

N:o 299.

Af herr **J. Widén**, i anledning af Kungl Maj:ts proposition angående reglering af löneförhållanden m. m. vid kammarkollegium.

Ett utmärkande drag hos den svenska centralförvaltningen har varit och är allt fortfarande våra så kallade centrala ämbetsverk med deras i viss mån själfständiga ställning och förvaltningsmyndighet i förhållande till regeringen, en *själfständighet*, som tillkommer ej blott sådana verk, hvilka, såsom styrelserna för post, järnvägar, telegraf med flere, behöfva en alldeles speciell ledning och därför äfven i andra länders förvaltningsväsen merendels gifvits en mera fristående ställning till regeringen, utan äfven sådana, hvilka, såsom statskontoret, kammarkollegium och kammarrätten, till stor del hafva att upptaga ärenden, som höra till förvaltningen i allmänhet och därför annorstädes merendels, såvidt angår centralförvaltningen, förlagts till byråer inom eller sorterande direkt under regeringen.

Denna de centrala ämbetsverkens fristående och själfständiga ställning, grundlagd redan vid deras första inrättning genom Gustaf II Adolf och Axel Oxenstjerna samt sedan bibehållen under alla statsskicket växlingar, har, såsom jag i en uppsats rörande »den svenska centralförvaltningens organisation i 17:de seklet» (Statsvetenskaplig Tidskrift 1906 i häfte 1 och 2) sökt påvisa, i full enlighet för öfrigt med upphofsmännens afsikter, i väsentlig mån betingat den svenska centralförvaltningens fasthet och styrka. Försök hafva upprepade gånger gjorts att ställa denna förvaltning i mera omedelbart beroende af veder-

börande departementschefer genom ämbetsverkens inflyttande såsom byråer under departementen; men dessa försök hafva hittills alltid strandat. Det är ock utom allt tvifvel, att denna ämbetsverkens fristående ställning i förening med ämbetsmännens däraf betingade själfständighet och opartiskhet i hög grad bidragit till att betrygga såväl en sakkunnig och själfständig beredning af allmänna ärendena som ett oväldigt och samvetsgrant handhafvande och verkställande af landets lagar och regeringens bud, samt därigenom utgjort och utgör ett värn för den medborgerliga friheten. Detta är företräden hos vår centralförvaltning, som icke böra offras; och det är i full insikt härom, som vid de nu igångsatta lönerogleringarne det icke blifvit ifrågasatt, att de allmänna förvaltningsformer, som under loppet af århundraden utvecklats sig i vårt land och funnits för oss ändamålsenliga, skulle undergå omstöpning.

Men å andra sidan får denna centralförvaltning icke heller, om den fortfarande skall fylla måttet af en duglig förvaltning, undandraga sig de reformer, som med bibehållande i hufvudsak af det historiskt utvecklade förvaltningsskicket kunna och därför äfven böra vidtagas. Detta är till och med, enligt min mening, ett lifsvillkor för att denna centralförvaltning må kunna för framtiden i ofvan angifna former bestå. Och då ämbetsverken själfva, med den hos dem af nödvändighet inneboende tröghetslagen, icke vidtaga eller vilja vara med om reformer, måste samhällsmakten tillse, att de varda genomförda. Hvad som alldeles särskildt därvidlag är af nöden, är, att en större snabbhet genomföres i ärendenas behandling och afgörande, likasom äfven en större koncentration af arbetet och däraf följande större arbetsprodukt. Den nyare tid, som håller på att draga in äfven hos oss, är än mindre än den gångna belåten med den ärendenas tågordning, som man hittills visst icke varit nöjd med, men dock nödtorfteligen funnit sig uti; och den bör sannerligen ej heller ådagalägga en dylik belåtenhet.

Det synes vara gagneligt att ställa framför sig dessa allmänna synpunkter äfven då det gäller detaljerna af ett ämbetsverks organisation och formerna för dess arbete — ja, framför allt *då*, emedan det är i detaljerna reformarbetet skall utföras.

I viss mån sammanhängande med de centrala ämbetsverkens självständiga ställning, ehuru ingalunda nödvändigt betingad af denna, är den arbetsmetod, som kännetecknas af den kollegiala formen för ärendenas behandling. Ursprungligen sammanhörde detta arbetssätt med den dömande verksamhet, som i stor omfattning tillkommit de centrala ämbetsverken. »Men man ansåg nog ock i allmänhet, och med skäl, detta arbetssätt innebära garantier för ärendenas säkra gång och riktiga behandling äfvensom kontroll mot felaktiga och förhastade beslut och åtgärder.»*) Behovvet af skyndsämhet i ärendenas handläggning var ock vid ämbetsverkens tillkomst mindre än nu. Denna kollegiala form har emellertid i allmänhet kvarstått ända till på senare tider. Den har till och med visat sig så kraftig, att den i ett ämbetsverk som statskontoret, där den icke från början införts, dock i allt fall i praktiken gjort sig gällande och i ett århundrade tillämpats, innan den genom kungl. brefvet den 22 december 1848 — ett förordnande, som man med skäl kan säga kom post festum — uttryckligen föreskrefs.

