, *yrkesinspektionsdistrikten*, *journalföringskyldigheten*, *genomförandefördröjning* bör lösas upp i sina beståndsdelar. Det är ansträngande att läsa en text som är späckad med långa sammansättningar. Dessa är också ofta nyckelbegrepp som gång på gång upprepas i texten vilket gör den extra tung:

”Forsknings- och utvecklingsinsatser där forskare och praktiker möts kring systemutvecklingsmodeller är av vikt för en fördjupad kunskap om systemutveckling och systemutformning.”

Ord som underlättar läsningen

Det finns en sorts mångordighet som befrämjar läsningen och som man *inte* skall avhålla sig ifrån. Nämligen att flitigt använda småord som skapar sammanhang i texten och gör den mera flytande. Det kan vara bindeord som *nämligen, dessutom, däremot, alltså, tvärtom, trots att*. Det som gör t.ex. en författningstext svår att läsa är att den skalats ren från många av dessa ord som uttrycker sambanden i texten.

Modebetonat och utländskt

Kommittéspråkets kritiker har kunnat vinna alltför lätta poäng när de har förlöjligat den speciella utredarjargongen. Modeuttryck som *explicit, implementera, integrera, leva upp, optimera, starta upp, ta fram, trend* och *tillskapa offensiva åtgärds paket och insatser* antyder (*indikerar*) att skribenten antingen vill imponera genom sin drivna utredningsstil eller inte har varit tillräckligt kräsen i sitt ordval. De lösliga modeorden gör att läsaren inte sätter så stor tillit till utredningen och dess dådkraft:

”Myndigheten måste leva upp till sitt ansvar att fortlöpande följa upp bevakningen av arbetsmiljön” eller ”Avdelningen måste kunna ta fram förslag till och följa upp samlade prioriteringar av verksamhetens innehåll”.

”Man bör inte använda främmande ord när det finns en adekvat svensk vokabulär” lär en känd finansminister ha sagt. Det finns alltså ingen anledning att ständigt använda främmande ord som *differens, eliminera, gender, indikera, koncept, konklusion, konsensus, mainstreaming, reciprocitet* och *reduktion* när det finns svenska ord med samma betydelse.

Skapa bra termer – rådfråga språkexpertis

Kommittéerna måste känna ett särskilt ansvar för att det skapas bra termer för utländska eller nya företeelser som de behandlar. De ord som kommittéerna myntat och använt sprider sig som ringarna på vattnet.

När man skapar termer kan man antingen låna det främmande ordet, om det går att smidigt anpassa det till svensk stavning och böjning, eller också får man hitta på ett nytt lämpligt ord genom t.ex. översättning eller nybildning. I vissa fall kan man använda ett dialektalt ord eller föråldrat ord och låta det få en delvis ny betydelse. Så har t.ex. *skeppslega* återuppstått som beteckning för det engelska *bareboat charter*.

Rådfråga alltid språkexpertis i terminologiska frågor! Tänk också på att termfrågorna kanske redan är lösta tack vare översättningsarbetet i

EU. Ta för vana att använda EU:s termbaser och databaserna med EG-rättsakter.

Använd facktermer med omdöme

Det kan vara svårt att undvika facktermer. De kan ge texten precision och motverka mångordighet. Men i regel behövs det inte särskilt många fackord i ett betänkande. Det går ofta bra att använda allmänspråkliga ord som också förstås av fackmannen. I stället för *epikris* kan man använda *avslutande sammanfattning*, i stället för *skyldeman* går det bra med *släkting* för att ta ett par exempel.

Använd alltså facktermer med omdöme. Sådana som behövs skall förklaras första gången de används i kapitlet, antingen med en översättning inom parentes eller med en formulering av typen ”Med x menar vi i fortsättningen ...”. När många ovanliga termer används bör man dessutom presentera dem i en ordlista som placeras efter innehållsförteckningen (se avsnitt 10.6 Betänkandets olika delar).

Även ord och uttryck som tillhör språkets allmängods men som används i en speciell betydelse bör förklaras.

Var sparsam med förkortningar

Det tilltagande förkortningsraseriet har med rätta fördömts både i massmedierna och i riksdagen. Vissa offentliga texter har med sitt vimmel av initialförkortningar snarare gjort intryck av rebusar än av sammanhängande meddelanden. Särskilt besvärliga är de engelska och franska förkortningar som används som namn på internationella organ och EU-organ, gemenskapsprogram och databaser m.m. Hur sådana förkortningar hanteras finns beskrivet i Myndigheternas skrivregler, avsnitt 8, och i Publikationshandboken, bilagorna 4 och 9 (se bilaga 3 Lästips).

Som skribent tycker man säkert att man sparar utrymme och tid genom att förkorta. För att läsarna skall göra någon vinst måste förkortningen vara känd för dem, annars förlorar de mer i tid än vad skribenten vinner. Och eftersom läsarna är flera kan deras förlust bli mångdubbelt större än skribentens vinst.

Begränsa alltså förkortandet. Förkortningar av typen *m.m.*, *bl.a.* bör bara användas i den utsträckning som anges i Myndigheternas skrivregler. Ingen blir glad över att efter åtskilligt grubbel komma underfund med att *m.h.t.* betyder ”med hänsyn till” eller *p.s.s.s.* ”på samma sätt som”.

Initialförkortningarna är ett särskilt problem. Endast ett fåtal av dem är allmänt kända, som AMS, SAS, LO. De flesta andra initialförkortningar är bara kända inom en trängre krets. I betänkanden bör initialförkortningar användas endast under följande förutsättningar:

1. Initialförkortningen skall stå för ett flerordsnamn. Men om flerordsnamnet, t.ex. Statens räddningsverk, lika väl kan ersättas med ett ettordsnamn, Räddningsverket, så bör man använda det i stället för förkortningen.
2. Namnet skall återkomma ofta i hela texten eller i delar av denna. Tänk på att det kan vara lämpligt att använda förkortningen endast i den del av texten där namnet förekommer ofta, medan namnet skrivs ut i övriga delar där det bara förekommer sparsamt.
3. Förkortningen skall förklaras första gången den används och helst också föras upp i en förkortningslista som placeras efter innehållsförteckningen tillsammans med övriga ordlistor.

I parentetiska hänvisningar, exempelvis till lagparagrafer, kan man vara mer frikostig med förkortningar. Man skriver således i den löpande texten *jordabalken*, men i hänvisningar till enskilda bestämmelser kan man använda förkortningen *JB*.

I tabeller kan det ibland av utrymmesskäl vara nödvändigt att använda fler förkortningar än i löpande text. Regler om förkortningar av måttenheter och om förkortningar intill siffror finns i Myndigheternas skrivregler.

Vi, kommittén eller jag?

De flesta kommittéer skriver numera *vi* i betänkandet. Personliga pronomen inbjuder till ett ledigare skrivsätt och är att föredra framför *kommittén*, *utredningen* eller andra opersonliga omskrivningar. Även en särskild utredare kan skriva *vi* och då inbegripa de övriga personer som deltagit i utredningen. En särskild utredare kan också använda *jag*.

Ett *vi* eller *jag* passerar obemärkt och tynger inte texten. Tynger texten gör däremot omskrivningar som ”som vad i föregående stycke anförts”, ”enligt kommitténs uppfattning”, ”detta har av kommittén föreslagits kunna undvaras”, ”de av utredningen nu anförda omständigheterna” och liknande språkliga krumbukter.

De som inte vill inrymmas i ett *vi* får på vanligt sätt redovisa sina uppfattningar i reservationer och särskilda yttranden. *Kommittén* och *vi* är i det avseendet likvärdiga.

Älsklingsorden – varning för *uttala, anföra, erinra*

I detta sammanhang kan det vara värt att säga några ord om vad *vi, kommittén* och *jag* brukar få använda för ord när de *säger* eller *tycker* någonting. Besynnerligt nog så undviks sådana ord som förekommer i allmänspråket, ord som *säga, tycka, tänka, vilja*. I stället används ord som *uttala, anföra, erinra, påtala, ange som sin mening, avse att*. På så sätt blir det som sägs kanske värdigare, rent av oantastligt?

Språkvårdaren Erik Wellander påpekade detta stildrag redan år 1950 i betänkandet Kommittésvenska (SOU 1950:26), men de råd han gav då har tydligen inte vunnit gehör hos kommittéerna. Kan denna påminnelse ge någon effekt?

10.3.4 Meningsbyggnaden

Hur man bygger meningarna har betydelse för läsbarheten. Är meningarna för långa, blir de i regel krångliga och läsaren tappar bort sig. Är de för korta, kan läsningen styckas sönder och sambanden mellan meningarna bli otydliga. En blandning av korta och lagom långa meningar brukar därför rekommenderas.

”En tanke – en mening” brukar vara ett verksamt råd till den som har för vana att belasta sina meningar med alltför mycket information. Även om de riktigt långa och komplicerat byggda meningarnas tid är förbi i betänkanden och andra offentliga texter, så finns det fortfarande många exempel på onödigt belastade och krångligt ihopkomna meningar:

”Enligt kommitténs uppfattning är den s.k. behandlingsideologin, även om den, kanske till följd av bristande resurser, inte haft den brottsreducerande effekt som förväntas, av sådant värde att den även i fortsättningen bör sätta sin prägel på kriminalvården i frihet.”

”Vid bedömning av i vad mån arbetsförmågan är nedsatt skall beaktas den försäkrades förmåga att vid den nedsättning av prestationsförmågan varom är fråga bereda sig inkomst genom sådant arbete som motsvarar hans krafter och färdigheter och som rimligen kan begäras av honom med hänsyn till hans utbildning och tidigare verksamhet samt ålder, bosättningsförhållanden och därmed jämförliga omständigheter.”

