

Nr 139.

Av herr **Lindhagen**, om *skrivelse till Konungen angående tillgodoseende av vissa synpunkter vid utnämningar av högre administrativa och judiciella ämbetsmän, särskilt landshövdingar.*

I de politiska diskussionsprogrammen saknas ofta en maktfaktor, som utövar ett ofantligt inflytande och än korsar, än sammanlöper med de parlamentariska himlakropparnas banor. Detta är *samhällets ämbetsmannakår*. Principiellt skola enligt systemet ämbetsmännen eller stats-tjänarna, såsom de ock kallas, vara regeringarnas, parlamentens och folkens trogna rådgivare och hjälpare. Men i verkligheten lever denna statsmakt sitt eget fria liv. Dess betydelse är så stor, att man nästan skulle kunna säga, att vad byråkratin ej vill blir sällan någon sann verklighet, vad de andra statsmakterna än besluta.

Ämbetsmannakåren är sålunda en integrerande del av det parlamentariska systemet. Det är därvid ej något att erinra emot, att ämbetsmännen äro självständiga och äga inflytande. Vad det kommer an på även här är sinnelaget och gärningarna.

Det bör då konstateras, att under det rådande primitiva systemet enväldet framträder jämväl inom denna statsmakt såsom ledande princip. De högre ämbetsmännen äro de tongivande och befallande, på sätt det rådande systemet uppfostrat dem. Och därmed följer att formerna gärna triumfera över innehållet, läran över det mänskliga och makten över rätten.

Detta förhållande har på förevarande område en särskilt betänklig sida. Den tekniska utbildningen kostar penningar och därigenom bli även de högre ämbetena ett privilegium för de förmögnare klasserna. Även de obemedlade, som genom egen energi eller understöd från andra lyckas slå sig fram vid universiteten, känna sig mycket snart såsom ett med den övre miljö, med vilken de stå i begrepp att införliva sig. Därav

blir en följd att de *konservativa partiriktningarna komma att väsentligen behärska de ledande ämbetena* inom alla förvaltningsområden. Vänsterpartiernas folk måste vara med att avlöna och lyda funktionarismen. Men de få, ehuru vanligen representerande flertalet inom befolkningen, icke något stöd i sina samhällsuppfattningar hos densamma. De möta där i lyckligaste fall indifferent, i vanliga fall motståndare eller fiender. Proportionella val till parlamentet betyda således icke mycket, om fortfarande funktionarismen i ett enda partis intresse utövar en statsmakt, som är lika stor, ibland mera vittfamnande än parlamentets.

Regeringen har visserligen makt över utnämningarna. Men denna befogenhet användes ej tillräckligt för ämbetsmannakårens demokratisering. I allmänhet äro, såsom allmänt bekant regeringarna själva tämligen utan idealitet eller ock räddhågade och, även om viljan är god, har man ofta intet val. Antalet personer med framstående tekniska kunskaper är begränsat. Pappersmeriterna bliva trots allt en utgångspunkt för befordringarna. I många högre ämbetsverk, särskilt domarkårerna, komplettera de dessutom i verkligheten sig själva. Någon hänsyn till de andliga fallenheterna får härunder föga utrymme. Ett känslöst odemokratiskt tänkesätt betraktas sällan såsom någon olämplig egenskap, utan snarare som en betryggande merit för en högre befordran. Formell skarpsinnighet på bekostnad av innehållet är också uppskattad. Ett tänkesätt åter, som vill efter förmåga behjärta främst de mänskliga behoven hos den stora allmänheten, vinner föga uppmuntran inom ämbetsverken och deras befordringsväsende.

Inom stater med dynastisk styrelse skärpas dessa missförhållanden. Den monarkiska anden inom kåren vinner stöd från tronen. Klyftan mellan folkets liv och byråkratiens makt vidgas.

