

**N:o 126.**

Af herr **E. Räf**, om *skrifvelse till Kungl. Maj:t angående omorganisation af länsstyrelserna.*

Med den motionsrätt, som enligt grundlagen tillkommer konstitutionsutskottet, framlade detta i sitt memorial n:o 4 för 1903 års Riksdag den hemställan, att Riksdagen måtte i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville efter verkställd utredning och pröfning af frågan om inrättande af en särskild högsta domstol eller regeringsrätt för afdömande i sista instansen af administrativa besvärsmål m. m. till Riksdagen afgifva de förslag till grundlagsändringar, utredningen kunde föranleda.

Genomläser man detta memorial med någon uppmärksamhet, kan man ej undgå att finna, att ett af hufvudmotiven till denna konstitutionsutskottets på eget initiativ vidtagna åtgärd var det allmänt kända behovet af att åstadkomma en mera tryggad administrativ rättsskipning än den nuvarande. Särskildt synes utskottet i detta afseende vilja förebygga, att ett ombyte af departementschef skall vara nog för att gifva en rättssökande alldeles olika, för att ej säga motsatta utslag i tvenne, såvidt man kan bedöma, precis lika mål. Ja, utskottets önskan går ut på, för att begagna dess egna ord, att få till stånd en *sådan* domstol, som är »*ägnad icke blott att erbjuda den rättssökande ökade garantier för de ifrågavarande, för den enskilde ofta nog viktiga målens noggranna bedömande efter lag och laga stadgar, utan äfven att tillfredsställa de från den allmänna rättssäkerhetens synpunkt beaktansvärda anspråk på kontinuitet och särskildt på denna rättsskipningens oberoende af politiska partiförhållanden*».

Utan att göra någon allvarligare erinran emot denna konstitutionsutskottets onekligen, om ej direkt, så dock indirekt mycket grava anmärkning emot den nuvarande administrativa rättsskipningen, biföllo båda kamrarna konstitutionsutskottets hemställan. Kungl. Maj:t har också redan vidtagit de önskade åtgärderna för frågans vidare utredning och pröfning.

Men måste man sålunda finna sig uti att en så allvarlig anmärkning riktas emot och godkännes på *högsta* ort, så torde man äfven kunna anse sig fri att hemställa, huruvida icke i ännu högre grad samma anmärkning med fog kan göras emot Kungl. Maj:ts underordnade myndigheter samt om det icke i sammanhang med frågan om inrättande af en administrativ högsta domstol kunde vara skäl uti att i samma syfte i någon mån reformera äfven dessa lägre administrativa domstolar.

Bland de principer, som för tryggheten af den administrativa rättssäkerheten skola göra sig gällande vid upprättandet af högsta administrativa domstolen, ha konstitutionsutskottet och Riksdagen starkt häfdat den onekligen riktiga och *grundlagsenliga* grundsatsen, att »*innehafvare af förtroendesysslor*» ej böra hafva befogenhet att *ens rådgifvande deltaga* »i fråga om afgörande af administrativa besvärsmål». Huru mycket mindre böra då dessa förtroendemän hafva befogenhet att i *någon* instans vara *afgörande* i fråga om samma sak. Men hvilka reformer i de underordnade ämbetsverken därmed blifva en nödvändig följd, behöfver jag ej säga.

Därtill komma flera skäl för en viss omgestaltning af dessa ämbetsverk. Så t. ex. kommer naturligtvis inrättandet af regeringsrätten att föranleda »förändringar i afseende å statsrådets och statsdepartementens organisation», som också Riksdagen förutsett. Därmed följer också med nödvändighet, att förhållandet mellan å ena sidan de lägre ämbetsverken och å andra sidan Kungl. Maj:t och regeringsrätten måste bestämmas med hänsyn därtill. Vidare kan man ju på mycket goda grunder påstå, att karaktären hos den ifrågasatta högsta domstolen med ganska stor nödvändighet förutsätter en motsvarande karaktär hos de direkt underordnade domstolarne af samma natur.

De mål, som högsta administrativa domstolen enligt konstitutionsutskottet skulle komma att handlägga, äro exempelvis besvär i fråga om tillämpning af kommunal- och politiförfattningar, väg- och flottningssmål, beskattningssmål, fattigvårdsmål, besvär i fråga om anmärkningar vid offentliga räkenskaper, patent- och registreringsmål m. m. Vidtages ingen annan förändring i nuvarande förhållanden än endast

inrättandet af en högsta administrativ domstol, så skulle dessa mål i första instansen äfven i fortsättningen behandlas af Kungl. Maj:ts befallningshafvande. Men då detta *kan* vara ungefär liktydigt med att saken *afgöres* af respektive landshöfding med en af honom mycket beroende i landssekreterarens eller landskamrerarens ställe tjänstgörande länsnotarie eller länsbokhållare som kontrasignant, så skulle dessa mål efter den administrativa domstolens införande i *rak strid mot Riksdagens* här ofvan anförda grundsats *först* handläggas och afgöras af Konungens förtroendemän och *därefter* af administrativa högsta domstolen. Detta synes mig blifva på allt sätt oegentligt och kommer också helt säkert att uppvisa svårigheter.

