

N:o 195.

Af Herr **R. Carlén**: *Om förändrad organisation af Stats-Rådet samt med förslag till detsammans fördelning på tvänne afdelningar eller konseljer med skilda verksamhetsområden.*

Att genom antagande af nu gällande Riksdags-ordning det parlamentariska styrelsesättet äfven i vårt land blef en möjlighet, lärer icke af någon förnekas. Att denna möjlighet inom kort skall blifva en nödvändighet, torde äfven af de flesta numera erkännas. En känd sak är åtminstone, att parlamentarismens anspråk, i början tveksamt framträdande, dag efter dag tillvuxit i kraft och bestämdhet, och att motståndet, i början ihärdigt kämpande för bibehållande af den gamla positionen, alltmora gifvit vika och slutligen öfvergått till en eftergifvenhet, som lemnar mycken ringa utsigt för det antagandet, att dessa anspråk kunna med framgång bekämpas.

Får man häraf sluta dertill, att det parlamentariska styrelsesättet har framtiden för sig, så vill det synas, som om hvarje redlig fosterlandsvän, han må för öfrigt i principen vara vän eller fiende till detta styrelsesätt, borde vara angelägen derom, att den i allt fall oundvikliga öfvergången dertill må ske med lugn och värdighet, och att förändringen må genomföras med sådan måtta och begränsning, att den stannar vid det nödiga och nyttiga och icke ovist rubbar sjelfva statsskickets grundvalar.

Är nu detta antagande riktigt, så torde äfven få antagas, att hvarje ärligt menadt försök i dylikt syfte skall med välvilja anses; och det är i sådan förhoppning jag vågar påkalla någon uppmärksamhet på nedanstående förslag till en förändrad organisation af Konungens Stats-Råd, hvaraf frågans lösning i så väsendtlig mån beror.

Mycket väl inser jag, att statsrådsledamöterna sjelfve äro bäst i tillfälle att med full sakkännedom uppgöra dylika förslag och att reformens genomförande säkrast skulle befordras genom regeringens initiativ. Men då regeringen redan mer än en gång under sednare tiden föreslagit förändringar i konseljens sammansättning och verksamhet, utan att lyckas vinna representationens bifall till sina förslag, så torde man ej kunna invagga sig i den förhoppning, att den alltför snart äfventyrar ett nytt afslag. Och i allt fall: manne ej under nuvarande förhållanden regeringens anseende, så nödigt för

framgången af dess sträfvanden i allmänhet, bättre bevaras, om den i frågor af förevarande natur får sig anförtrordt afgörande i sista hand, än om den utan ledning af representationens på förhand kända uppfattningar nödgas sjelf taga initiativet. För min del tror jag detta och tvekar derföre ej att underställa den viktiga frågan Konstitutions-Utskottets upplysta pröfning.

Det parlamentariska styrelsesättet fordrar i första rummet, att Regeringen och Riksdagen äro ense i stora frågor, att den anda, i hvilken riksstyrelsen föres, af riksdagsmajoriteten gillas. Det fordrar vidare, att Regeringen, sedan den blifvit ense med Riksdagen om hvad göras skall, ställer sig i spetsen såsom ledare, handlar med all den snabbhet, ärendenas mogna pröfning medgifver, verkar med all den kraft, dess höga ställning skänker. Men för att regeringsledamöterna skola kunna fullgöra hvad man af dem härutinnan förväntar, erfordras, att de, som numera genom rättigheten att deltaga i Riksdagens förhandlingar äro i tillfälle att personligen samverka med Riksdagens ledamöter, ega tid och lust att med uppmärksamhet följa dessa förhandlingar samt att ostörda af sådana bestyr, som kunna fullgöras lika bra af andra än statsmän, såsom verkliga sådana använda sina krafter mera uteslutande åt de stora frågor, som djupare ingripa i samfundslifvet och på hvilkas lösning samhällets bestånd och utveckling bero.