Uti denna ämbetsmannamaktens samling om en enda partiriktning gives emellertid en motvikt, en favör över den parlamentariska makten. Ämbetets uppenbara egenskap att vara till för alla och ej blott för ett parti kan ej undgå att utgöra en väckelse till moderation och universalitet. Aktningsvärda försök därtill förekomma därför ofta, ja nästan i regel, ehuru självövertvinnelsen merendels ej mäktar annat än mindre uppgifter. Den strandar inför omfattande realitetsfrågor, som gälla politiskt skiljande principer. Alldeles brukar behärsksningen förloras i en ämbetsutöning, som skall träffa avgörande i hetsiga politiska dagsfrågor. I dylika fall slå ofta ämbetsmännen även i ämbetet vakt om sitt parti i första hand, ehuru visserligen instinktivt och omedvetet. Kränkningar av de medborgerliga rättigheterna genom ämbetsmannens förakt för desamma eller

bristande insikt om deras värde begås opåttalt eller bedömas av domstolarna med största överseende. Därest åter demokratin i sin kamp för livet mot byråkratien kan finnas på något uttänkbart sätt hava tangerat lagarna och särskilt dem, som befästa byråkратиens makt, då finnas mången gång inga rimliga gränser för strafflystnaden. I dessa fall kan ämbetsmannen vara mera fanatiker än politikern. Partilivet sammanför partimänniskorna i någon mån och vidgar deras förståelse av varandra. Ämbetsmannen får ofta ingen annan social insikt och vägledning i motståndarnas tankar än genom de förvildade hetsartiklarna i hans dagliga tidning.

För att förstå systemet måste nu erinras även om ett annat inflytande. Mot slutet av medeltiden framträdde inom de särskilda staternas offentliga politik ett strävande att *genom statsmakten övertaga förmyndarskap över nästan alla mänskliga verksamhetsområden*. Denna statskonst, på det ekonomiska området benämnd merkantilism, krävde av statens ämbetsmän kunskap, erfarenhet och omdöme i realiteterna. Deras utbildning för ändamålet samt deras rätt och plikt att tänka själva var därför föremål för statsmaktens omsorger.

När denna tidsanda, i sig själv ingalunda förkastlig, emellertid började visa även sina avigsidor, slog opinionen under ledning av doktrinen som vanligt om i det motsatta. Under 1700-talets senare hälft förmärktes nya vindkast, som i individens fria företagsamhet såg enda garantien för ett lyckligt samhällsliv. Denna åskådning, ett utslag av tidens så kallade *liberala strävanden*, ville inskränka statens verksamhet till det minsta möjliga. Med denna omkastning i grundsatser följde ett försummande av ämbetsmännens sakliga utbildning och förmåga av omtanke. Den formellt juridiska utbildningen blev tillräcklig för en ämbetskår, som endast hade till uppgift att författningsenligt expediera frågorna och ej lösa dem.

Den nuvarande statsfunktionarismen utmärker sig således icke blott genom att den helt naturligt tager sin behöriga andel i hela systemets strävanden efter yttre makt och herravälde över människorna. Den är dessutom inpassad i en organisation, främmande för social hänsyn och medkänsla i vitala angelägenheter.

Dessa konstitutiva brister stödjas ytterligare genom ett annat tidslyte. Ämbetsmannamakten är *industrialiserad* liksom så mycket annat.

I våra dagar ha förmögenheterna i följd av ångans och elektricitetens frigörelse antagit väldiga proportioner samt genom aktiebolags-

inrättningen lättare än förut fördelats på många händer inom de förmögnare klasserna. Bland dessa intressekretsar befinna sig de högre ämbetsmannakårerna och de unga män, som aspirera till högre befordringar. De själva eller släktingar till dem äro i stor utsträckning aktieägare i de industriella företagen eller hava utsikt att bliva det eller umgås på vänskaplig fot med dem, som hämta inkomster ifrån industrierna och jordvärdena. Ämbetsmän, som icke hava del i de inflytande förtjänsterna, sträva på grund av sin sociala ställning att uppnå samma förmånliga ekonomi för de många nya behovens tillfredsställelse. Därav har begripligt nog följt allmän spekulation i industripapper inom ämbetsmannakåren och ett allmänt bemödande att vinna biförtjänster genom officiella eller privata anställningar hos storkapitalet.

Storindustriens män å sin sida söka gärna genom sådana anställningar binda i sina företag framskjutna personer på grund av såväl deras skicklighet och erfarenhet i formerna som det inflytande de genom sin auktoritet eller i sitt ämbete äga mångenstädes. Även underordnade statsämbetsmän komma på detta sätt i stor utsträckning i beroende.

