

## ”Speaking Truth to Power”?

### *Statsvetarna och kommittéväsendet*

---

Erik Amná

När Aaron Wildavsky ska rubricera sin normativa precisering av policyanalytikernas roll gentemot den politiska makten, väljer han uttrycket: ”Speaking Truth to Power” (Wildavsky 1979). Vid mitten av 1900-talet användes det uttrycket frekvent inom den amerikanska freds- och medborgarrättsrörelsen. Det hade ett ursprung i religiösa sammanhang med en särskild laddning av moraliskt sanningsanspråk. När Vännernas samfund – kväkarna – myntade uttrycket på 1700-talet var dess udd riktad mot både de politiska beslutsfattarna och medborgarna. För Vännerna var sanningsägandet särskilt viktigt när det gällde statens användning av våldsmedel. Själva vägrade de använda vapen. Inte heller betalade de statskyrkoskatt. Även rent bokstavligt lyfte de aldrig på hatten för överheten (American Friends Service Committee 2010).

Inför en diskussion om vad svenska statsvetare spelar för roller i kommittéväsendet kan det finnas anledning att påminna om detta kanske oväntade släktskap mellan Wildavskys ideologiska fäbless för en närmast teknokratisk policy-analys (Premfors 1981) och Vännernas självpåtaga religiösa överprövningsrätt.

#### VÄXLING OCH KONTINUITET

De offentliga utredningarna är ett bitvis unikt och enastående instrument för regeringens maktutövning. Med femtio års mellanrum beskriver samhällsforskare det i identiska termer som något mycket karaktäristiskt för svensk politisk kultur: ”ett lika betydelsefullt som särpräglad drag i svenskt statsliv” (Heckscher 1958: 204) respektive ”a key to understanding the very essence of Swedish political culture” (Trägårdh 2007: 263). Gunnar Hesselns definition från 1927 står sig också väl som ett sätt att fånga in den gemensamma nämnaren i alla utredningar, vars betänkan- den för övrigt sedan den tiden samlats i serien Statens offentliga utredningar (SOU):

En kungl. kommitté är en omedelbart eller medelbart av Kungl. Maj:t för en viss fråga eller ett visst frågekomplex *tillfälligtvis* förordnad, fristående *utredningsapparat*, vilkens arbetsresultat är ämnat att läggas till grund för ett statsmakternas beslut och vilkens arbetsätt, sammansättning och funktionstid i sista hand beror av Kungl. Maj:t. (Hesslén 1927: 6)

Kommittéerna existerar delvis för att kompensera för ett internationellt sett litet regeringskansli. Redan under den karolinska tiden och frihetstiden hade regeringar och departementschefer ofta haft behov av att gå utanför ämbetsverken och dess snäva gränser för att låta ”utomstående krafter” bereda ett ärende genom kungliga kommittéer och sakkunniga. Man hade helt enkelt för ont om resurser och kunskap inom de kungliga myndigheterna (Hesslén 1927). Under 1700-talet arbetade nittioalet kommittéer, sammansatta av representanter från riksdagens ständer, inte sällan i samband med kriser och systemskiften. Enväldet under den senare hälften av århundradet innebar en tydligare politisk styrning, demonstrerat också i ideologiska negligeringar av kommittéernas framlagda förslag (Zetterberg 1990).

Efter parlamentarismens genombrott, särskilt under minoritetsparlamentarism, blev dess funktion som politisk problemlösare även mellan riksdagarna accentuerad (Meijer 1956). Vi fick då den typ av kommittéväsande som vi känner igen i våra dagar. Inte sällan blev kommittéerna en arena för riksdagsmän med särskilt stark ställning, kanske med särskilda fackkunskaper, vilket föranlett reflektioner kring vilken roll de haft för framväxten av yrkespolitiker (Zetterberg 1990: 285).

I kontrast mot dess omvittnade politiska funktioner har kommittéväsendet faktiskt aldrig haft någon särskilt stark rättslig ställning. Det har inte ansetts nödvändigt eller lämpligt att reglera denna del av regeringens inre arbete i regeringsformen (prop. 1973: 90: 287–88) utan dess arbetsformer fastläggs i en kommittéförordning (1998: 1474). Formellt kan ändå de liknas vid tillfälliga myndigheter ”som i eget namn och på eget ansvar avgiva sina yttranden” (Hesslén 1927: 4), kanske särskilt som dessa fungerade förr i tiden med detaljerad utgiftskontroll. De lyder under regeringen, som tilldelar dem en egen budget. I praktiken sorterar de emellertid under ett departement, som bland annat godkänner anställningar av personal. Deras antal går i vågor; som flest har de från 1900-talets början varit runt 500, som färst knappt 200. Antalet verksamma utredningar år 2009 uppgick till 227. Under året tillsattes 82 utredningar medan 87 avslutades (Skr. 2009/10:123). En utredning kan vidare bestå av en person eller flera, med eller utan representation från riksdagspartierna.