Anledningen till att meningarna byggs på detta sätt är ofta att man är så förtrogen med sitt ämne att man inte märker att man ger för mycket information på en gång. Eller också har man stirrat sig blind på formuleringar i äldre författningar, som resonemanget bygger på. Författningstext är i regel alltför koncentrerad för att passa in i en löpande framställning och kan dessutom innehålla ålderdomliga ord och juristspråkliga vändningar som stör läsningen (se även avsnitt 10.4).

I och med EU-inträdet har de långa och komplicerade meningarna också fått en renässans. Detta hänger samman med den hänvisnings- och ändringsteknik som används för EG-rättsakterna. Denna teknik förutsätter nämligen att en mening i den språkversion som kommer till först, vanligtvis den franska, översätts till en mening på de andra EU-språken, inklusive svenska. Jfr avsnitt 6.5.3 om hur EG-direktiv med långa meningar skall omformas till svensk rätt.

Det skulle föra för långt att här gå in på de olika konstruktioner som kan vålla problem. Några korta råd bara:

- Skriv omväxlande korta och lagom långa meningar. Bind ihop dem med ord som *alltså*, *därför*, *ju*, *däremot*, *dessutom*, *emellertid* som skapar samband mellan meningarna.
- Låt subjekt, predikat och objekt (dvs. satsdelar som hör nära ihop) stå så nära varandra som möjligt.
- Skjut inte in långa bisatser i huvudsatsen. Lägg bisatser i början eller slutet av meningen eller gör om dem till egna meningar.
- Bygg inte meningar av långa kedjor av substantiv som i tur och ordning är bestämningar till varandra: ”Något förbud för ersättning för upplåtelse eller överlåtelse av hyresrätt till lokaler råder inte”. Läsaren får svårt att tolka den koncentrerade meningen. Använd i stället alla de ordklasser som finns i språket: konjunktioner, pronomen, verb, substantiv, adverb, adjektiv ... ”Det råder inte något förbud mot att ...”.
- Överlasta inte meningarna med många långa ord. Det finns en tendens i nutida utredningsspråk att skriva kortare meningar men att i stället bemängla dem med koncentrerade specialistord:

”Satsningar på tillämpningsgenombrott och första spridning av avancerad produktionsteknik begränsas självfallet av det ökade finansiella risktagandet.”

”Personalrekrytering och kompetensuppbyggnad är alltid tidskrävande.”

Många sådana meningar gör texten mycket svårläst.

- Undvik passiva verb (med -s) när aktiva går lika bra.

”Här *lämnas* en översikt över utvecklingen och *görs* ett försök att sammanfatta de syften som *tillagts* reglerna vid deras genomförande”

kan skrivas

”Vi *lämnar* här en översikt över utvecklingen och *gör* ett försök att sammanfatta de syften som reglerna *hade* då de genomfördes”.

10.3.5 Citat och referat

I betänkanden finns det ofta behov av att återge t.ex. riksdagstryck och lagparagrafer. Ett vanligt sätt att göra detta är att mer eller mindre ordagrant klippa in delar av den andra texten i den egna, utan någon särskild markering av att en ny skribent fattat pennan. Detta går bra när den egna texten och den andra stilistiskt ligger nära varandra. Ofta uppstår det emellertid ett kraftigt stilbrott mellan det egna och det främmande. Sådana kraftiga pendlingar mellan olika stilar är irriterande för läsaren och bör undvikas. Särskilt uppmärksam bör man vara med att återge författningstext; stilbrotten kan bli mycket drastiska.

Det finns två sätt att undvika stilbrott. Det ena, oftast att föredra, är att återge innehållet i den andra texten med egna ord, att göra ett referat. Det andra är att återge den andra textens ordagranna lydelse, att öppet göra ett direkt citat med markering av detta.

Citat kan ha olika omfång. Ibland vill man ordagrant återge bara delar av meningar ur den andra texten och binda ihop dessa med egna ord. Ibland citerar man hela meningar eller avsnitt ur den andra texten.

Ett citat skall omges med citattecken. Om citatet är längre än tre rader är det lämpligt att låta det bilda ett eller flera särskilda stycken med mindre stil. Citatet kan också i detta fall omges med citattecken.

När man vill citera från eller återge innehållet i facklitteratur eller andra upphovsrättsligt skyddade verk, är det viktigt att intrång inte görs i upphovsrätten, se avsnitt 9 ovan.

10.4 Riktlinjer för författningsskrivning

Det är självklart angeläget att de författningsförslag som utarbetas av kommittéerna håller hög kvalitet i såväl juridiskt som redaktionellt och språkligt hänseende. På så sätt underlättas arbetet i departementet när förslagen kommer dit.

Statsrådsberedningen har gett ut handböcker för författningsskrivning, dels Gröna boken (Ds 1998:66), som behandlar lagar och förordningar, dels Myndigheternas föreskrifter (Ds 1998:43), som riktar sig till myndigheter under regeringen.

Vidare har Statsrådsberedningen gett ut promemoriorna:

- Några riktlinjer för författningsspråket,
- Svarta listan, ord och fraser som kan ersättas i författningsspråk,
- Redaktionella och språkliga frågor i EU-arbetet.

Statsrådsberedningens promemorior finns samlade i publikationen Statsrådsberedningens riktlinjer (Ds 1998:52).

10.5 Att få hjälp med betänkandet

Den som vill få råd om betänkandets utformning kan vända sig till språkexperterna i Regeringskansliet. De kan hjälpa till med språkliga och redaktionella synpunkter av följande slag:

- Granskning av betänkandets tänkta innehåll och disposition. Utkast till disposition diskuteras.
- Granskning av en tidig provtext. Granskningen kan gälla såväl språk som presentationssätt och ge idéer för kommitténs fortsatta skrivande.
- Granskning av färdiga manus. Språkexperterna kan som regel *inte* granska manus till betänkanden. Vill kommittén ha hjälp med detta, kan språkexperterna förmedla kontakt med kompetenta granskare.
- Granskning av enbart författningsförslag. Mer eller mindre grundlig genomgång beroende på författningens omfång och arbetsläget.

Ordböcker och skrivregler är nödvändiga hjälpmedel i skrivarbetet. I *bilaga 3* finns en litteraturlista där ett urval av språkliga hjälpmedel presenteras.

10.6 Betänkandets olika delar

Ett betänkande består av

- omslag
- titelsida
- tryckortssida (eventuellt med engelsk version av titeln)
- missiv
- innehållsförteckning
- illustrationsförteckning
- fackordlista
- förteckning över förkortningar och symboler
- sammanfattning
- sammanfattning på engelska eller på annat språk
- författningsförslag
- huvudtext med texttabeller, tablåer, kartor, diagram och andra illustrationer
- reservationer och särskilda yttranden
- bilagor
- litteraturförteckning
- förteckningar över betänkanden i SOU-serien (kronologisk och systematisk)

- omslag med baksidestext
- sakregister.

Som framgår närmare av det följande skall en del av detta finnas i alla betänkanden medan annat tas med bara under vissa förutsättningar eller efter en bedömning från fall till fall.

10.6.1 Omslag

Varje volym förses med häftesomslag. Man kan få ett standardutförande – ett färgat omslag med svart tryck – eller ett specialutförande med flerfärgstryck. Alla omslag skall emellertid innehålla följande standardiserade element som ger seriekaraktär och underlättar en snabb identifiering av betänkandet.

Framsidan

Betänkandets framsida skall innehålla

- betänkandets titel,
- kommitténs fullständiga namn,
- logotyp för SOU-serien,
- årtal och ordningsnummer i SOU-serien.

Eventuellt kan en undertitel sättas ut på omslagets framsida, men i allmänhet räcker det med att undertiteln anges på bokens titelsida.

Numreringen i SOU-serien sköts av Regeringskansliets tryckeri.

Baksidan

Baksidan av betänkandet skall innehålla

- förlagets logotyp,
- ISBN (International Standard Book Numbering) och ISSN (International Standard Serial Numbering).

Också denna numrering sköts av Regeringskansliets tryckeri.

Baksidan kan också förses med några korta upplysningar om

- kommitténs huvudsakliga verksamhetsområde,
- tidigare betänkanden som kommittén publicerat.

Bokryggen

På bokryggen skall följande text finnas:

- Betänkandets titel (eventuellt i förkortad version).
- SOU-nummer.

10.6.2 Titelsida

Titelsidan skall innehålla samma text och logotyp som omslagets framsida, eventuellt också en undertitel för betänkandet.

10.6.3 Tryckortssida

Förutom obligatoriska uppgifter om tryckeri, tryckort och tryckår kan tryckortssidan ha en engelsk version av betänkandets titel och undertitel. Här kan det vidare anges vem som är omslagets upphovsman och var man kan beställa exemplar av betänkandet. Dessutom skall tryckortssidan innehålla samma nummerangivelser (ISBN och ISSN) som omslagets baksida. Om en sammanfattning på annat språk eller en version för funktionshindrade getts ut separat, skall detta också anges här.

10.6.4 Missiv

Missivet återger i tryckt form den skrivelse som lämnas till departementet när betänkandet överlämnas (jfr avsnitt 10.8). I missivet anges vilka som medverkat i kommittén och vilka betänkanden som den tidigare lämnat.

Missivet avslutas med en Orts- och tidsangivelse (t.ex. ”Stockholm i september 1999”) och med namnen på de personer som är ledamöter i kommittén vid den tidpunkten. Även kommittésekreterarens namn skall finnas här.

10.6.5 Innehållsförteckning

Innehållsförteckningen bör ha rubriken ”Innehåll” och utformas så att den återger rubriker på nivå ett, två och tre (med sifferbeteckningar). Även rubriker på nivå fyra (utan sifferbeteckningar) kan tas med i innehållsförteckningen.

10.6.6 Tabell- och illustrationsförteckning

Om betänkandet innehåller många tabeller, figurer eller andra illustrationer, bör innehållsförteckningen kompletteras med en förteckning över dessa. Den placeras i anslutning till innehållsförteckningen och då lämpligen under en egen rubrik (t.ex. ”Tabeller” eller ”Illustrationer”).