Erkännes nu detta, så torde äfven erkännas, att den nuvarande organisationen af Stats-Rådet, om icke omöjliggör, dock i hög grad försvårar uppfyllandet af de anspråk, det parlamentariska styrelsesättet ställer på Konungens rådgifvare. Under de månader Riksdagen är samlad, upptages Statsrådets tid af riksdagsförhandlingarne nog mycket för att tillåta dem att i lugn begrunda och utarbета planen för nödiga reformer i samhällsinrättningarne och deraf föranledda nya organisationer; under hösten börja förberedelserna till nästa års statsreglering jemte andra ständigt återkommande riksdagsfrågor; och en god del af mellantiden erfordras för den hvila, som handläggandet af oafbrutet inströmmande besvärsmål, ansökningsärenden och i allmänhet de löpande regeringsbestyren sparsamt nog medgifver. Bland dessa bestyr finnes dessutom en hel mängd, som hos statsrådsledamöterna förutsätter grundliga juridiska studier, omfattande författningskunskap och en embetsmannarutin, som ej alltid är att finna hos den, hvilken eljest skulle vara synnerligen skickad att inträda i en regeringskonselj, så beskaffad som det parlamentariska styrelsesättet kräfver.

På sednare tiden har med mycken ifver förordats ett medel att afhjelpa den nu ifrågavarande olägenheten, nemligen det, att befria regeringen från en del besvärsmål och öfverflytta dem till Högsta Domstolen. Såvidt fråga är om de rent judiciella målen är häremot ingenting att anmärka; tvärtom torde alla vara ense derom, att regeringen ju förr dess heldre bör befrias från all befattning med dessa mål. Men de äro få och obetydliga,

jemförda med de på regeringens handläggning jemväl beroende mål af ekonomisk eller administrativ beskaffenhet eller i hvilka ingår något element af nämnda art; och om de ledamöter af Konungens råd, af hvilka en verklig statsmannaverksamhet kräfvades, ej befrias äfven från dessa mål, qvarstå tillräckligt stora hinder för utöfvande af en sådan verksamhet.

Visserligen är det ifrågasatt, att jemväl bland de sednast nämnda målen verkställa en utgallring och till Högsta Domstolen öfverlemna dem, som äro af blandad judiciel och administrativ beskaffenhet. Det lär dock ej kunna förnekas, att mot ett sådant tillvägagående rätt besinningsvärda betänkligheter kunna uppkastas. Jag tillåter mig nämna några, utan anspråk att säga något nytt i detta länge ventilerade ämne.

Så t. ex. torde kunna åtminstone ifrågasättas, huruvida regeringen, som enligt grundlagen är enväldig i den ekonomiska lagstiftningen, skall kunna utöfva denna viktiga funktion på ett fullt tillfredsställande sätt, derest den ej oafbrutet är i tillfälle att öfverskåda de ekonomiska lagarnes verkan, för att kunna i rätt tid ingripa och afhjelpa lagarnes brister. Det låter säga sig, att liksom detta tillfälle beredes regeringen endast derigenom, att de skiftande företeelserna i det verkliga lifvet komma till dess kännedom, en sådan kännedom, just i de fall då den är som mest nödig, ej kan säkrare inhemtas, än genom de klagomål, hvartill lagarnes tillämpning gifver anledning. Hvad Konungens konselj sålunda i erfarenhet förlorade skulle visserligen komma Konungens Högsta Domstol till godo, men emellan den förra och den sednare finnes intet sådant samband, att man kan förvänta, det Högsta Domstolens ledamöter skulle kunna så oafåtligt, som nödigt vore, bibringa ledamöterna af konseljen sina under lagarnes tillämpning gjorda iakttagelser; och dessa iakttagelser torde sålunda i de flesta fall blifva ett, visserligen mycket värderikt, men för riksstyrelsen temligen oåtkomligt kapital. Vål står det Riksdagen öppet att i petitionsväg fästa regeringens uppmärksamhet på bristerna i denna del af lagstiftningen äfvensom anvisa sättet att afhjelpa dem. Men dels har erfarenheten redan tillräckligt ådagalagt, att det icke hafver sig så lätt att genom beredning af de tillfälliga Utskotten åstadkomma något Kamrarnes gemensamma beslut, och dels är fara värdt att, om en sådan utväg vore den enda tillgängliga, sjelfva lagstiftningsmyndigheten snart skulle öfverflyttas på Riksdagen och densamma blifva i sjelfva verket äfven regerande, under det att den s. k. regeringen skulle nedsjunka till en blott viljelös verkställare af representationens beslut.