## BEREDNING, SAMFÖRSTÅND OCH KUNSKAPSPRODUKTION

I undervisningen lär vi vanligen ut att det svenska utredningsväsendet numera har tre, delvis överlappande syften. Först och främst är det ett beredningsorgan inför regeringsavgöranden. Det må gälla policyformulering, politikutformning eller myndighetsfunktion. För det andra är det ett forum för att skapa politiskt samförstånd i allt från lagtekniska petitioner till ideologiskt betingade författningsfrågor. Kommittéväsendet har framställts som ”ett utmärkt demonstrationsobjekt” för konvergensteorin om 1900-talets svenska politiska utveckling (Zetterberg 1990: 307). Om man nu inte vill gå så långt, kan man ändå konstatera att det ger den politiska oppositionen insyn i regeringsarbetet, men egentligen endast om kommittén har en parlamentarisk sammansättning. För det tredje kan det också bidra till att ny kunskap utvecklas (Meijer 1956; Ruin 2008). Det basala syftet är alltså att bereda ärenden inför statsmakternas avgörande. Därutöver kan kommittéerna bidra med ny kunskap och samförstånds-lösningar, i sina lyckligaste stunder till och med kombinera de båda funktionerna i en anda av deliberation, rationalism, öppenhet och konsensus (Anton 1969).

Det är i deras egenskap av kunskapsproducent som jag ombetts ta mig an kommittéerna i denna uppsats. Närmare bestämt har jag fått uppdraget att reflektera över statsvetarnas roll i kommittéväsendet. Jag gör det i medvetande om att vare sig statsvetare eller universitetsforskare i allmänhet ingalunda har något monopol i detta avseende. Utanför akademierna finns flera centrala statliga myndigheter som också har likartade funktioner, till exempel Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Statskontoret. Men här är det alltså de forskande statsvetarnas roll som står i blickfånget.

## STATSVETARE OCH KOMMITTÉVÄSENDET

Statsvetare kan spela ett antal distinkta roller i kommittéväsendet. En enkel indelning kan göras utifrån när i processen vi kommer in: innan, under eller efter själva kommittéarbetet. Med några, inte alls systematiskt valda exempel vill jag kort beskriva de olika rollerna.

Tidigast kan vi naturligtvis komma in *innan* en kommitté sätter igång sitt arbete. Vi kan rentav återfinnas bland dem som lanserar förslaget om att tillsätta en utredning (I1). Ett sådant tydligt exempel utgör Daniel Tarschys lyckosamma arbete för att etablera expertgruppen för studier i

offentlig ekonomi (ESO) år 1981 (Lemne 2010; se även Tarschys bidrag i denna volym). Vi kan också spela en omvänd, oppositionell roll genom att kritiskt ifrågasätta antingen själva tillkallandet av eller premisserna för en utredning (I2). Ett anmärkningsvärt fall utspelade sig 2004 sedan regeringen beslutat tillsätta en utredning om strukturell diskriminering – och samtidigt i praktiken lägga ned den av statsvetare ledda integrationspolitiska maktutredningen. Det genererade en sällsynt mobilisering av femtiotalet statsvetare i form av en offentlig protest mot regeringens tilltag (Ahlbäck Öberg 2004). Statsvetare kan även sätta käppar i hjulet för en tilltänkt utredning genom att ifrågasätta de personer (I3) som regeringen valt som deltagare. Vi tycks, åtminstone ibland, rentav sakna den skråanda som skulle avhålla oss från att sänka en kollega, vilket Maud Eduards demonstrerade när hon med flera 1994 lyckades blockera Olof Peterssons möjligheter att påbörja sitt uppdrag som regeringens kvinno-maktsutredare (Rothstein 1998).

*Under* en utrednings gång kan vi som aktiva statsvetenskapliga forskare delta i en rad olika roller. Vi kan vara ordförande (U1) som Pär-Erik Back i 1980-talets regionalpolitiska utredning och Olof Petersson i 1980-talets maktutredning. Ibland kan vi arbeta som enmansutredare eller särskilda utredare (U2) som Gullan Gidlund i utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter 2004. Vid andra tillfällen ingår vi som ledamöter (U3) som Johan P. Olsen i Maktutredningen och Gunnel Gustafsson i 2005 års katastrofkommission om Tsunamin. Som sådana kan vi lämna ett för efterkommande forskare särskilt tydligt avtryck om vi väl där också använder oss av möjligheten att reservera oss eller avlämna särskilt yttrande, som Daniel Tarschys respektive Olof Ruin gjorde i Verksledningskommitténs huvudbetänkande 1985. Vi kan också tjänstgöra som utredningens sekreterare eller huvudsekreterare (U4) som Herbert Tingsten i 1920-talets folkomröstningskommitté liksom Nils Stjernquist och Jörgen Westerståhl i 1950- och 1960-talens författningsutredningar.