Förutom med afseende å de så kallade kommunikationsverken, där enligt sakens natur den kollegiala formen icke lämpligen låter sig användas, har man emellertid äfven inom andra verk på senare tid frångått densamma. Den administrativa domsrätten har under det senast gångna århundradet blifvit allt mer och mer inskränkt. Därest det nu ifrågasatta borttagandet af de så kallade kommunikationsmålen från kammarkollegium varder en verklighet, är det egentligen endast kammarrätten, som i någon mera afsevärd omfattning utöfvar en dömande funktion. Den kollegiala formen borttogs alltså redan vid lönregleringen 1876 för statskontoret; och vid regleringen 1891 skedde det samma äfven för kommerskollegium. Då förfarandet med afseende på kommerskollegium är synnerligen typiskt för det sätt, hvarpå reformer i ämbetsverken komma till genomförande, må här anföras några data därom. Som bekant, stod under 1870- och 80-talen frågan om kommerskollegiets indragning på dagordningen. I det kommittébetänkande rörande detta ämne, som afgafs den 12 mars 1884, föreslogs, bland annat, kollegiets utbytande mot ett styrelseverk med en chef, som i alla frågor utom vissa särskildt angifna skulle äga beslutanderätt. Härom yttrade kollegium i sitt den 27 mars 1884 afgifna utlåtande, bland annat, att en sådan förvaltningsskicklighet och kännedom om ärendena, som en dylik anordning skulle kräfvä hos en person, svårligen torde kunna påräknas; »och», fortsattes det, »då kommitterade såsom hufvudsakligt

*) Se ofvan cit. uppsats.

skäl till den föreslagna ombildningen af kollegium till en styrelse framhållit olämpligheten af kollegial behandling af en mängd hos kollegium förekommande mål, men på samma gång erkänt, att många andra ärenden, som där handläggas, fortfarande böra kollegialt behandlas, kan kollegium icke underlåta att anmärka, det ämbetsverket likaväl kunde såsom kollegium framgent kvarstå, om blott vissa ändringar i dess instruktion särskildt just med hänsyn till behandling af ärenden af först omförmälta art vidtoges, som att det enkom för handläggning af dessa i allmänhet mindre viktiga mål behöfde till en styrelse ombildas». Kollegium framhåller vidare, att det redan vidtagit en del förenklingar i behandlingssättet och att flera dylika kunde vidtagas, »så att den afsedda vinsten i tid genom det monokratiska behandlingssättet förvisso blefve för göromålens gång högst ringa, om ens någon». Hvem känner ej här igen den tankegång, som uttalar sig å sid. 39 i propositionen om kammarkollegium; det är, så att säga, ämbetsverkens gemensamma tankegång. Emellertid genomfördes den föreslagna omorganisationen, hvarigenom kommerskollegium blef ett i detta hänseende, så att säga, blandadt verk, ungefär på samma sätt som löneregleringskommittén föreslagit angående kammarkollegium, dock med styrelseformen som regel. Uti instruktionen af den 30 oktober 1891 har detta kommit till uttryck. Det är så långt ifrån att styrelseformen under den tid den sedermera varit i tillämpning i kommerskollegium funnits medföra olägenheter, att det tvärtom nu, då en omarbetning af kollegiets instruktion är i fråga, af ämbetsverket föreslås att utsträcka den. Här om yttrar till kollegii protokoll för den 13 november 1906 generaldirektören, att bland förenklingar i syfte att bidra till att påskynda ärendenas afgörande och, såvidt möjligt, lätta arbetsbördan för kollegii ledamöter han ville »främst påpeka angelägenheten af att minska antalet af de ärenden, som skola afgöras af kollegii chef och ledamöter gemensamt». Och i det förslag till förnyad instruktion, som för närvarande är föremål för Kungl. Maj:ts pröfning, hafva förändringar föreslagits i det af generaldirektören sålunda antydda syfte.