Vidare kan anmärkas, att den ifrågasatta anordningen skulle kunna medföra äfven den olägenhet, att den administrativa domsrätten komme att utöfvas af personer, som hvarken genom föregående studier, ombetsverksamhet eller deraf utbildadt åskådningssätt kunna antagas för kallet synnerligen lämpliga. Den ekonomiska lagstiftningen är bygd på helt andra grunder

än den judiciella. Den hvilat nemligen i allmänhet ej på allmängiltiga rättsprinciper utan måste taga hänsyn till tillfälliga förhållanden, rätta sig efter de täta skiftningarne i den industriella verksamheten och tillgodose behofven på skilda tider och skilda orter, på skilda sätt. Och tillämpningen af en så beskaffad lagstiftning torde kräfvat en större insigt i statsförvaltningens mångfaldiga bestyr och en vidsträcktare kännedom om de praktiska verkningarne af lagarnes tillämpning i ena eller andra riktningen, än man kan fordra af de män, som endast på grund af sin juridiska öfverlägsenhet blifvit kallade att intaga en plats i Högsta Domstolen.

Om det i följd häraf är att befara, att sjelfva målen skulle kunna lida af de ensidigt juridiskt bildade domrarnes invanda formalistiska åskådningssätt och af målens intvingande under den för domstolsförhandlingar i allmänhet sedvanliga omständligheten, så är det med säkerhet lika mycket att frukta, att förändringen jemväl skulle menligt inverka på sjelfva domstolen, betraktad såsom högsta instans i verkliga rättsfrågor. De rent juridiska disciplinerna äro numera tillräckligt många och svårlärda för att tillåta någon att, jemte dem, så grundligt studera vår invecklade förvaltningsrätt, som af en lagtillämpare i högsta instans erfordras. Och den någon gång tillförene försökta metoden att fylla den häraf uppkomna brist genom att i Högsta Domstolen inflytta personer, hvilka ega särskild insigt i nämnda rätt, men sakna grundliga juridiska studier och domareerfarenhet, torde ej mana till efterföljd, såvida annars samhällets trefnad väsendtligen beror derpå, att den, som i högsta instans skall tillämpa de lagar, som reglera rättsförhållandena man och man emellan, ej är okunnig om desamma och ej saknar den praktiska öfning att leta sig fram genom labyrintherna i vår gamla lag, hvilken endast för den högst ovanligt begåfvade kan vara öfverflödigt. Den nu anmärkta betänkligheten kan visserligen undanrödjas derigenom, att Högsta Domstolen förstärkes med en särskild afdelning för handläggning af de judicielt-administrativa målen allena; men ett förslag i sådan syftning, under form af införande af en s. k. regeringsrätt, har redan varit föremål för representationens pröfning och dervid fallit, såsom det förefaller mig, på goda grunder. Också har alltsedan icke ens ett försök blifvit gjordt att återupptaga förslaget.

Att dessa betänkligheter mot öfverflyttande till större delen på Högsta Domstolen af de besvärsmål, som nu tynga konseljen, äro af den afgörande betydelse att de kunna anses såsom *ovillkorligen* hinderliga för en dylik anordning, vågar jag för min del ej antaga. Men det tror jag mig kunna med fog påstå, att de med anordningen följaktiga olägenheter äro tillräckligt betydande för att ej böra äfventyras, med mindre man i utbyte vinner fullt det afsedda stora målet, det nemligen, att Konungen vid val af de män, som i egenskap af hans rådgifvare skola leda våra politiska öden, må kunna vända sig till enhvar, som är i besittning af erforderliga statsmannainsigter och i

öfrigt eger såväl hans som representationens förtroende, samt att man af dessa män ej nödgas fordra, utöfver det arbete, dem såsom statsmän åligger, jemväl ett sådant, som i följd af sin natur är egnadt att draga sinnet från de stora frågorna, splittra omtanken och i förtid utnöta själens krafter.