En annan form för medverkan är att vara sakkunnig eller expert (U5) som Agne Gustafsson i länsdemokratiutredningen 1964–68 eller Axel Brusewitz i emigrationsutredningen 1913. Vi kan vidare upphandlas för särskilda insatser som konsulter (U6) som Hans Ring i nysnämnda länsdemokratiutredning, Michele Micheletti och Tommy Möller i Demokratiutvecklingskommittén 1996, nära femtiotalet statsvetare i Demokratiutredningen och Henric Oscarsson i Grundlagsutredningen 2008.

Det är framför allt i dessa båda sistnämnda funktioner (U5 och U6) som en betydande del av samhällsforskningen ägt rum inom ramen för de offentliga utredningarna (Johansson 1992: 12). Det är en gammal universitetstradition att biträda kommittéväsendet med särskilda analyser. Den emigrationsutredning som 1913 presenterade ett 900-sidigt betänkande bestod exempelvis av 20 bilagor varav flera forskningsrapporter. 1930-talets stora utredningar om arbetsmarknaden, befolkningsfrågorna och bostäderna samlade stora delar av Stockholmskolors ekonomer. Det var emellertid under efterkrigstiden som det skedde en kraftig expansion av kommittéernas kunskapsanvändning och -produktion (Zetterberg 1990: 289). Under lång tid bedrevs till exempel nästan all forskning om den högre utbildningen inom ramen för offentliga utredningar (Premfors 1983: 640).

Denna kunskapstillförsel utgör ett viktigt beslutsunderlag och leder i idealfallet till mer överlagda beslut. Dessutom kan den betyda att kommittén ges bättre förutsättningar att utöva en konfliktutjämnande och konfliktlösande funktion. Det kan till och med vara så att en ökad medverkan av sakkunskap utmanar en polarisering på ideologiska grunder och i stället bidrar till att föra partierna mot mitten (Zetterberg 1990: 307). Men i andra fall kan den förra ambitionen omvänt råka i konflikt med den senare (Andersson, Mellbourn & Skogö 1983).

*Efteråt*, när ett betänkande väl har överlämnats, kan vi spela roller som opinionsbildare om kommittéernas idéer och förslag (E1). Ett exempel utgör Peter Esaiassons och Mikael Gilljams kritik av Demokratiutredningens betänkande i februari 2000. Den är särskilt minnesvärd i ljuset av att utredningen blev en av utgångspunkterna för att starta forskningsprojektet *Demokratins mekanismer*; kanske något hårdraget kan man därmed säga att ett betänkande också kan generera ny forskning (E2). En särskild överspillningseffekt av statsvetarnas medverkan i kommittéväsendet är vidare när den direkt resulterar i läroboksförfattande (E3). Ett exempel är Nils Stjernquists *Vår nya författning*, samförfattad med Erik Holmberg.

Slutligen får vi inte glömma att statsvetarna i en vidare mening har en relation till kommittéväsendet genom att använda sig av inte minst betänkandena som forskningsmaterial och forskningsobjekt (E4). Den kronologiska cirkel som tog sin början med statsvetarnas roll i initieringen av en kommitté kan sägas slutas med att man också kan vara med om att skapa dess vetenskapliga eftermälen.

Sammanfattningsvis består vår repertoar av dussintalet olika roller i kommittéarbetets olika faser. Somliga kan spela flera av dessa roller. Stjernquist liksom bland andra Westerståhl och senare även Ruin tillhör dem som har spelat över så gott som hela rollregistret under sin karriär, ja ibland till och med växlat roller inom ramen för en och samma kommitté. Statsvetare i och omkring kommittéväsendet ger vår yrkeskår offentliga ansikten och en rad olika möjligheter att kommunicera vår forskning i offentligheten. Ibland får vi till och med på den vägen resurser för att genomföra studier.

Desto sorligare är det då att behöva konstatera att villkoren för vår medverkan sedan en tid inte ser ut att utvecklas så gynnsamt. Förutsättningarna för oss att spela en professionell, oberoende roll i kommittéväsendet förefaller ha reducerats under decennier. Exempelvis är ett mindre antal utredningar än förr forskarledda (Gunnarsson & Lemne 1998: 49ff). Under de tjugo år som gått sedan Maktutredningen presenterade sitt betänkande, har faktiskt ingen statsvetarledd kollegial kommitté fått fullfölja sitt uppdrag. Av delvis förståeliga skäl har statsvetenskapen inte längre monopol på maktutredningar, vilket också Øyvind Østerud analyserar i sitt bidrag till detta jubileumsnummer. Men utvecklingen har inte bara drabbat statsvetare. Av allt att döma har inslaget av universitetsforskare i offentliga utredningar generellt sett minskat (Ruin 2008: 449). Den politiska makten ger allt mer sällan samhällsforskare möjligheten att inom ramen för ganska vida mandat kollegialt utforma sina analyser inom ramen för kommittéväsendet.

Kommittéväsendet utgör med andra ord en allt mindre arena för statsvetenskapliga forskare för att utveckla ny kunskap. Att färre ges möjlighet att delta skulle dock inte nödvändigtvis behöva betyda att villkoren för dem som deltar försämrats; allt färre statsvetarna skulle alltjämt kunna leverera ett oberoende forskningsbidrag. Men bortsett från mer pekuniära incitament som ett oftast blygsamt arvode och ett tveksamt meritvärde, finns det två utvecklingstendenser som direkt tycks motverka den professionella lusten att lämna solida underlag för det politiska beslutsfattandet; den knappa tiden och den politiska styrningen.