10.6.7 Fackordlista, lista över förkortningar och symboler

Om det i huvudtexten, tabellerna eller diagrammen i betänkandet genomgående används fackord, förkortningar eller symboler som inte är allmänt vedertagna i svensk sakprosa, skall dessa förklaras i särskilda ordlistor eller förteckningar som placeras omedelbart efter innehållsförteckningen.

10.6.8 Sammanfattning

Som framgår närmare av avsnitt 10.2.1 skall det i varje betänkande finnas en sammanfattning av de förslag, slutsatser eller andra resultat som utredningen lett fram till. Sammanfattningen placeras före eventuella författningsförslag och huvudtexten.

10.6.9 Författningsförslag

I de fall då kommittén lägger fram ett förslag till författning tas detta som regel in före huvudtexten. Om det är av mindre intresse kan det också placeras på någon annan lämplig plats. Om författningens utformning, se avsnitt 10.4.

10.6.10 Huvudtexten

Resultatet av kommitténs arbete läggs fram i ett antal kapitel. Den historiska bakgrunden bör i allmänhet anges mycket kortfattat. Direktiven för utredningen kan lämpligen läggas som bilaga.

När framställningen understöds av tablåer och andra uppställningar eller kartor och diagram måste tabellrubriker och figurtexter vara konsekvent utformade. Det är också väsentligt för läsaren att samma

beteckningar eller symboler för begreppen används genomgående i samtliga kapitel.

En figur eller tabell som inte kan placeras i sitt omedelbara sammanhang i den löpande texten måste rubriceras och ges ett nummer så att man lätt kan hänvisa till den i texten.

10.6.11 Bilagor

I bilagor kan man lägga sådan dokumentation som läsaren kan behöva t.ex. för egen förkovran eller för att i detalj kunna kontrollera sådana undersökningar m.m. som kommittén grundar sina ställningstaganden på.

Bilagorna kan vara mycket olika utformade. De kan t.ex. utgöras av

- textavsnitt med tabeller och figurer, jämförbara med ett kapitel i huvudtexten,
- avtryck av eller längre citat ur direktiven till kommittén, instruktioner, lagar och andra författningar av betydelse i sammanhanget,
- särskilda blanketter som utnyttjats under utredningsarbetet för att samla in fakta,
- tabeller, förteckningar och andra uppställningar,
- diagram och kartor.

Bilagor skall vara rubricerade och – när betänkandet har två eller flera bilagor – numrerade. De förtecknas i innehållsförteckningen.

10.6.12 Litteraturförteckning

Betänkandena innehåller normalt dokumentation i form av källhänvisningar i text, figurer och fotnoter. Genom att i anslutning till bilagorna införa en litteraturförteckning som tar upp de bibliografiska data som behövs för att läsaren skall kunna identifiera källorna, kan hänvisningarna i text, figurtexter och fotnoter förenklas avsevärt.

Litteraturförteckningen i *bilaga 3* är ett exempel på hur en bibliografisk uppställning kan göras.

10.6.13 Förteckning över betänkanden i SOU-serien

Varje volym i serien Statens offentliga utredningar (SOU) skall innehålla uppgifter om vilka betänkanden som till dagen för pressläggningen publicerats i den årsserie som volymen ingår i. Dessa uppgifter

ges dels i en kronologisk förteckning, dels i en systematisk förteckning uppdelad på departement.

Tryckeriet håller dessa förteckningar aktuella.

10.7 Den tekniska framställningen av betänkandet

Betänkanden skall tryckas och ges ut i SOU-serien. En regel om detta finns i 22 § kommittéförordningen.

Tidsåtgången och kostnaderna för tryckning måste kommittén beakta redan vid sin arbetsplanering. Kostnaderna skall budgeteras på det sätt som anges i 9 § och 10 § andra stycket kommittéförordningen. De är beroende av vilken teknik som används vid manusframställning och tryckning, av antalet sidor i betänkandet och av hur stor upplaga som behövs för remissändamål, för försäljning i bokhandeln m.m. Kommitténs sekreterare bör diskutera detta med departementet och tryckeriet på ett tidigt stadium.

I Regeringskansliets och kommittéernas gemensamma datasystem finns mallar och mallverktyg för framställning av manus.

För tryckningen anlitas Regeringskansliets tryckeri eller ett tryckeri som Regeringskansliet har avtal med.

Vid korrekturläsning bör man använda sig av korrekturtecken enligt den standard för korrigering av text som återges i bilagan till Myndigheternas skrivregler (Ds 1997:48).

10.8 Hur betänkandet överlämnas

10.8.1 Dag och sätt för överlämnandet

Kommitténs arbetsresultat – betänkandet – skall överlämnas till statsrådet.

Antingen sker ett mer officiellt och högtidligt överlämnande till statsrådet personligen eller också lämnas betänkandet direkt till departementets registrator. Det mer officiella överlämnandet används vid betänkanden av större allmänt intresse. Ibland lämnas betänkandet över i samband med en presskonferens. Sekreteraren bör ta upp frågan om sättet för överlämnande med ordföranden när betänkandet börjar ta form.

Skall överlämnandet ske till statsrådet personligen, måste man i god tid komma överens om en lämplig dag. Även kommittéledamöterna vill ibland delta i överlämnandet. Sekretariatet kan mot slutet av arbetet få

många förfrågningar om när betänkandet kommer. Då är det skönt att kunna ge ett exakt besked.

Missivet

Betänkandet skall vara åtföljt av ett missiv, dvs. en skrivelse till statsrådet med ledamöternas och sekreterarens underskrifter i original (jfr avsnitt 10.6.4 ovan). Kom ihåg att ha med missivet för underskrift till det sista sammanträdet. Ett utkast bör ha diskuterats vid ett tidigare sammanträde.

Originalmissivet skall läggas med i det exemplar av betänkandet som lämnas till departementets registrator.

10.8.2 Information om betänkandet

Sekreteraren kan i regel få hjälp av departementets pressekreterare med att offentliggöra betänkandet. Ofta sker offentliggörandet genom att ett särskilt informationsmaterial för massmedierna (pressmeddelande) utarbetas. Detta brukar kommittésekreteraren och pressekreteraren göra tillsammans. Ibland kallar man också till en särskild presskonferens. Sekreteraren bör diskutera detta med ordföranden och därefter ta kontakt med pressekreteraren som hjälper till med de praktiska arrangemangen.

När betänkandet överlämnas bör en tillräckligt stor upplaga vara färdig för distribution till dem som har intresse av att snabbt ta del av utredningsresultatet.

10.8.3 Underlag för remisslista

Om departementet ber sekretariatet att föreslå vilka myndigheter, organisationer eller andra som skall få betänkandet på remiss, bör sekreteraren diskutera detta med ordföranden. Ofta är det också lämpligt att ta upp saken vid ett sammanträde med alla i kommittén.

Kommitténs synpunkter på urvalet av remissinstanser kan lämnas till departementet i samband med att betänkandet överlämnas.

10.9 Version för funktionshindrade

Ett betänkande eller sammanfattningen i ett betänkande kan behöva framställas också i en version för synskadade eller andra funktionshindrade, t.ex. som talkassett eller i en extra lättläst tryckt version. Det gäller framför allt betänkanden i handikappolitiska frågor eller i de mest centrala samhällsfrågorna.

Behovet av och kostnaderna för en version för funktionshindrade bör kommittén diskutera med departementet på ett tidigt stadium. Kostnaderna skall budgeteras enligt 9 och 10 §§ kommittéförordningen. När det finns en version för funktionshindrade, skall betänkandet (tryckortssidan) innehålla upplysningar om detta.

11 Kommitténs administration

11.1 Kommittéservice

I Regeringskansliet finns det, vid sidan av departementen, inom förvaltningsavdelningen en särskild enhet – Kommittéservice – som har till uppgift att ge kommittéerna administrativt stöd. Dit kan man vända sig för att få

- grundmöblerade kontorsrum,
- IT- och teleutrustning,
- assistenthjälp,
- upplysningar och råd i andra administrativa eller praktiska frågor, t.ex. när det gäller kommitténs diarium och arkiv.

Kommittéservice kan också förmedla kontakt med en språkexpert när en kommitté behöver rådgöra med en sådan expert om t.ex. utformningen av en lagtext som riktar sig till en bred allmänhet.

11.2 Ersättning till de medverkande

Ersättning till ordförande

Ersättning för uppdrag som ordförande skall bestämmas av Regeringskansliet till ett belopp per månad eller, när det är lämpligare, till ett engångsbelopp (25 och 31 §§ kommittéförordningen).

Ersättning till andra ledamöter, sakkunniga och experter

Andra ledamöter än ordföranden får *dagarvode* med ett belopp per sammanträdesdag. Detsamma gäller sakkunniga och experter.

Den som utför extra arbete kan få skälig ersättning utöver dagarvode.

Den som på grund av sitt kommittéuppdrag går miste om avlöningsförmåner eller går miste om inkomster som egenföretagare har dessutom rätt till ersättning för inkomstförlust.

Se vidare 26–30 §§ kommittéförordningen.

Anställningsvillkor för sekreterare och andra i kommitténs sekretariat

Sekreteraren är oftast anställd i kommittén. För honom eller henne gäller då anställningsvillkoren enligt det kollektivavtal som brukar kallas specialistavtalet och som finns i *bilaga 2*.

Andra som kan ingå i en kommittés sekretariat (t.ex. assistenter) är i allmänhet anställda i Regeringskansliet.

Den som är anställd i en kommitté kan få lönetillägg för merkostnader i samband med tjänstgöring på annan ort än bostadsorten (dubbel bosättning). Närmare upplysningar om detta lämnas av departementet.

Hur lön och annan ersättning betalas ut

Ersättning till *ordförande* och *sekreterare* betalas ut på samma sätt som lönen till anställda i Regeringskansliet.