Men därtill komma åtskilliga andra mera i ögonen fallande förhållanden, som torde göra det nödvändigt att just nu och i sammanhang med upprättandet af en administrativ högsta domstol vidtaga behöfliga förändringar i afseende på åtminstone länsstyrelsernas sammansättning och uppgifter.

Läser man igenom konstitutionsutskottets motivering för sin hemställan om en omorganisation af den högsta administrativa lagskipningen, så skall man finna, att däri anförda motiv äro i de allra flesta fall fullt tillämpliga äfven i afseende på en omorganisation af den administrativa lagskipning, som nu ligger i Kungl. Maj:ts befallningshafvandes hand. Så har konstitutionsutskottet visat, att »den tillväxt af de till statsrådets handläggning hörande ärendenas antal» är så allvarlig, att ensamt denna omständighet påkallar Riksdagens uppmärksamhet uti ifrågavarande afseenden. Men precis detsamma gäller också om Kungl. Maj:ts befallningshafvande. Deras förut nog så tunga arbetsbördas ökas ju årligen med nya bördor af mycket allvarsam beskaffenhet. Redan för 50 år sedan, då instruktionen för landshöfdingarne utkom, voro Kungl. Maj:ts befallningshafvandes uppgifter så många och af så olika natur, att man måste förvåna sig öfver huru man vågade lägga en så stor, mångskiftande och allvarlig arbetsbörd på ett så litet antal personer. Och huru har ej denna bördas vuxit sedan den tiden! Numera är det också en *allmän* klagan från Kungl. Maj:ts befallningshafvande, att deras arbetsbördas är så stor, att något *måste* vidtagas för att få den fördelad på ett större antal lämpliga personer.

Konstitutionsutskottets föreslagna åtgärd att genom upprättande af en administrativ domstol bereda lättnad i statsrådets arbete var emellertid icke i och för sig det väsentliga, men den ansågs innebära en nödvändig *förutsättning* för »att *åstadkomma* en *tryggad* administrativ rättsskipning». Alldeles detsamma som jag och säkerligen mången med

mig anse göra sig gällande äfven ifråga om Kungl. Maj:ts befallningshafvande. Något hvar torde allt emellanåt hafva fått otvetydiga bevis och sedermera prejudikat på att Kungl. Maj:ts befallningshafvande ej varit fullt hemma i de måhända nyligen utkomna lagar och förordningar, efter hvilka de ha att skipa rätt mellan tvenne parter. Den som nu i någon mån känner, hvilken massa åligganden denna myndighet har och de jämförelsevis små resurser, hvaröfver den förfogar, kan ju finna anledning, jag höll på att säga, ursäkta vederbörande, som ej kunnat erbjuda den rättssökande tillräckliga »garantier för de ifrågavarande, för den enskilde ofta nog viktiga målens noggranna bedömande efter lag och laga stadgar», för att nu följa konstitutionsutskottets ord. Men saken är därför icke till sina i synnerhet moraliska konsekvenser mindre farlig. Därtill kommer att, sedan Kungl. Maj:ts befallningshafvande i brådskan en gång begått ett sådant misstag, den rättssökande därigenom i flera afseenden fått sin sak i ett mycket svårare läge, än om den omedelbart fått framläggas för den högre dömande myndigheten. Men utom detta är det ju en massa fall, som afgöras af Kungl. Maj:ts befallningshafvande utan att gå vidare. Och dessa fall torde vara de mest ömtåliga just därför, att de träffa de i många afseenden mest värnlösa. Det vore ingen konst att i dessa afseenden framdraga exempel från både förfluten och närvarande tid, men jag anser ej detta vara hvarken behöfligt eller lämpligt. »Känd sak är så god som vittnad.» Och att vi i lika hög grad behöfva större rättssäkerhet hos *Kungl. Maj:ts befallningshafvande* som hos *Kungl. Maj:t*, torde ingen anse sig böra bestrida.

Det kunde vara mycket mera att säga i afseende på behovet att få den i flera afseenden efter sin tid blifna institutionen Kungl. Maj:ts befallningshafvande förändrad, men då konstitutionsutskottet och Riksdagen i hufvudsak stannat vid de af mig nu anförda skälen för inrättande af en högsta administrativa domstol, så skall äfven jag göra detta i fråga om vidtagande af lämpliga åtgärder för att i konsekvens med inrättandet af denna domstol omorganisera länsstyrelserna för att äfven hos dem trygga rättssäkerheten. Ty att det behöfs en *omorganisation* och ej blott en personalförstärkning synes mig ligga för öppen dag.