#### BRÅDSKAN – ”SPEAKING FAST TO POWER”

I olika omgångar utsattes särskilt 1900-talets kommittéväsende för kontinuerliga attacker för påstådd segdragenhet och långsamhet. Kung Oscar II var en i raden av kritiker:



Skada blott, att dylika långsamt och tungt samarbetande församlingar sällan hinna fram till något verkligt praktiskt resultat förrän tiden – den rastlösa ilanden – redan är förbi, och det avsedda målet, under förändrade förhållanden, tyckes längre avlägset vid slutet än vid början av de systematiska och djupsinniga förhandlingarna (Zetterberg 1990: 301–2).

Finansminister Thorsson utförde en omfattande slakt av kommittéer på 1920-talet. På 1950-talet genljöd synpunkter om långsamhet, förhållning och fördröjande. De parades med en allmän rationaliseringsiver med målet att få färre ledamöter och pressa ned kostnaderna. Men det fanns också önskemål att överföra allt forskningsarbete som bedrevs i kommittéer till en särskild, fast forskningsinstitution (Meijer 1956: 339–40). På åttiotalet arrangerades ännu en gång en stor kommittésakt (Johansson 1992).

Men för en vetenskaplig forskarmedverkan värd namnet är problemet med utredningstiden det rakt motsatta. När utredningstiden kortas ned, går det i regel helt enkelt för fort för att vi ska hinna ta fram någon ny kunskap (Ruin 2008: 448). Det får i sin tur till följd att utredningen i stället blir allt mer beroende av regeringskansliets och myndigheternas expertis. Tjänstemän därifrån blir formellt direkt indragna i arbetet som utredningens sakkunniga och experter eller mer informellt anlidade för upplysningar och mindre utredningar. En kortare utredningstid innebär också att utredaren skiljs från sitt uppdrag innan det riktigt har hunnit slutföras; en del av utredningsarbetet skjuts därmed de facto över till remissväsendet. Jag tror att denna brådska förtar inte bara statsvetares lust att ge sig i kast med uppdraget.

Den kortare tiden, som dessvärre också gäller remisstiden innebär på så vis en suboptimering. I utredningens ställe blir det paradoxalt nog just de centrala myndigheterna och regeringskansliet som tvingas ta över ansvaret för beredningsarbetet från de utredningar som skulle komplettera och avlasta regeringskansliet i just det avseendet.<sup>1</sup> Det här problemet accentueras ytterligare av att enmansutredningar numera favoriseras framför parlamentariskt sammansatta kommittéer. Den ökade snabbhet och den minskade spretighet som man vill åsyfta blir ofta en chimär, eftersom remissinstanserna upptäcker att betänkandet rymmer så många förbisedda aspekter att det inte duger som beslutsunderlag för reformer och ny lagstiftning. Ärendet måste bli föremål för ytterligare beredning och till slut kanske det löses vid en partiledaröverläggning – utom fackministrars och riksdagens insyn och kontroll.

## POLITISERINGEN – ”SPEAKING CLOSER TO POWER”

Ett andra växande orosmoln sägs vara en tilltagande politisk styrning av kommittéarbetet. Delvis bygger dock det påståendet på villfarelsen att kommittéerna någonsin stått höjd över de politiska dagordningarna. Inte ens om man går tillbaka i historien kan man finna de fritt svävande deliberativa seminarierum som gärna frammanas i de idylliserade bilderna av denna kronjuvel i den svenska modellen. En kommitté är en integrerad del i en politiserad policyprocess. Detta är inget nytt drag (Premfors 1983). De ingår i ett politiskt spel med tidvis rent ”alibistisk karaktär” (Zetterberg 1990: 291; se även Ruin 2008: 452). Kommittéerna är verktyg i den sittande regeringens tjänst med syfte att bereda deras politiskt eftersträvade beslut, i bästa fall med möjligheter för att också baka in minoritetssynpunkter från den politiska oppositionen.

Det är alltså ett faktum att vi inte på länge fått sjösätta några stora och fleråriga forskarledda utredningar. Det är sällsynt att vi ens hinner genomföra några nya empiriska undersökningar; på sin höjd kan vi kanske köpa in oss med några frågor i ett existerande datainsamlingsprojekt som underlag för analyser eller vi kan få i uppdrag att sammanställa forskningsläget inom ramen för olika underlagsrapporter. Men har vi ändå något professionellt existensberättigande inom ramen för ett allt mer forcerat utredningsarbete?

Jag skulle faktiskt vilja hävda att statsvetare alltjämt kan spela viktiga, om än kanske mer begränsade roller inom ramen för och i anknytning till offentliga utredningar. I brist på en systematisk studie av hur den politiska styrningen utvecklas under senare tid, vill jag delge några, förvisso partiska intryck från min begränsade erfarenhet,<sup>2</sup> vilka just antyder att statsvetenskaplig professionalism ännu kan göra sig gällande i samtida kommittéarbete genom att möta den politiska styrningen med ett självständigt intellektuellt motstånd.