Ersättning till *andra ledamöter*, *sakkunniga* och *experter* betalas ut endast mot räkning. Det finns en blankett för dagarvodesräkningar och en annan för räkningar som avser inkomstförlust. Kommittéservice tillhandahåller blanketterna. Räkningarna skall granskas och atteras av ordföranden eller sekreteraren innan de lämnas till departementet för utbetalning. Det bör ske samordnat för hela kommittén med jämna mellanrum, t.ex. en gång i kvartalet.

Regeringskansliet gör skatteavdrag och andra avdrag på ersättningen.

11.3 Semester och annan ledighet för kommittéanställda

Semester

Den som är anställd i en kommitté och har *månadslön* får semester eller semesterersättning enligt den bestämmelse om detta som finns i specialistavtalet och som hänvisar till ett annat kollektivavtal (Allmänt löne- och förmånsavtal).

Ansökan om semester görs hos departementet på en blankett som Kommittéservice tillhandahåller.

Om den anställda har *timarvode*, betalas semesterersättning enligt semesterlagen (1977:480).

Annan ledighet

Den som är anställd i en kommitté kan på samma sätt som andra statligt anställda under vissa förutsättningar få tjänstledighet. Ansökan görs hos departementet på en blankett som Kommittéservice tillhandahåller.

11.4 Grupplivförsäkring och pension för kommittéanställda

Den som är anställd i en kommitté omfattas av de bestämmelser om grupplivförsäkring och pension som finns i pensionsavtalet PA-91.

11.5 Bevakning av kostnader och uppföljning av budgeten

Varje kommitté ansvarar för att dess verksamhet håller sig inom ramen för den budget som Regeringskansliet har fastställt för kommittén (jfr avsnitt 4.2). För detta ändamål skall i första hand ordföranden och sekreteraren se till att bevaka kostnaderna och följa upp budgeten.

Departementet hjälper kommittén med detta. Det är också departementet eller Regeringskansliets förvaltningsavdelning som verkställer och bokför betalningar, vare sig det gäller ersättning till de medverkande i kommittén eller likvid för tjänster eller varor som kommittén har beställt från någon utomstående.

För att kommittén skall kunna bevaka kostnaderna och följa upp budgeten är det i allmänhet lämpligt med en rutin enligt vilken departementet med jämna mellanrum lämnar kommittén rapporter från den bokföring som Regeringskansliet sköter för kommitténs räkning. Kommittén behöver då inte ha någon egen bokföring.

11.6 Hur fakturor och andra räkningar skall granskas och godkännas för betalning

Fakturor som avser sådana tjänster eller varor som en kommitté har beställt från någon utanför kommittén, skall attesteras av ordföranden eller sekreteraren innan fakturan vidarebefordras till departementet för betalning. Detsamma gäller arvodesräkningar och reseräkningar från de medverkande i kommittén. Enligt praxis har ordföranden eller sekreteraren rätt att attestera fakturor och andra räkningar på kommitténs vägnar utan något beslut om delegering av attesträtt. Ordförandens reseräkningar attesteras av sekreteraren och sekreterarens reseräkningar av ordföranden. Den som skall ta emot betalning enligt en räkning får inte attestera räkningen.

En attest innebär att någon genom sin namnteckning intygar att en räkning är riktig och godkänner att räkningen betalas. Den som attesterar räkningen ansvarar för att tjänsten eller varan har tagits emot och att beloppet är det som har avtalats eller det som leverantören har rätt att ta ut. Han eller hon ansvarar också för att utgiften ligger inom ändamålet för kommitténs verksamhet, att medel för utgiften finns tillgängliga, att utgiften är behövlig, att den hänför sig till den angivna prestationen och att den i övrigt är rimlig.

Den som attesterar en räkning som avser representation ansvarar dessutom för att det finns uppgifter om vilka som deltagit i representationen och om syftet med denna. Dessa uppgifter bör anges på själva räkningen.

Attesten skall tecknas på originalhandlingen.

Om någon annan än den som har attesträtt tagit emot en tjänst eller en vara, skall mottagaren godkänna leveransen med sin namnteckning på räkningen, innan denna attesteras.

11.7 Tjänsteresor

Varje tjänsteresa skall föregås av en ordentlig prövning av om resan behövs och av en noggrann planering med hänsyn till bl.a. kostnaderna. Ibland kan syftet uppnås enklare och billigare genom t.ex. telefonsamtal eller e-post. Sammanträden bör om möjligt förläggas till en sådan tidpunkt på dagen att de kan genomföras som endagsförrättningar.

Kostnader för sådana sammanträden med kommittén som hålls på annan ort än den ordinarie sammanträdesorten skall budgeteras på det sätt som anges i 9 § och 10 § andra stycket kommittéförordningen. Detsamma gäller kostnader för andra resor än resor till och från sammanträden, t.ex. studieresor (jfr avsnitt 8.7).

Bestämmelser om ersättning vid tjänsteresor finns i:

- det allmänna reseavtalet (kan beställas hos Kommittéservice),
- det lokala reseavtalet för Regeringskansliet (kan beställas hos Kommittéservice),
- förordningen (1981:1265) om reseförmåner i statliga uppdrag m.m.,
- utlandsreseförordningen (1991:1754).

Reseförskott

Inför en tjänsteresa kan resenären få förskott från Regeringskansliet (förvaltningsavdelningens kassa). Förskott bör begäras sju–tio arbetsdagar före avresan. Kommittéservice tillhandahåller blanketter för förskott. Departementets ekonomifunktion skall teckna en utbetalningsorder på blanketten innan förskottet betalas ut från kassan.

Den som har rätt till traktamente under en längre tids tjänstgöring på annan ort än stationeringsorten kan få förskott för högst en månad i sänder.

Färdbiljetter, hotellreservationer m.m.

Färdbiljetter beställs genom den resebyrå som Regeringskansliet har avtal med. Vid beställningar skall en sifferbeteckning för departementets kostnadsställe anges.

Även hotellrum, viseringar och hyrbilar kan resebyrån förmedla. Den kan också hjälpa till med att ordna konferenser.

Reseräkningar

Kommittéservice tillhandahåller blanketter för reseräkningar. Verifikationer i original (resplan från resebyrån, färdbiljett, taxikvitto, hotellräkning osv.) skall fogas till räkningen.

Reseräkningen skall skrivas så snart som möjligt efter resan. Längre dröjsmål kan leda till att resenären förlorar sin rätt till reseförmåner.

Om förskott har betalats ut och om reseräkningen inte kommer in till departementet inom tre månader efter den månad då förskottet betalades ut, skall förskottet dras av på lön eller krävas tillbaka på annat sätt. På samma sätt skall den del av ett förskott återkrävas som överstiger beloppet enligt reseräkningen.

11.8 Hur allmänna handlingar skall registreras, bevaras och hållas tillgängliga för press och allmänhet

Allmänna handlingar skall registreras, bevaras och hållas tillgängliga för press och allmänhet enligt de regler om detta som finns i framför allt tryckfrihetsförordningen (TF), sekretesslagen (1980:100) och arkivlagen (1990:782).

11.8.1 Allmänna handlingars offentlighet

Vad är en handling?

Med handlingar menas i detta sammanhang inte bara framställningar i skrift eller bild utan också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas bara med något tekniskt hjälpmedel, t.ex. information på ljud- och videokassetter, datorers hårddiskar, disketter och cd-romskivor (2 kap. 3 § TF).

Vilka handlingar är allmänna handlingar?

En handling som förvaras hos en kommitté är *allmän*, om den har kommit in till eller upprättats hos kommittén (2 kap. 3 § TF).

Termen *upprättad* har i tryckfrihetsförordningen en speciell innebörd (2 kap. 7 §). Reglerna om när en handling är upprättad har för kommittéernas del i huvudsak följande innebörd.

- Så snart en kommitté har expedierat en handling, är denna upprättad och därmed allmän. Detta gäller även promemorior som har utarbetats under utredningsarbetets gång. En handling är i allmänhet expedierad när den har sänts till någon utomstående – enskild eller myndighet. Enligt praxis finns det emellertid utrymme för att sända utkast för rådfrågning utan att handlingen därför anses expedierad. En handling som skickas till en expert som är knuten till kommittén är givetvis inte i och med det allmän.
- Promemorior och utkast till betänkanden – som inte har expedierats – blir i regel allmänna när kommitténs uppdrag, i den del som handlingarna hör till, har slutförts, men först då. I fråga om utkast och vissa promemorior ("minnesanteckning" m.m. enligt 2 kap. 9 §) är det ett ytterligare villkor att handlingen tas om hand för arkivering. Det är därför viktigt att nu nämnda handlingar inte sprids i en större krets innan de har blivit allmänna.
- Protokoll från kommitténs sammanträden är upprättade först när kommitténs arbete i den berörda delen är slutfört. Justering av ett protokoll under arbetets gång innebär alltså inte att protokollet omedelbart blir allmän handling.

Några motsvarande krav på en handling yttre form gäller inte för inkomna handlingar. Så snart en handling har lämnats in till kommittén från någon utomstående, är den alltså *inkommen* och därmed allmän (2 kap. 6 §). Om det gäller ett utkast eller koncept som en annan myndighet har sänt över för rådfrågning på ett sådant sätt att den inte är att anse som expedierad, blir handlingen emellertid inte allmän genom att komma in till kommittén (2 kap. 9 § andra stycket).

Vilka allmänna handlingar är offentliga och vilka är hemliga?

En allmän handling är *offentlig*, om den inte skall hållas hemlig enligt bestämmelserna i sekretesslagen. Den som så önskar har rätt att på stället läsa en offentlig handling och att mot avgift få en kopia av den (2 kap. 12 och 13 §§ TF).

Någon särskild regel om att *sekretess* skall gälla för uppgifter hos en kommitté eller att sekretess hos en annan myndighet skall överföras till en kommitté finns inte i sekretesslagen (1980:100). Sekretess för uppgifter hos en kommitté kan dock gälla enligt bestämmelserna i sekretesslagen till skydd för det allmännas intresse eller för enskildas intressen.