Beträffande den nya organisationen bör den naturligtvis i alla tillämpliga delar inrättas med hänsyn till den nu ifrågasatta administrativa domstolens organisation. Att konstitutionsutskottets och Riksdagens grundsats, att »befogenhet i fråga om afgörande af administrativa besvärs-mål» ej lägges i någons hand, som har en »ställning såsom innehafvare af förtroendesysslor», därvid strängt tillämpas, ligger i sakens natur. Och att de lagkunniga tjänstemän, som skola döma i sådana mål, ej på något

sätt behöfva känna sig besvärade af en sådan förtroendemans makt eller pondus, bör, menar jag, i konsekvens med denna utskottets och Riksdagens åsikt äfven strängt tillämpas. Det torde vidare mera än nu är fallet böra tillfredsställa anspråken på kontinuitet, så att den rättsökandes garantier ej behöfva vara så mycket beroende af tillfälliga tjänstledigheter och lika tillfälliga förordnanden inom ämbetsverket. De personer, som hafva den dömande makten i sin hand, böra också hafva *tid* att med största noggrannhet följa med och sätta sig in uti nyutkomna lagar och förordningar samt möjligen och, om tiden så medgifver, afgifva yttranden öfver förslag till sådana. Men under inga omständigheter böra de betungas med så mycket arbete, att detta lägger hinder i vägen för dem att underkasta rättstvisterna en noggrann judiciell behandling.

Men dessutom torde också böra ifrågasättas, om ej detta ämbetsverk eller, om man så vill, denna domstol borde hafva någon uppsättning, som motsvarade nämnden i våra häradsrätter. Detta beror dock i någon mån på huru organisationen i öfrigt bildas. Att allmogemannen genom såväl god sakkäthed om ortens förhållanden som också genom sin i allmänhet goda karaktär och rättrådighet väl häfdat sitt anseende och den makt lagen lägger i hans hand vid äfven de allvarligaste domars afkunnande vid häradsrätten talar för, att dessa hans egenskaper, rätt använda, helt säkert skulle komma äfven den administrativa lagskipningen till långt större gagn, än man i allmänhet nu synes vara benägen att antaga. Man bör ej förgäta den väldiga insats, allmogemannen gjort och ännu gör i vårt lagstiftningsarbete, som ju äfven talar för hans användande i nu vidrördt syfte.

Jag skall i detta sammanhang bedja få erinra om hvad f. d. chefen för civildepartementet, numera generaldirektören för kungl. postverket herr von Krusenstjerna uttalade i afseende på denna sak, då konstitutionsutskottets memorial n:o 4 föredrogs i Andra Kammaren. Han sade: »Det kan naturligtvis icke falla mig in att påstå, att sådana personer icke böra ha sin plats i regeringsrätten, men med den uppfattning angående de administrativa besvärmälens beskaffenhet, som jag har angifvit, anser jag, att regeringsrätten icke *uteslutande* bör bestå af jurister och förvaltningsämbetsmän, utan att där bör redan från början inrymmas äfven mera, om jag så får säga, *praktiska element*». Och jag behöfver ej vidare erinra om, hvilken erfarenhet och grundlig käthed som ligga i detta yttrande. Jag har blott velat säga, att då en så kunnig person har en sådan åsikt i fråga om den högsta administrativa domstolens sammansättning, så torde det ej vara ur vägen att taga i all-

varligt öfvervägande, om ej denna grundsats äfven bör göra sig gällande i fråga om den administrativa domstolen hos länsstyrelserna.

Att institutionen Kungl. Maj:ts befallningshafvande och därmed »Instruktion för landshöfdingarne den 10 november 1855» icke numera i allmänhet äger något allmänhetens *odelade* förtroende, torde händelserna under de senare åren noggsamt hafva gifvit tillkänna. Flera gånger har också frågan om någon förändring härutinnan varit å bane. Vid förra årets riksdag motionerade herr Hedin och ville en revision af hela landshöfdinginstruktionen, men vågade sig för tillfället ej begära revision af mera än dess § 10, hvilket också Andra Kammaren för sin del beslutade.

Då emellertid en fullständigare utredning af i denna min motion åsyftade förhållanden måste blifva af vidtomfattande beskaffenhet och helst ske i sammanhang med och med hänsyn till frågan om inrättande af regeringsrätten, beder jag härmed få hemställa,

att Riksdagen måtte i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t täcktes — till vinnande af ökade garantier för de administrativa besvärsmålens noggranna bedömande efter lag och laga stadgar, rättssäkerhetens kontinuitet samt rättsskipningens oberoende — företaga behöflig omorganisation af Kungl. Maj:ts befallningshafvande samt därmed i sammanhang stående öfriga åtgärder.

Stockholm den 28 januari 1905.

E. Räf.