### TRE INTERIÖRER

Det är särskilt i fråga om den principiella argumentationen som jag funnit att det finns både behov och utrymme för en statsvetares yrkeskunnande och partipolitiska oberoende. Låt mig illustrera min tes med inblickar från mina tre senaste kommittébesök som i första fallet huvudsekreterare (U4), i de andra båda särskild utredare (U2).



### *Folkstyrelsens tillstånd*

Den första gäller den parlamentariskt sammansatta Demokratiutredningen. Utifrån ett allmänt men ändå begränsande direktiv gjorde den självständiga tolkningar av sitt uppdrag. Under Bengt Göranssons ordförandeskap blev inte det representativa styrelseskickets stabilitet och funktionssätt det dominerande bekymret utan medborgarnas möjligheter till inflytande, deltagande och delaktighet. Det positiva sambandet mellan en stark offentlig sektor och en stark demokrati ifrågasattes. Vägledande blev i stället en positiv syn på deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter som ett sätt att förvisso förstärka den representativa demokratin men också ge utrymme för civilsamhället och framför allt medborgarnas möjligheter att utforma sina liv självständigt och anständigt.

Ett underifrånperspektiv på demokratin blev vägledande för utredningens diskussioner. Det förde i sin tur med sig att vi valde att inkludera de politiska partierna i våra studier inte – som direktivet tycktes mena – som uppenbara lösningar på demokratins problem utan som delar av dess problem. Det öppnade exempelvis också för möjligheten att överväga om inte en försvagning av det så kallade uppenbarhetsrequisitet skulle vara ett sätt att motverka några av riskerna i den moderna statsförvaltningens arbete, en idé som för övrigt Joakim Nergelius uppmärksammar i en annan uppsats i detta jubileumsnummer. En vidgad lagprövningsrätt skulle nämligen kunna förstärka den enskildes skydd mot myndighetsövergrepp och -misstag som en tilltagande brådska i offentligt beslutsfattande skapar (SOU 2000:1).

Bengt Göranssons ordförandeskap illustrerar min tes om att kommittéväsendet alltjämt har en betydande politisk autonomi. Vad hans val av statsvetenskaplig huvudsekreterare spelade för roll i det sammanhanget ska avgöras av andra och inte färgas av min egen bedömning av att det valet förmodligen inte försvårade hans företag.

Långt viktigare var att rekryteringen av honom till ordförande säkerligen var ett större risktagande än statsministern insåg. Det innebar sannolikt en annan styrning än vad rekryteraren tänkt sig. Med tiden utkristalliserade sig i kommittéarbetet ett ideologiskt mönster med å ena sidan en spricka bland socialdemokraternas ledamöter, å andra sidan ett betydande samförstånd mellan en del socialdemokrater och borgerliga politiker, vilket i sin tur möjligen marginaliserade vänsterpartisten. I ljuset av denna uppsats tematik tror jag faktiskt att det är ännu viktigare att understryka värdet av att ordföranden under så lång tid lät de många upphandlade

studierna av statsvetare och andra samhällsforskare få stort utrymme, ja dominera sammanträdena under kommitténs tämligen utsträckta formativa process. Förmodligen avhöll det ledamöterna från att gräva djupare diken mellan sina traditionella läger.

Med Bengt Göransson hade partiordföranden inte bara fått den ”allas vår studiecirkelledare” han lanserat på partikongressen (Amnå 2000). Att han verkligen åstadkommit något annat än uppdragsgivaren tänkt sig, och något oönskat, framfick tydligt när vi två tillsammans föredrog betänkandet i ett regeringssammanträde. Ministerkretsens besvikelse över kommitténs betänkande framstod som om inte total så i varje fall betydande. Statsråden nästan tävlade om att överträffa varandra i sympati för regeringschefens generellt avspisande synpunkter mot våra överväganden och förslag. Endast minspelen hos några få förrådde en gnutta sympati. Men Göransson är och förblir ju en van förlorare efter ideliga interna partinederlag mot statssocialisterna. Han ser ut att ha omvandlat den erfarenheten och identiteten till en styrka, vilket framgår av följande, nästan poserande självutplånande självdeklaration: ”Jag kan säga och skriva vad jag vill eftersom ingen behöver bry sig om det!” (Göransson 2010: 16).