För utredningar hos kommittéer i frågor som rör näringslivet gäller sekretess för uppgifter om enskildas affärs- eller driftförhållanden,

uppfinningar eller forskningsresultat. Bestämmelser om detta finns i 2 § sekretessförordningen (1980:657) och punkt 2 i bilagan till förordningen. Denna sekretess gäller om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs. Vidare gäller absolut sekretess för uppgifter om ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med någon som är föremål för kommitténs verksamhet.

För uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i en undersökning som är jämförbar med framställning av statistik och som utförs av en myndighet, t.ex. av en kommitté, har regeringen riksdagens bemyndigande att föreskriva om s.k. statistiksekretess, se 9 kap. 4 § sekretesslagen och 3 § sekretessförordningen. Om kommittén inför en enkät eller någon annan insamling av uppgifter förutser att det kan uppstå problem från sekretess- eller integritetsskyddssynpunkt, bör kommittén diskutera saken med departementet.

Regeringen kan föreskriva att s.k. JK-sekretess skall gälla hos en särskild undersökningskommission (11 kap. 4 och 5 §§ sekretesslagen samt 3 a § sekretessförordningen). Även hos en sådan kommission kan det behövas statistiksekretess.

Sekretess för uppgifter hos en kommitté överförs till Riksarkivet om uppgiften lämnas dit för arkivering (13 kap. 4 § sekretesslagen).

Brott mot tystnadsplikt är straffbart och kan medföra skadeståndspåföljd. När en kommitté inhämtar uppgifter från enskilda skall det ske med hänsyn till att den enskilde kan vara bunden av tystnadsplikt.

Det kan vara svårt att bedöma om en handling är hemlig eller inte. Samråd med departementet kan då vara lämpligt.

I säkerhetsskyddsföreskrifterna (se avsnitt 11.9) finns bestämmelser om hur hemliga handlingar skall hanteras.

Hur prövas utlämnande frågor?

En begäran att få ta del av en allmän handling skall prövas genast eller så snart som möjligt (2 kap. 12 § TF). I första hand görs prövningen av den som fått i uppdrag att ha hand om handlingen, dvs. kommitténs sekreterare (15 kap. 6 § sekretesslagen). I tveksamma fall skall sekreteraren överlåta till myndigheten, dvs. kommittén, att göra prövningen, men bara om det kan ske utan tidsutdräkt eller annan olägenhet för sökanden. Om sekreteraren vägrar att lämna ut handlingen, skall kommittén besluta i saken, om sökanden begär det.

Ett sätt att förebygga dröjsmål är att kommittén uppdrar åt sekreteraren eller ordföranden att besluta i utlämnandefrågor på kommitténs vägnar.

11.8.2 Diarium

Allmänna handlingar skall registreras enligt de regler om detta som finns i 15 kap. sekretesslagen (1980:100). Dessa regler gäller även för kommittéer.

Registrering kan lämpligen ske genom diarieföring. Diarieföringen tjänar huvudsakligen två syften. För det första är en systematisk registrering av allmänna handlingar i regel nödvändig för arbetet inom myndigheterna. För det andra är registrering av sådana handlingar av vikt för principen om allmänna handlingars offentlighet. Registreringen är nämligen i allmänhet en förutsättning för att den som vill ta del av en handling skall kunna få veta om handlingen finns och var den kan sökas. Däremot är registreringen ingen förutsättning för att en handling skall bli allmän och offentlig.

Ett diarium är en allmän handling och skall hållas allmänt tillgängligt.

Närmare om vilka handlingar som skall registreras

Huvudregeln är att allmänna handlingar (inklusive de meddelanden per telefax, elektronisk post osv. som är allmänna handlingar) skall registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att de är av ringa betydelse. Det gäller undantagslöst sådana allmänna handlingar som är hemliga. Andra allmänna handlingar kan man låta bli att registrera, om de hålls lätt tillgängliga på något annat sätt, t.ex. samlade i kronologisk ordning i en pärm eller lagrade avskilda från annat material i en dator som allmänheten får använda för att ta del av informationen.

Här följer exempel på handlingar som ofta kan anses vara av ringa betydelse och som därför inte behöver registreras eller hållas lätt tillgängliga på något annat sätt:

- Pressklipp.
- Reklamtryck.
- Statistiska meddelanden.
- Cirkulär som bara indirekt eller obetydligt berör verksamheten.
- Verksamhetsberättelser, årsredovisningar och annan allmän information som lämnas till kommittén utan att det finns någon skyldighet att göra det och utan att materialet hör till något ärende.

- Sådana kopior av myndigheters beslut som sänts över bara för kännedom och som inte kan användas som allmänt underlag för beslut och inte heller på annat sätt kan vara till nytta för kommittén.
- Kopior av brev från enskilda till olika myndigheter i fall där kopiorna bara sänts över för kännedom.
- Anonyma skrivelser.
- Skrivelser med obegripligt eller meningslöst innehåll som kommer in från enskilda.
- Handlingar som bara avser enkla ärenden, t.ex. begäran att få kopior av beslut eller andra allmänna handlingar.

Vilka uppgifter skall tas in i diariet?

Följande uppgifter skall framgå av diariet:

1. datum då handlingen kom in eller upprättades,
2. diarienummer,
3. från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats,
4. i korthet vad handlingen rör.

Uppgifter om vem som har gett in en handling eller om vad handlingen rör skall utelämnas när det behövs av sekretesskäl.

Är ett större antal bilagor fogade till en handling, behöver bilagorna i allmänhet inte antecknas var för sig. Däremot bör en anteckning göras om att bilagor finns och om antalet bilagor.

När ett ärende har avgjorts eller slutbehandlats på annat sätt, skall en anteckning göras om detta och om dagen för avgörandet eller slutbehandlingen.

11.8.3 Arkiv

Kommittéarkiven innehåller viktig samhällsinformation. De skall enligt arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) och Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter (RA-FS 1991:1, 1994:5 och 1997:4) bevaras, hållas ordnade och vårdas. Rätten att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter samt behovet av information för rättskipningen, förvaltningen och forskningen skall kunna tillgodoses.

Kommittéerna är alltså skyldiga att förvara och hålla sina arkiv ordnade på ett betryggande sätt.

Vem arkiverar handlingar och vem sköter arkivet?

I första hand är det en uppgift för sekreteraren att svara för att handlingar tas om hand för arkivering och för att arkivet vårdas och hålls ordnat. Den närmaste tillsynen kan dock skötas av någon annan hos kommittén när så är lämpligt.

Sekreteraren skall vidare se till att de handlingar som kommittén framställer håller en sådan teknisk kvalitet att de kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas under den tid som de skall bevaras.

Vilka handlingar skall arkiveras?

Enligt arkivlagen bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet samt sådana handlingar som myndigheten beslutar skall tas om hand för arkivering, t.ex. minnesanteckningar.

Exempel på handlingar aktuella för arkivering hos en kommitté kan vara protokoll, diaries, inkommande skrivelser, kopior av utgående skrivelser, promemorior samt handlingar som rör projekt, kampanjer och enkäter.

Ett exemplar av kommitténs betänkande skall alltid fogas till arkivet. Vidare bör de handlingar arkiveras som rör kommitténs tillsättande, organisation och arbetsätt.

Det bör uppmärksammas att även information på andra medier än papper kan utgöra en sådan handling som skall arkiveras (jfr ovan under 11.8.1).

Meddelanden, som kommittén skickar eller tar emot med e-post och som kommittén använder sig av för handläggning av ett ärende, skall normalt skrivas ut på papper och tillföras arkivet i pappersform, jfr 15 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100). Andra e-postmeddelanden som inte får gallras skall bevaras antingen som utskrifter på papper eller i elektronisk form.

Riksarkivet har gett ut föreskrifter och allmänna råd om hur man säkerställer ett långsiktigt bevarande i elektronisk form.

Vad hör inte till arkivet?

Broschyrer, offentligt tryck och böcker som kommittén använt för sin orientering är exempel på handlingar som i allmänhet inte behöver arkiveras. Andra exempel är tryckta formulär, blanketter och sådana minnesanteckningar som inte har tillfört arbetet några sakuppgifter.

Handlingar som inte hör till arkivet skall hållas skilda från arkivhandlingar.

Bestäm arkivstrukturen tidigt

Kommittén bör på ett tidigt stadium bestämma de närmare formerna för arkivbildningen och strukturen på sitt arkiv. Ju längre arbetet fortskrider desto svårare blir det att hålla den ordning på handlingarna som utredningsarbetet och offentlighetsprincipen kräver. Att i efterhand ordna och strukturera en mängd handlingar kan bli både arbets- och kostnadskrävande.

Sekreteraren bör därför från början sträva efter att skapa ett arkiveringssystem som är så genomtänkt och flexibelt att det kan tillämpas under hela utredningens gång och som är oberoende av personalbyten.

Har kommittén en mycket omfattande verksamhet och komplicerad arkivbildning kan det behövas en särskild plan för detta där handlingarna redan från början klassas och grupperas.

Rensning

Kommittén skall rensa bort de handlingar (arbetspapper) som inte är allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening och som det inte heller finns någon annan anledning att arkivera. Ta samtidigt bort gem, gummisnoddar, fickor av plast och annat som kan skada arkivhandlingar.

Gallring

Gallring av allmänna handlingar får enligt arkivförordningen bara ske enligt Riksarkivets föreskrifter eller efter beslut av Riksarkivet i det särskilda fallet. I vissa fall kan det finnas särskilda gallringsföreskrifter i andra författningar. Gallring av sådana allmänna handlingar som har tillfällig eller ringa betydelse sker med stöd av Riksarkivets föreskrifter om detta.