Följden av detta tillstånd har blivit en dualism och en motsägelse i vår författning, som det verkligen icke är för tidigt att börja gå något till rätta med. Genom den allmänna och lika rösträtten i förening med proportionella val har man, så vitt på formerna ankommer, sökt låta olika meningar komma till tals och särskilt mängden av förbisedda i samhället tillagts något inflytande för att kunna avhjälpa sina bekymmer. Denna författningsreform för omdaning av riksdag och regering ointetgöras eller förringas i mycket hög grad till sin verkan genom att den lämnat ämbetsmannamakten i det stora hela oberörd av densamma. Ehuru riksdagsmandaten fördelas någorlunda skäligt mellan partierna, måste man konstatera, att ämbetsmannamakten, representerad genom de högsta ämbetsmännen, i själva verket fortfarande är ett enda partis, nämligen högerpartiets, privata domän. De högre ämbetsmännen äro, som redan framhållits, av naturliga skäl i regel till sinnelaget synnerligen konservativa. De utöva även ett stort inflytande i det politiska arbetet för att slå vakt även om det beståendes orättvisor. Genom sin makt över förvaltningen och rättsskipningen påtvingar den också i stor utsträckning de lägre tjänstemännen sin anda icke minst genom behärskandet av befordringsväsendet.

Man skulle nu kunna tro, att vänsterregeringar skulle under sin styrelses dagar uppblanda den högre ämbetsmannakåren något mera med

personer av annan mera folklig samhällsåskådning, då ju högerregeringar i regel utnämna till ledande ställningar endast sina män. Detta sker dock i mycket ringa grad.

Orsakerna därtill äro nog flera. För uppbärandet av maktpåliggande tekniska uppgifter stå oftast icke andra personer till buds än högermän. Ofta komplettera i själva verket ämbetsverken sig själva, såsom fallet lär vara exempelvis med högsta domstolen. Det anses icke gå för sig gärna att gå ifrån de förslag, som komma ifrån verken själva. Vänsterregeringar synas också ofta föreställa sig, att de för att kunna leva och uträtta något måste stå på bästa möjliga fot icke minst med högerpartiet i landet. Detta sker enklast och billigast nu som i alla tider med att man förlänar dem ämbeten utan förstånd på, att detta blir en kostsam affär för folket. Förr i tiden sades det, att Konungen personligen önskade förbehålla sig oavsett parlamentarism och dylika nyheter ett avgörande inflytande vid tillsättande av högre ämbetsmän, i all synnerhet landshövdingar. Hur nu därmed förhåller sig är mig verkligen icke bekant. Det gamla kravet, att särskilt landshövdingarna måste såsom det heter representera, det vill säga bjuda främst överklassen i länet och ibland även förtroendemän från bygderna på festmåltider — en för de inbjudna även enligt mitt tycke mycket angenäm ordning — bidrager kanske också till att personer, som äga förmögenhet eller sällskapstalanger och även på den grund helt naturligt blivit högermän, anses icke kunna undvaras. Visst är emellertid, att även vänsterregeringar utse merendels högermän till spetsar inom både administrationens och rättsskipningens värld. Landshövdingarna till exempel äro i regel högermän i sinnelag och oftast även i partibeteckning. Endast undantagsvis ifrågakommer, att någon högerliberal och en och annan gång även en centerliberal kommer i åtanke, och detta gör för övrigt, såsom erfarenheten visar, mången gång icke så stor skillnad. All denna självfallenhet framkallar ock hos den högre ämbetsmannamakten en sådan trygghet i besittningen av densamma, att den icke ens av fruktan söker gå något till rätta med sig själv.

På grund av vad sålunda anförts hemställes,

att riksdagen ville hos regeringen begära ett allvarligt övervägande, huruvida, i avvaktan på en bättre värld, bör till menige mans båtnad vid utnämningar av högre administrativa och judiciella ämbetsmän och särskilt landshövdingar tillses, att ej, i motsats till

författningen om allmän och lika rösträtt i förening med proportionella val, ämbetsmannamakten i själva verket fortfarande förblir huvudsakligen ett enda partis, högerpartiets, privata tillhörighet och därigenom ointetgör eller högeligen förminskar förenämnda författningsreforms effektivitet.

Stockholm den 30 januari 1923.

Carl Lindhagen.