### *Imamers utbildning*

Det andra exemplet är från min tid som särskild utredare av frågan huruvida staten ska engagera sig i imamernas utbildning. Uppdraget erbjöds mig av statsrådet, som jag först hade träffat i min politiska ungdom och sedan när han var ledamot i den styrelse jag ledde vid Teologiska Högskolan, Stockholm. Återigen var tolkningen av direktivet direkt avgörande. Från min synpunkt borde frågan inte ställas som en integrationspolitisk fråga utan som en religionspolitisk. Jag menade att direktivets tankegångar i långa stycken var en reminiscens från statskyrkotiden och därför måste avspisas av två skäl: Staten måste vara konfessionslös och trossamfunden borde vara autonoma. Särskilt mötena med ex-muslimer stärkte mig i denna principiella övertygelse; det vore orimligt att människor som flytt hit från närmast teokratiska diktaturstater skulle mötas av statligt utbildade och därmed auktoriserade imamer. Tanken utgick dessutom ifrån en empirisk haltande förförståelse om att kommer man från muslimska länder så är man en troende muslim. I själva verket förhåller det sig närmast tvärtom: Det är vår grundlagsfästa frihet *från* religion som hade fört många av dem hit.

Det skulle visa sig vara viktigt att tidigt slå fast dessa principiella perspektiv inför tolkningen av den empiri som vi hann samla in. I kontrast mot den relativa arbetsron i Demokratiutredningen, kom imamfrågan nämligen att utvecklas i en tvåfrontsstrid: från å ena sidan lobbade de som naivt och historielöst idylliserade islam i allmänhet och särskilt imamer, å andra sidan uppvaktade de som å det grövsta demoniserade imamerna som terroristförberedare och politiska våldsfrämjare.

Någon omfattande empirisk forskning hanns inte med. Men vi kunde i alla fall genomföra den första svenska enkätundersökningen riktad till imamer verksamma i landet. I svaren kunde "imamkramarna" hämta argument för särskilda statliga stödåtgärder riktade mot underbetalda imamer. De blev dock svaret skyldiga på frågan om det verkligen kunde ses som en uppgift för en konfessionslös stat att kompensera imamer för tillkortakommanden i deras församlingars ekonomi och offervilja. Men hur skulle det andra lägre, "tämjarnas" islamofobiskt anfrätta farhågor om att imamer när terrorister kunna tillbakavisas? I brist på utrymme för egna studier skyndade en synnerligen välunderrättad gren av statsförvaltningen till vår undsättning med klara besked om att det i de svenska moskéerna inte fanns något som kunde binda imamer vid våldsförberedande verksamhet, vilket vi nogsamt också dokumenterade i en förväntan att dessa empiriska besked skulle få verkan (SOU 2009:52). Av statsrådets initiala reaktion på betänkandet att döma föreföll det emellertid vara ett fåfängt hopp.

### *Nyanländas introduktion*

I det tredje exemplet visade sig på liknande vis själva preciseringen av utgångsläget vara ett viktigt formativt moment. Bara fem månader efter att jag överlämnat betänkandet om staten och imamerna återkom nämligen regeringen. Det vore oärligt att säga att jag inte tvekade inför den politiska potentialen när statssekreteraren tillfrågade mig om jag ville bli särskild utredare av nyanländas samhällsorientering. Jag kände visserligen en lockelse i att försöka ta tillvara det bästa, ganska rimliga, i denna idé men hur skulle jag kunna avvärja en som jag tyckte ovärdig politisk förlängning av den i riktning mot kunskapsprov för medborgarskap av exempelvis holländsk modell? Kanske överdrivet kaxig utifrån mina erfarenheter av imamfrågan, antog jag i alla fall utmaningen. De många inledande diskussioner jag sedan förde med forskarkollegor, för att inte tala om bottennappet för utredningens inbjudan till en forskarhearing, visade

att jag hade anträtt ett politiskt minerat fält där jag för första gången inte kunde påräkna statsvetenskapliga kollegors stöd. Mer än en gång återljöd statsvetarkårens avsky inför ömsom den socialdemokratiska regeringens desavouering av den Westholmska utredningen, ömsom somliga av det här aktuella statsrådets integrationspolitiska utspel. Få var beredda att ställa sig i dylika politiska makters tjänst.

Inte heller här valde jag att primärt tolka direktivet som att det gällde en integrationsfråga. För mig framstod det i stället som en fråga om en individs rättighet att få ett erbjudande om orientering i det nya landets normativa grundvalar. Jag ville också hitta en väg att komma runt det bitvis grumliga och nationalromantiserande talet om svenska värderingar och den svenska värdegrunden som florerat i samhälls- och kulturdebatten och som jag iakttagit på distans. I stället tog jag min utgångspunkt i de konstitutionellt fastslagna normerna som ett riktmärke för det offentligas handlande gentemot enskilda och som en generell innehållsdeklaration av vår eftersträlvade medborgaranda.

Efter en rekordkort utredningstid på knappt fyra månader, överlämnade jag delbetänkandet (SOU 2010:16). När jag elva veckor därefter träffade statsrådet för andra gången för att överlämna slutbetänkandet (SOU 2010:37) sade hon sig vara nöjd med mitt arbete. Men inte helt. Hon lät mig nämligen förstå att hon både i sak och i form ogillade att jag valt att markera mitt avståndstagande från tanken att koppla ihop mitt förslag med ett kunskapsvillkor för svenskt medborgarskap. Hon hade heller inte bett mig om att utreda den frågan.