Arkivet överlämnas till Riksarkivet

En kommitté skall efter slutfört arbete överlämna sina arkivhandlingar till Riksarkivet, såvida inte regeringen eller den myndighet som rege-

ringen bestämmer föreskriver något annat. Överlämnandet skall ske inom tre månader. I vissa fall kan Riksarkivet ge dispens från detta krav.

Före överlämnandet eller ansökan om dispens skall arkivet vara rensat, gallrat och ordnat samt lagt i kartonger. Någon form av förteckning över arkivkartongernas innehåll skall finnas.

Leveranser av arkivhandlingar till Riksarkivet skall alltid åtföljas av ett s.k. reversal.

Kommittéservice ger råd och vägledning om arkivering av kommittéhandlingar.

11.9 Säkerhetsskydd

Föreskrifter om säkerhetsskydd i Regeringskansliet och hos kommittéerna har beslutats av Regeringskansliet den 24 april 1997. Enligt dessa föreskrifter omfattar säkerhetsskyddet

1. skydd mot att någon obehörig får kännedom om, ändrar eller förstör uppgifter som enligt sekretesslagen (1980:100) omfattas av sekretess (informationssäkerhet),
2. skydd mot att någon obehörig får tillträde till Regeringskansliets lokaler (tillträdesskydd),
3. skydd mot att någon som inte är pålitlig från säkerhetssynpunkt deltar i en säkerhetskänslig verksamhet (säkerhetsprövning),
4. skydd även i övrigt mot terrorism,
5. brandskydd.

För den som medverkar i en kommitté gäller bestämmelserna om tillträdesskydd bara om han eller hon har sin arbetsplats i något departement. Säkerhetsprövning sköts av departementet.

Det är som regel sekreteraren som ansvarar för säkerhetsskyddet hos en kommitté. Samråd skall ske med säkerhetschefen i det departement som kommittén är knuten till. En kommittétjänsteman som har sin arbetsplats i något annat departement skall samråda även med säkerhetschefen i det departementet.

Se vidare säkerhetsskyddsföreskrifterna. De finns på Regeringskansliets intranät Insidan och går också att få i bokform via Kommittéservice.

Kommittéförordningen

(1998:1474)

Tillämpningsområde

1 § Denna förordning tillämpas på kommittéer som tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag.

Vad som sägs i förordningen om kommittéer och om ordförande i kommittéer gäller också särskilda utredare, om något annat inte framgår av sammanhanget.

De medverkande

Ordförande och andra ledamöter

2 § En kommitté består av en ordförande och en eller flera andra ledamöter.

3 § Ordföranden leder kommitténs arbete.

Sakkunniga, experter och sekreterare

4 § En kommitté kan biträdas av bl.a. sakkunniga, experter och sekreterare.

5 § Sakkunniga skall i samma utsträckning som ledamöter få del av de handlingar som är avsedda för kommittén. De har rätt att närvara vid kommitténs sammanträden och att delta i kommitténs överläggningar.

Kommittén kan för särskilda fall besluta om undantag från denna paragraf.

6 § Experter biträder kommittén i den omfattning som kommittén eller ordföranden bestämmer.

Kommitténs namn

7 § Kommittén får själv bestämma sitt namn.

Namnet kan användas tillsammans med den beteckning som Regeringskansliet bestämmer för kommittén. Beteckningen skall bestå av

1. förkortningen för ett departements namn,
2. året när kommittén tillkallas,
3. kolon och två siffror som ingår i en årsvis löpande serie för varje departement.

Vad som sägs om departement i denna paragraf gäller också Statsrådsberedningen.

Planering och budgetering*Arbetsplan*

8 § Kommittén skall snarast göra upp en plan för utredningsarbetet. Planen skall ses över fortlöpande.

Regeringskansliet skall hållas underrättat om planeringen på det sätt som Regeringskansliet bestämmer.

Budget och budgetförslag

9 § Regeringskansliet skall fastställa en budget för varje kommitté. För detta ändamål skall kommittén snarast lämna ett budgetförslag till Regeringskansliet.

Vissa kostnader som alltid skall anges i budgetförslaget

10 § Om en kommitté avser att mot betalning anlita någon utomstående för en utredningsuppgift som omfattas av kommitténs uppdrag, skall den kostnaden alltid anges i budgetförslaget.

Detsamma gäller kostnader för

1. sådana sammanträden med kommittén som hålls på annan ort än den ordinarie sammanträdesorten och som varar mer än en dag,
2. andra resor än resor till och från sammanträden med kommittén,
3. publicering av betänkanden.

Redovisning av utredningsarbetet

Protokoll

11 § Vid sammanträden med en kommitté skall protokoll föras.

Årlig arbetsredogörelse

12 § Kommittén skall varje år före den 1 november till Regeringskansliet lämna en redogörelse för arbetsläget.

Betänkanden

13 § Kommittén skall redovisa sitt uppdrag i ett eller flera betänkanden.

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

14 § Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall kommittén föreslå en finansiering.

15 § Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

16 § Regeringen anger närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som skall finnas i ett betänkande.

Betänkandenas utformning

17 § Betänkanden skall vara koncentrerade och inriktade på väsentligheter.

Innehållet skall disponeras och presenteras så att läsarna lätt kan ta del av och bedöma kommitténs förslag och andra slutsatser.

I varje betänkande skall det finnas en sammanfattning.

18 § Språket i betänkanden skall vara enkelt och klart.

Reservationer och särskilda yttranden*Ledamöter*

19 § Ledamöter får foga reservationer och särskilda yttranden till kommitténs betänkande.

Sakkunniga

20 § Sakkunniga får foga särskilda yttranden till kommitténs betänkande.

Experter

21 § Om kommittén går med på det, får den som är expert foga ett särskilt yttrande till kommitténs betänkande i frågor som omfattas av expertuppdraget.

Publicering av betänkanden

22 § Betänkanden skall tryckas och ges ut i serien Statens offentliga utredningar (SOU).

Förvaltningslagens tillämpning

23 § Hos kommittéer skall förvaltningslagen (1986:223) tillämpas endast vid deras handläggning av

1. administrativa ärenden, och
2. ärenden om utlämnande av allmänna handlingar.

Förordnanden

24 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, ett statsråd utser och entledigar ordförande och andra ledamöter och beslutar om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittéer.

Ersättning till ordförande

25 § Ersättning för uppdrag som ordförande skall bestämmas till ett belopp per månad eller, när det är lämpligare, till ett engångsbelopp.

Ersättning till andra ledamöter och till sakkunniga och experter

Dagarvode

26 § Andra ledamöter än ordföranden får dagarvode med 350 kr per sammanträdesdag. Detsamma gäller sakkunniga och experter.

Dagarvode får bara den som är närvarande vid sammanträdet, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

Ersättning för extra arbete

27 § Den som utför extra arbete kan få skälig ersättning utöver dagarvodet.

Ersättning för inkomstförlust

28 § Ersättning för inkomstförlust enligt 29 och 30 §§ lämnas utöver dagarvode och ersättning för extra arbete.

29 § Den som på grund av sitt kommittéuppdrag går miste om avlöningsförmåner har rätt till ersättning med motsvarande belopp.

30 § Den som på grund av sitt kommittéuppdrag går miste om inkomster som egenföretagare har rätt till ersättning med högst det belopp per sammanträdesdag som motsvarar den sjukpenninggrundande inkomst, delad med 365, som är fastställd för egenföretagaren enligt 3 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Vem som beslutar om ersättning*Huvudregel*

31 § Regeringskansliet beslutar om ersättning enligt denna förordning.

Överlåtelse av beslutanderätt

32 § Regeringskansliet får överlåta åt ordföranden i en kommitté att besluta om ersättning till andra medverkande i kommittén.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1999.
 2. Genom förordningen upphävs
 - kommittéförordningen (1976:119),
 - förordningen (1996:1529) om ersättning för kommittéuppdrag,
 - regeringens beslut den 19 december 1996 Ersättning till ordförande i en kommitté m.m. (dnr Fi96/5290),
 - regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Specialistavtalet

Avtalsserien nr A:2
Löne- och förmånsavtal för sakkunniga (specialister)
inom Regeringskansliet

REGERINGSKANSLIET
Förvaltningsavdelningen

Protokoll nr 2/97 Dnr 176/97
1997-02-24

Parter

Arbetsgivarsidan: Regeringskansliet
Förvaltningsavdelningen

Arbetstagersidan: SACO/S
TCO/OF-S
Officersförbundet
SEKO

Ärende

Löne- och förmånsavtal för sakkunniga (specialister) inom Regeringskansliet.

1 §

Parterna sluter dag som ovan löne- och förmånsavtal för sakkunniga (specialister) inom Regeringskansliet enligt bilaga.

2 §

Under förutsättning av att lokala parter efter förhandling är överens kan en arbetstagare anställas i Regeringskansliet för en ny anställningsperiod enligt 5 § i ovannämnda avtal.

Parterna är överens om att en sådan ny anställningsperiod ej skall ske i direkt anslutning till den tidigare anställningsperioden.

3 §

Parterna är överens om att en arbetstagare som är anställd inom kommittéväsendet och som vid ovannämnda avtals tecknande har anställningstid om minst 5 år i Regeringskansliet och saknar annan anställning, skall omfattas av bestämmelserna i 12–15 §§ i ovannämnda avtal med tillägg till 13 § första stycket enligt följande:

”i stället för avgångsvederlag under sex månader erhåller arbetstagaren avgångsvederlag under tolv månader. Om arbetstagaren så önskar skall arbetsgivaren medverka till att finna annan anställning, dock utfäster sig inte arbetsgivaren därmed att anställa arbetstagaren.”

4 §

Parterna är överens om att gemensamt utvärdera avtalet senast den 31 maj 1998.

5 §

Parterna enas om att förklara förhandlingen avslutad när protokollet är slutligt justerat.

6 §

Protokollet är upprättat i fem exemplar varav parterna tar varsin.