Det synes, som förhållandet med kommerskollegium borde vara särdeles belysande äfven med afseende på kammarkollegium, helst det är just en sådan blandad styrelse- och kollegial form, som löneregleringskommittén afsett äfven för kammarkollegium, med den förra som det regelmässiga. Att det sista har en mycket stor betydelse visar just erfarenheten från kommerskollegium, och det ligger för öfrigt i sakens natur, att det bekvämare arbetssättet, blott det får tillfälle därtill, skall allt mer och mer arbeta sig fram. Såväl kammarkollegii majoritet som

äfvén den reservant, som i öfrigt i denna del ställt sig på kommitténs sida, hafva gjort gällande, att den för ämbetsverkens chef föreslagna rätten att till afgörande i plenum hänskjuta mål, angående hvilka han funne sådant skäligt, skulle göra hvad kommittén afsett som undantag lika mycket eller mera till regel. En dylik utveckling skulle emellertid alltför mycket strida mot vederbörandes eget intresse, åtminstone såvidt tjänstemännens antal i verket afpassas efter det *verkliga* behovet, och för öfrigt mot utvecklingens egen lag. En vaken chef skulle snart nog komma underfund med den vinst i tid och arbetsprodukt, som genom undvikande af den kollegiala formen kunde vinnas; och det är att antaga, att ledamöterna själfva äfvenledes snart nog komme att göra samma erfarenhet.

Beträffande nödvändigheten i öfrigt att bibehålla den kollegiala formen såsom regel för ärendenas behandling i kammarkollegium vill jag i hufvudsak inskränka mig till att åberopa uttalandena af löne-regleringskommittén, af verkets representant i denna kommitté, kammarrådet Nehrman, jämväl reservant mot kollegii yttrande i detta stycke, samt hvad jag vid remissen af den kungl. propositionen framhöll. Det må blott ytterligare erinras, hurusom en blick på ärendenas antal och beskaffenhet, sådana de framgå af den i kommitténs betänkande (sid. 52—57) meddelade uppgift, bör gifva vid handen, att den ojämförligt största delen af dessa är af beskaffenhet att icke tarfva någon kollegial handläggning. En granskning af verkets diariér och registratur — en sådan lät kommittén för åtskilliga år verkställa — leder till samma resultat. Jag har redan i mitt remissanförande erinrat om de så kallade jordeboksärendena, af hvilka flertalet är af den beskaffenhet och betydelse, att det är slöseri med tid att behandla dem kollegialt. Det synes också egendomligt, att, under det frågor rörande de statens fasta egendomar, som stå under domänstyrelsens förvaltning, hvilka frågor torde i vikt och betydelse för såväl enskilda personer som det allmänna mäta sig med om ej öfverträffa dem, som behandlas af kammarkollegium, icke kräfva kollegial behandling, detta skulle vara fallet med de sistnämnda. Huru den omständigheten, att kollegii befattning med dylika frågor i regel är mera inskränkt — i många fall alltså är allenast utredande — kunde föranleda till en dylik olikhet, är svårt att förstå. För öfrigt lärer den egentliga utredningen väl icke kunna ske kollegialt, utan måste ligga på föredraganden. Man kan ej värja sig från den tanken, att om de ärenden angående statens fasta egendomar, som nu handläggas af domänstyrelsen, men förr handlades af kammarkollegium och då natur-

ligen kollegialt, ännu vore kvar där, så skulle de anföras som exempel på ärenden, som fordrade kollegial behandling och nödvändiggöra densammas bibehållande i kollegium.

Det är uppenbart, att en reform af sådan beskaffenhet som den nu ifrågavarande måste, om den skall gå fram, tagas om hand af regeringsmakten. Själfva formen för ärendenas handläggning inom ett ämbetsverk är ju regeringens sak att fastställa. Beträffande antalet och aflöningen af de tjänstemän, som erfordras, är det däremot Riksdagens sak att bestämma. Jag döljer emellertid ingalunda för mig, att det måste möta betänkligheter att mot ämbetsverkets och vederbörande statsråds mening till exempel fastställa antalet ledamöter mindre, än dessa anse behöfligt. Det är ju endast praktiken, som i detta stycke kan afgifva ett fullt tillförlitligt bevis. Såsom jag i remissanförandet framhållit, är det dock för mig intet tvifvel, att hvad löneregleringskommittén föreslagit i detta afseende är fullt tillräckligt, och att verkets anordnande med tre byråer, i likhet med statskontoret, skulle visa sig synnerligen ändamålsenligt.

I alla händelser har jag velat till Riksdagens bepröfvande och behjärtande framhålla tidsenligheten och genomförbarheten af den reform, som löneregleringskommittén velat få till stånd inom det nu ifrågavarande ämbetsverket. Och tillåter jag mig därför vördsamt hemställa,

att Riksdagen, vid godkännande af ny stat för kammarkollegium, måtte, med afseende på chefen och ledamöterna i kollegium, i görligaste måtto taga hänsyn till de synpunkter och förslag, som i löneregleringskommitténs till Riksdagen öfverlämnade betänkande innehållas och här ofvan jämväl framhållits, samt i öfverensstämmelse därmed besluta.

Stockholm den 23 april 1908.

Johan Widén.