#### DET ÄR BÖRJAN SOM ÄR MÖDAN VÄRD

Vad dessa begränsade exempel belyser är att det kanske inte är kommitéarbetets slutända som bjuder den utredande statsvetaren på de största yrkesmässiga utmaningarna – utan dess början. Det är själva problemställandet mer än problemlösningen som ger den största friheten att tänka självständigt i förhållande till den politiska makten. I det initiala ögonblicket är det kanske viktigast att motsvara det professionella imperativet. På den korta tid som står till buds får man prioritera detta moment och, om än ”oombedd”, utifrån ett yrkesmässigt etos koncentrera sig på att tolka direktiven med hjälp av en statsvetenskaplig skolning i teori och metod. Därmed kanske andra moment måste få stå tillbaka, till förfång naturligtvis för kvaliteten i detaljerna.

Men det gäller också att utveckla en argumentationslinje med förankring i en egen politisk-etisk ståndpunkt: Demokratins hälsotillstånd bör inte bara diagnostiseras utifrån den representativa idén om folkviljans förverkligande utan också med hänsyn till medborgarens autonomi; statens eventuella engagemang i imamernas utbildning bör inte främst betraktas som en integrationspolitisk fråga utan som en religionspolitisk; att ge de nyanlända en möjlighet att införlivas i medborgarandan handlar inte om att ge vetenskaplig legitimitet åt en stats etiska kravmärkning av sina medborgare utan om vars och ens rättighet att få grundlagskunskaper för att kunna leva och verka i sitt nya hemland.

En kommitté är förvisso en myndighet. Men till skillnad från andra myndigheter är den bara ett beredningsorgan inför andras beslut. Dess betänkande är ett slags arbetsmaterial men som till skillnad mot annat arbetsmaterial är offentligt. Detta bidrar till en utredares frihetskänsla. Man vågar ta ut svängen. Genom statsrådets beslut om remissbehandling av betänkandet ges andra myndigheter sista ordet. I undantagsfall händer det att statsrådets beslut att inte remissbehandla blir det sista ordet i beredningsprocessen. I normalfallet är dock betänkandet den första länken i en lång kedja av vittomfattande deliberationer och politiska spel. Karaktäristiskt är att det alltid är andra än kommittén som ges sista ordet, medan kommittén åtnjuter det alldeles särskilt tankestimulerande privilegiet att få det första ordet för att principiellt kategorisera frågan.

På det viset får kommittéväsendets politiska oförutsägbarhet en charm som fortfarande kan göra statsvetare nyfikna och utmanade att vara med och utforma den politiska dagordningen. Ett statsråd som inte vill utsätta sina idéer för en sådana intellektuell prövning bör kanske avstå från att anlita oss. För det innebär förvisso att ta en risk, som har att göra med vad Wildavsky ser som ett utmärkande drag hos en policyanalytiker:

In practice, analysts as experts are more likely to follow their own values than to have preferences imposed upon them...Analysts, when asked to help solve a problem are likely to reform it. (Wildavsky 1979: 352)

Som Premfors noterat karakteriserar Wildavsky därmed, utan att riktigt bekymras över det, en del av teknokratins demokratiska problem (Premfors 1981: 222). Men det är faktiskt samma självständiga, potentiellt obstruerande drag, som gör att ett statsråd inte heller bör utesluta möjligheten att rädda sig själv undan sina egna idéer, genom att engagera

statsvetare som antingen kan omformulera bevekelsegrunderna eller förkasta idéerna med goda argument.

Bortsett från den allmänt ökande intellektuella trångboddheten för statsvetenskaplig forskning inom ramen för kommittéväsendet, indikerar ändå de tre här tecknade små interiörerna att statsvetare under vissa förutsättningar alltså kan ha en både viktig och intressant roll att spela gentemot de politiska makthavarna genom att säga dem en ”sanning” vi inte bara professionellt utan också personligt vill stå för i offentligheten. I, liksom omkring, en statlig utredning kan en forskande statsvetare alltså bidra till att såväl klargöra ett politiskt problem utifrån sin vetenskapliga skolning som föreslå en lösning som därtill står i linje med en egen personlig politisk-etisk ståndpunkt. Därmed fångar de olika meningar som Wildavsky och kväkarna lägger in i uttrycket ”Speaking truth to power” tillsammans ganska väl den blandning av vetenskap och övertygelse som bildar ett professionellt etos i det svenska kommittéväsendets olika statsvetarroller.