Vid protokollet

Tessie Elfgren

Justeras 1997-03-06
Gunilla Olofsson
Regeringskansliet
Förvaltningsavdelningen

Justeras 1997-03-06
Ramón Sánchez-Lövy
SACO/S

Justeras 1997-02-24
Kerstin Andersson
TCO/OF-S

Justeras 1997-02-24
Lars Carlson
Officersförbundet

Justeras 1997-02-27
Bengt E. Falck
SEKO

REGERINGSKANSLIET
Förvaltningsavdelningen

Avtal nr 3/97
1997-02-24

Löne- och förmånsavtal för sakkunniga (specialister) inom Regeringskansliet

Tillämpningsområde

1 §

Avtalet omfattar arbetstagare med tidsbegränsad anställning som rättssakkunnig, militärsakkunnig samt ämnessakkunnig i Regeringskansliet eller arbetstagare som är anställda i verksamhet som avses i kommittéförordningen (1976:119, med ändringar).

Politiskt sakkunnig omfattas inte av avtalet.

Anmärkning:

Parterna konstaterar att arbetstagare enligt 1 § första stycket i detta avtal inte omfattas av allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA), i enlighet med 1 kap., 1 § andra stycket första punkten ALFA. Vissa bestämmelser i ALFA skall dock tillämpas (se nedan "Allmänna anställningsvillkor").

Definitioner

2 §

Med arbetsgivaren avses Regeringskansliet om inte regeringen bestämmer annat.

Upplysning:

Med Regeringskansliet avses Statsrådsberedningen, departementen, Regeringskansliets förvaltningsavdelning och kommittéerna.

3 §

Med rättssakkunnig avses den som är ledig från anställning som fiskal/assessor i hovrätt eller kammarrätt, revisions- eller regeringsrättssekreterare, rådman, hovrättsråd, kammarrättsråd eller hyresråd och som anställs i Regeringskansliet för speciella arbetsuppgifter för rättssakkunniga.

Med militärsakkunnig avses yrkesofficer som är ledig från anställning inom Försvarsmakten och som anställs i Regeringskansliet för speciella arbetsuppgifter där militär utbildning, erfarenhet och kompetens erfordras.

Med ämnessakkunnig avses specialist som anställs i Regeringskansliet för arbetsuppgifter som väsentligt skiljer sig från de arbetsuppgifter som tills vidare anställd personal utför hos arbetsgivaren och där specifik utbildning, erfarenhet och kompetens erfordras.

Med arbetstagare som är anställda i verksamhet enligt kommittéförordningen avses arbetstagare som anställs för att biträda kommittén eller arbetstagare som anställs för att biträda särskild utredare.

För rättssakkunnig respektive militärsakkunnig är anställningen inom domstolsväsendet respektive Försvarsmakten en förutsättning för en anställning i Regeringskansliet enligt detta avtal. Upphör anställning inom domstolsväsendet respektive Försvarsmakten på grund av arbetsbrist gäller detta avtal under avtalad anställningstid i Regeringskansliet som rättssakkunnig respektive militärsakkunnig.

Anställningsform m.m.

4 §

Utöver vad som följer av 5, 5 a och 6 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) eller föreskrifter som regeringen meddelar får en arbetstagare som omfattas av detta avtal anställas för bestämd tid eller tills vidare dock längst till viss tidpunkt.

5 §

Arbetstagare som avses i 1 § första stycket i detta avtal, utom rättssakkunnig, får anställas under sammanlagt längst fyra år. Denna tid får dock efter förhandling om det finns särskilda skäl utsträckas med ytterligare ett år.

Rättssakkunnig får anställas under sammanlagt längst sex år. Denna tid får dock efter förhandling om det finns särskilda skäl utsträckas med ytterligare två år.

Protokollsanteckning:

Sådana särskilda skäl som avses i 5 § kan vara

1. att departementet behöver behålla en arbetstagare med alldeles speciella kunskaper eller kvalifikationer,
2. att departementet vid anställningstidpunkten inte kunnat förutse att arbetet inte skulle avslutas inom den avsedda tidsperioden, eller
3. att bereda arbetstagaren möjlighet att förbereda övergång till annan anställning.

Ex. p 3: Anställningstiden går ut den sista juni, men arbetstagaren har genom ett beslut i maj fått en annan anställning med tillträde först i oktober.

Förhandlingsordning

6 §

Vid anställning enligt detta avtal skall arbetsgivaren förhandla med de lokala arbetstagarorganisationerna.

Uppnås inte enighet vid lokal förhandling skall arbetsgivaren på begäran förhandla även med central arbetstagarorganisation (central förhandling). Begäran om central förhandling skall framställas hos arbetsgivaren senast på femte arbetsdagen efter den dag då den lokala förhandlingen avslutades. Framställningen skall ske skriftligen om inte berörda parter enas om annat.

I övrigt gäller bestämmelserna i huvudavtalet.

Lön

7 §

Lön vid anställning fastställs av arbetsgivaren efter samråd med berörda lokala arbetstagarorganisationer.

Anmärkning:

Samråd om lön skall ske dels vid nyanställning, dels när anställningen skall utsträckas för ytterligare en period där i huvudsak samma arbetsuppgifter skall utföras.

Lönesättningen skall ske enligt de principer för lönesättning som gäller för övriga anställda inom Regeringskansliet.

Parternas gemensamma protokollsanteckning:

Vid bestämmande av lön bör särskild hänsyn tas till att arbetstagaren har oreglerad arbetstid.

8 §

Lönerevision skall ske vid samma tillfälle och enligt samma principer som gäller för övriga anställda inom Regeringskansliet. Det löneutrymme som de centrala parterna träffat avtal om inom det statliga området skall tillämpas.

Parternas gemensamma protokollsanteckning:

Parterna är överens om att en årlig analys skall göras av de sakkunnigas löneutveckling.

Allmänna anställningsvillkor

9 §

För arbetstagare enligt 1 § första stycket i detta avtal skall följande bestämmelser i ALFA med bilagor tillämpas på motsvarande sätt som gäller för anställda i Regeringskansliet:

- 1 kap. inledande bestämmelser 14–15 §§ bisysslor,
- 2 kap. lön,
- 3 kap. flyttersättning m.m.,
- 5 kap. semester, utom 10–11 §§,
- 6 kap. lön under sjukfrånvaro m.m.,
- 7 kap. ersättning för sjukvårdskostnader,
- 8 kap. lön under föräldradighet,
- 9 kap. lön under ledighet i övrigt,
- 10 kap. lön under avstängning m.m.,
- 12 kap. utbetalning

samt de lokala kollektivavtal inom Regeringskansliet som har träffats med stöd av ALFA om inte särskilt anges i de lokala kollektivavtalen.

Upplysning:

Arbetstagare enligt detta avtal omfattas även av övriga tillämpliga lokala och centrala kollektivavtal om inte särskilt anges.

10 §

Om en anställning upphör före anställningsavtalets utgång, skall uppsägningstiden från arbetsgivarens sida bestämmas enligt 11 kap. 2 § uppsägning i ALFA.

Med stöd av 11 kap. 4 § ALFA skall uppsägning från arbetstagarens sida i stället för bestämmelserna i ALFA gälla en uppsägningstid om tre månader. Arbetsgivaren får medge att en arbetstagare får sluta sin anställning efter kortare uppsägningstid än tre månader.

Arbetstid**11 §**

Bestämmelserna i arbetstidslagen (ATL) gäller inte. Arbetstagare enligt detta avtal har oregerad arbetstid.

Anmärkning:

Ovanstående får dock inte innebära att mindre förmånliga regler tillämpas än som följer av rådets direktiv 93/104/EG av den 23 november 1993 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden.

Anställningens upphörande**12 §**

För en arbetstagare som saknar annan anställning när hans/hennes anställning i Regeringskansliet upphör gäller 13–15 §§.

13 §

Arbetstagare som vid anställningens upphörande varit anställd enligt detta avtal under minst tre år i följd får avgångsvederlag under sex månader.

Avgångsvederlaget betalas ut månadsvis med ett belopp som motsvarar den anställdes månadslön vid anställningens upphörande.

14 §

Avgångsvederlaget skall minskas dels med inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete under vederlagsperioden, dels med vad arbetstagaren uppbär eller har rätt att uppbära i pension eller motsvarande.

Arbetstagaren har skyldighet att till arbetsgivaren anmäla de förvärvs-inkomster m.m. som skall avräknas från avgångsvederlaget.

15 §

Bestämmelserna i 12–14 §§ gäller inte för

- arbetstagare vars anställning upphör på grund av uppsägning som hänför sig till arbetstagaren personligen eller avskedande, eller uppsägning från arbetstagarens sida
- arbetstagare som är anställd som vikarie för arbetstagare vars anställningsvillkor regleras enligt detta avtal
- arbetstagare som, när han anställdes enligt detta avtal, hade en annan anställning som han under anställningen i Regeringskansliet på egen begäran entledigas från.

Giltighetstid

16 §

Detta avtal gäller fr.o.m. den 24 februari 1997 med tillämpning från och med den 1 januari 1997 till och med den 31 december 1997. Avtalet förlängs med ett år i sänder, om det inte skriftligen har sagts upp senast tre månader före giltighetstidens utgång.

Följande avtal inom Regeringskansliet upphör att gälla:

- rättssakkunnigavtalet 1992-11-17 (Avtal m 19/92, protokoll nr 20/92)
- ämnessakkunnigavtalet 1994-U6-17 (Avtal nr 18/94, protokoll nr 19/94, kommentarer 1994-OS-24)
- avtal om anställningsvillkor för militärsakkunniga (AMIL) 1990-04-19 (Avtal nr 13/89, avtal nr 27/92, protokoll nr 3/92)
- avtal om anställningsvillkor för tjänstemän i kommittéväsendet 1983-03-08 (Protokoll 1983-03-08, RPD:s anvisningar och föreskrifter 1983-03-28).