### *Noter*

- 1 Jfr Lagrådets protokoll 2010-02-24 angående förslaget till ny Skollag: ”En annan iakttagelse av mera generellt slag är att det i den föreslagna lagtexten förekommer ett stort antal fel och brister. En brist när det gäller utformningen av lagtexten är att det i paragrafer med samma sakliga innehåll har använts olika formuleringar, olika ordvändningar och olika begrepp utan att det tycks vara motiverat /.../ Bristen på enhetlighet är omfattande. Vidare förekommer i lagtexten hänvisningar till andra lagrum där hänvisningarna är felaktiga /.../Lagrådet får närmast intrycket av att många av de noterade bristerna, som här enbart beskrivits med ett fåtal exempel, beror på att en tillräckligt noggrann genomgång inte har gjorts innan förslaget lämnades över till Lagrådet. Enligt Lagrådets mening måste en sådan genomgång och överarbetning ske under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.” (Lagrådet 2010)
- 2 Författaren har tidigare bland annat varit huvudsekreterare i Verksledningskommittén, Kommunala förnyelsekommittén och Demokratiutredningen; särskild utredare i Imamutbildningsutredningen och Utredningen om samhällsorientering för nyanlända; expert i Demokratiutvecklingskommittén; samt konsult åt Förvaltningsutredningen och Ideella beredningen.



## Referenser

AHLBÄCK ÖBERG, SHIRIN, 2004. ”Fri forskning i kollision med regeringens ideologiproduktion”, *Axess* 4.

AMERICAN FRIENDS SERVICE COMMITTEE, 2010. ”Speak Truth to Power. A Quaker Search for an Alternative to Violence. A study of International Conflict prepared for the American Friends Service Committee”, tillgänglig på <http://www.quaker.org/sttp.html>, citerad 2/4 2010.

AMNÅ, ERIK, 2000. Statsvetarna och demokratiutredningen. En huvudsekreterares reflektioner”, *Politologen*, hösten 2000.

ANDERSSON, SIMON, MELLBOURN, ANDERS & SKOGÖ, INGEMAR, 1983. *Myndigheten i samhället. Problem och utvecklingslinjer i statsförvaltningen*. Stockholm: Publica.

ANTON, THOMAS J., 1969. ”Policy-Making and Political Culture in Sweden”, *Scandinavian Political Studies* 4, s 88–102.

GUNNARSSON, VIVIANN & LEMNE, MARJA, 1998. *Kommittéerna och bofinken. Kan en kommitté se ut hur som helst?* Ds 1998:57.

GÖRANSSON, BENGT, 2010. *Tankar om politik*. Stockholm: Ersatz.

HECKSCHER, GUNNAR, 1958. *Svensk statsförvaltning i arbete*. Andra rev. upplagan. Stockholm: SNS.

HESSLÉN, GUNNAR, 1927. *Det svenska kommittéväsendet intill år 1905. Dess uppkomst, ställning och betydelse*. Uppsala: Lundequistska bokhandeln.

JOHANSSON, JAN, 1992. *Det statliga kommittéväsendet. Kunskap, kontroll, konsensus*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.

Lagrådet, 2010. Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2010-02-24, tillgänglig på <http://www.lagradet.se/yttranden/Den%20nya%20skollagen%20-%20for%20kunskap,%20valfrihet%20och%20trygghet.pdf>, citerad 2010-06-24.

LEMNE, MARJA, 2010. *För långt från regeringen – och för nära. Expertgruppen ESO:s födelse, levnad och död*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.

MEIJER, HANS, 1956. *Kommittépolitik och kommittéarbete. Det statliga kommittéväsendets utvecklingslinjer 1905–54 samt nuvarande funktion och arbetsformer*. Lund: Gleerup.

PREMFORS, RUNE, 1981. ”Charles Lindblom and Aaron Wildavsky”, *British Journal of Political Science* 11, s 201–225.

PREMFORS, RUNE, 1983. ”Governmental Commissions in Sweden”, *The American Behavioral Scientist* 26, s 623–642.

Proposition 1973:90. *Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*

ROTHSTEIN, BO, 1998. "Kvinnomaktsutredningen sålde ut forskarsamhällets integritet och valde politisk anpassning", *Dagens Nyheter*, DN-debatt, 1998-05-12.

RUIN, OLOF, 2008. "Det statliga kommittéväsendet", s 445-454 i Heckscher, Sten & Eka, Anders (red), *Festskrift till Johan Hirschfeldt*. Uppsala: Iustus förlag.

SFS 1998:1474. *Kommittéförordning*.

Skr. 2009/10:123. *Kommittéberättelse 2010*.

SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Demokratiutredningens betänkande.

SOU 2009:52. *Staten och imamerna – religion, integration, autonomi*. Betänkande från Imamutbildningsutredningen.

SOU 2010:16. *Sverige för nyanlända – värden, välfärdsstat, vardagsliv*. Delbetänkande av Utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare.

SOU 2010:37. *Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet*. Slutbetänkande av Utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare.

TRÄGÅRDH, LARS, 2007. "Democratic Governance and the Creation of Social Capital in Sweden: The Discreet Charm of Governmental Commissions", s 254-270 i Trägårdh, Lars (red), *State and Civil Society in Northern Europe: The Swedish Model Reconsidered*. New York: Berghahn Books.

WILDAVSKY, AARON, 1979. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown & Co.

ZETTERBERG, KENT, 1990. Det statliga kommittéväsendet, s 284-309 i *Att styra riket. Regeringskansliet 1840-1990*. Stockholm: Departementshistoriekommittén, Allmänna förlaget.