Övergångsbestämmelser till avtalet

Detta avtal gäller även för arbetstagare som vid avtalets tecknande var anställd i Regeringskansliet som rättssakkunnig, militärsakkunnig, ämnessakkunnig och anställd i verksamhet som avses i kommittéförordningen.

Anställningstid i vissa fall

Anställningstid som före detta avtals ikraftträdande har ingåtts för arbetstagare från kronofogdeorganisationen eller polis- och åklagarväsendet skall ha sin giltighet oavsett vad som sägs i detta avtal.

Nuvarande lönesättning med arvode samt i förekommande fall tillägg slås samman till en lön.

Gunilla Olofsson
Regeringskansliet
Förvaltningsavdelningen

Ramón Sánchez-Lövy
SACO-S

Lars Carlson
Officersförbundet

Kerstin Andersson
TCO/OF-S

Bengt E. Falck
SEKO

Lästips

Om planering och utredningsmetodik

Lundahl, U. & Skärvad, P-H., *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*. 3 uppl. Lund: Studentlitteratur, 1999.

Sundin, H., *Effektivare projekt och utredningar*. 2 uppl. Lidingö: Effektiv kommunikation AB, 1995.

Wiedersheim-Paul, F. & Eriksson, L.T., *Att utreda, forska och rapportera*. 5 uppl. Malmö: Liber, 1997.

Wisén, J., & Lindblom, B., *Effektivt projektarbete*. 5 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik, 1999.

Om metoder för ekonomiska kalkyler

Ljung, B., *Ekonomiska kalkyler. En introduktion*. 3 uppl. Malmö: Liber, 1999.

Ljung, B. & Högberg, O., *Investeringsbedömning. En introduktion*. 5 uppl. Malmö: Liber, 1996.

Bättre beslutsunderlag i den offentliga sektorn. En presentationsmodell. Riksrevisionsverket, 1991.

Det offentliga åtagandet. En antologi. Riksrevisionsverket, 1996.

Investeringskalkylering. En handledning för offentlig verksamhet. Riksrevisionsverket, 1979.

Konsekvensutredningar. En skrift om vad en statlig myndighet bör göra innan beslut fattas om nya eller ändrade föreskrifter och allmänna råd. Riksrevisionsverket, 1996.

Lönar sig beredskapsarbete? En samhällsekonomisk studie. Socialstyrelsen och Riksrevisionsverket, 1990. SoS-rapport 1990:7.

Lönar sig samarbetsamtal? En samhällsekonomisk studie. Socialstyrelsen och Riksrevisionsverket, 1989. SOS-rapport 1989:11.

Miljökonsekvensbeskrivningar MkB i Sverige: framväxt, lagar och regler, procedurer, syften, RRV:s iakttagelser. Riksrevisionsverket, 1996.

Motiv för offentliga åtaganden. Ds 1994:53.

Priset för våra liv. En rapport från RRV:s konferens om riskvärdering i maj 1991. Riksrevisionsverket, 1992.

Samhällsekonomisk metod för bättre beslutsunderlag. Riksrevisionsverket, 1988.

Samhällsekonomiskt beslutsunderlag. En hjälp att fatta bättre beslut. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Ds Fi 1986:2.

Varför blev det dyrare? Riksrevisionsverket, 1984.

Om brottsförebyggande perspektiv

Allas vårt ansvar. Ett nationellt brottsförebyggande program. Ds 1996:59.

Brottsförebyggande arbete i landets kommuner. SOU 1999:61.

Om jämställdhetsperspektiv

Prop. 1993/94:147 Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar.

Bet. 1993/94:AU17 Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar.

Skr. 1996/97:41 Jämställdhetspolitiken.

Ty makten är din Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. SOU 1998:6.

Om integrationsperspektiv

Prop. 1997/98:16 Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik.

Bet. 1997/98:SfU6 Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik.

Begreppet invandrare. Användningen i lagar och förordningar. Ds 1999:48.

Om sammanträden

Frankenberg, J. & Nyttell, E., *Sammanträdesteknik*. 4 uppl. Stockholm: Allmänna Förlaget, 1991.

Sundin, H., *Effektivare sammanträden*. 8 uppl. Lidingö: Effektiv kommunikation AB, 1994.

Om statistiska undersökningar

Langlet, P. & Wärneryd, B., *Att fråga*. Stockholm: Statistiska centralbyrån och Liber Förlag, 1990.

Att köpa statistiska undersökningar. Statistiska centralbyrån, 1998.

Ordböcker

Nationalencyklopedins ordbok. Bokförlaget Bra Böcker, 1995. – I tre band definieras 137 000 språkliga enheter. Ordboken ger också upplysning om idiom, etymologi, synonymer, motsatsord och första kända belägg i svenskan.

Prismas främmande ord. 25 000 lånord och deras ursprung. 4 uppl. Stockholm: Prisma, 1998. – Ger förklaringar till ord som mer eller mindre röjer sitt främmande ursprung.

Stora synonymordboken. 2 uppl. Stockholm: Strömbergs, 1998.

– Ordboken är rik på synonyma fraser och ord av alla kategorier. Den innehåller inte förklaringar eller stilvärde. Synonymerna har grupperats efter betydelsen.

Svenska Akademiens ordlista (SAOL). 12 uppl. 1998. – Kan sägas vara norm för svensk stavning och ordböjning.

Svensk ordbok. 2 uppl. Stockholm: Esselte Studium, 1986. – Innehåller över 100 000 ord och fraser. Är den första egentliga definitionsordboken på svenska. Upplysningar ges om ordens stavning, böjning, konstruktion, betydelse, nyanser, synonymer, stilvärde, fackområde.

Skrivregler, namnlistor

Myndigheternas skrivregler (Ds 1997:48). 4 uppl. Stockholm: Fritzes, 1998. – Ger de skrivregler som bör användas i den offentliga förvaltningen.

Publikationshandboken. Institutionernas redaktionella regler. Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 1998. – Här finns de skrivregler som följs vid publiceringen av EU:s svenska texter. I bilagorna finns mycket användbara listor över namn på t.ex. länder, gemenskapsprogram och databaser samt listor med initialförkortningar, valutakoder m.m.

Svenska ortnamn: uttal och stavning. Stockholm: Norstedts, 1991. – I samarbete med Lantmäteriverket har Svenska språknämnden förtecknat cirka 3 000 ortnamn.

Svenska skrivregler. Stockholm: Svenska språknämnden och Almqvist & Wiksell, 1991. – Den mest omfattande skrivregelsamlingen, 150 sidor. Svenska skrivregler ger i vissa fall fler varianter än i Myndigheternas skrivregler, där ett skrivsätt av flera har valts för enhetlighetens skull.

Utrikes namnbok. Svenska myndigheter, organisationer, titlar, EU- och EG-organ, EU-titlar och länder på engelska, tyska, franska, spanska, finska och ryska. 5 uppl. Stockholm: Utrikesdepartementet och Sverigefinska språknämnden, 1998.

Om skriftlig framställning och andra texter av intresse för betänkandets utformning

Ehrenberg-Sundin, B. m.fl., *Att skriva bättre i jobbet. En basbok om brukstexter*. 2 uppl. Stockholm: Publica, 1999. – Ger råd om hur man väljer ton och perspektiv, hur man planerar och disponerar texten och gör den läs- och läsbarvänlig.

Holmberg, B., *Öppet brev till betänkare och SOUensktalande*. Stockholm: Forum, 1972. – Är en svidande kritik mot det svenska utredningsväsendet och dess språk. En underhållande tankeställare för varje svensk.

Sundin, H. & Ehrenberg-Sundin, B., *Tänk först – skriv sedan*. Effektiva rapporter och PM. Lidingö: Effektiv Kommunikation AB, 1998. – Ger en rad exempel på hur man planerar, disponerar och presenterar innehållet i en rapport så att den blir upptäckt och läst.

Wallgren, A. m.fl., *Statistikens bilder. Att skapa diagram*. 2 uppl. Stockholm: Publica, 1996. – En praktisk handledning för hur man gör diagram.

Wellander, E., *Kommittésvenska*. 4 uppl. Stockholm: Esselte studium, 1973. – En klassiker som fortfarande har mycket att ge den som söker exempel på kommittéspråkets oarter.

Handböcker och andra publikationer från Statsrådsberedningen

Gröna boken. Riktlinjer för författningsskrivning. Ds 1998:66.

Gula boken. Handläggningen av ärenden i Regeringskansliet. Ds 1998:39.

Myndigheternas föreskrifter. Handbok i författningsskrivning. Ds 1998:43.

Statsrådsberedningens riktlinjer. Ds 1998:52. – Innehåller bl.a. följande sex promemorior:

- *Svarta listan. Ord och fraser som kan ersättas i författningsspråk*. PM 1993:1.
- *Svara på remiss. Hur och varför?* PM 1993:3.
- *Hur kommittédirektiv utformas*. PM 1994:3.

- *Några riktlinjer för författningsspråket*. PM 1994:4.
- *Att styra genom regler? Checklista för regelgivare*. PM 1995:2. Promemorian finns även i separat utgåva på engelska: *Control by regulation. Check-list for legal drafters*.
- *Redaktionella och språkliga frågor i EU-arbetet*. PM 1996:4.

Svenska författningar i översättning till främmande språk. En förteckning. Ds 1999:21.

Webbplatsen Klarspråk

Adress: <http://www.justitie.regeringen.se/klarsprak>

Klarspraksgruppens och språkexperternas webbplats i Regeringskansliet innehåller information om språkvårdsarbete i Sverige och utomlands. Flera av Statsrådsberedningens handböcker finns här i elektronisk form. Här finns också länkar till bl.a.

- EU:s termdatabaser med 150 000 svenska termer inom olika ämnesområden,
- terminologiorgan i Norden, t.ex. Nordterm Net och Svenska data-termgruppen,
- språkvårdsorgan i Norden med t.ex. tjänster som ”frågor och svar” i vanliga språkfrågor.