Är denna uppfattning riktig, så blir frågan: månne den ifrågasatta anordningen, äfven så omfattande som sednast är nämndt, kan blifva tillfyllestgörande för att vinna det eftersträfvade målet?

Det är sannt, att Konungens rådgifvare skulle befrias från ett stort antal besvärsmål och således från en icke oväsentlig del af den arbetsbörd, som nu tynger dem. Men om man också lyckas i det mycket svåra försöket att verkställa en fullt tillfredsställande bodelning emellan de judicielt-administrativa besvärsmålen och de rent administrativa, hvilka fortfarande skulle af Stats-Rådet handläggas, månne icke för afgörandet af många bland dessa sednare äfven fordras andra studier och erfarenheter än statsmannen förvärfvat, och månne ej bland dem kunna finnas sådana, som taga i anspråk en tid, som kan blifva nödig för mera djupt ingripande frågors lösning?

Jag är förvissad, att förhållandet är sådant, och tillåter mig såsom bevis anföra ett enda exempel. Nyligen drogs, såsom bekant är, under Hans Maj:ts Konungens pröfning Stockholms stadsfullmäktiges åtgärd att tillförbinda hufvudstaden räntegaranti för en s. k. bergslagsbana. Endast i det målet, som, odelbart som det var, antagligen kommit att i sin helhet hänföras till de rent administrativa målens grupp, var att pröfva 1:o) åtskilliga stadsfullmäktiges jäfaktighet, 2:o) kommunalrepresentationens behörighet, 3:o) det afsedda företagens ändamålsenlighet i allmänhet, 4:o) dess särskilda gagn för kommunen och 5:o) beskaffenheten af de villkor, hvarunder garantien borde lemnas. Det är lätt att inse, hurusom ett enda dylikt mål kan, mer än tillbörligt är, inkräkta å regeringsledamöternes dyrbara tid; och hvem vet, om ej, derest denna enda fråga icke funnits, innevarande riksdag kunnat hugnas med ett eller annat väl behöfligt lagförslag mera från regeringen eller om ej någon annan mera allmänt riksviktig fråga kunnat hos styrelsen finna sin ännu efterlängtade lösning?

Är nu förhållandet sådant, att det enda i sednare tider ifrågasatta medel till det af alla önskade målets vinnande, eller judicielt-administrativa målens öfverflyttande från konseljen till Högsta Domstolen, skulle kunna 1:o) betaga dem, som hafva sig anförtrodd den ekonomiska lagstiftningen, erforderliga materialier för detta viktiga uppdrags fullgörande, 2:o) menligt inverka på den egentliga rättskipningen i högsta instans och 3:o) i allt fall ej till fullo befria dem, som hafva att om riksstyrelsen sig vårda, från ett arbete, hvarmed statsmän i sådan ställning ej borde belastas; — är förhållandet verkligen sådant, så blir frågan den, huruvida något annat bättre och tillförlitligare medel finnes?

Utan tvifvel finnes det, och jag behöfver endast erinra om Frankrikes *Conseil d'Etat* för att styrka befogetheten af detta påstående. Men hvad som är lämpligt i ett land, rikt på medel, villiga att offras, rikt på intelligenta krafter, villiga att användas, är ej antagligt der, hvarest tillgången på såväl det ena som det andra är temligen begränsad. Lyckligtvis behöfva vi ej heller, så vidt jag förstår, en så stor apparat, utan torde kunna, på grunden af det redan befintliga, med ganska ringa omgångar uppnå målet.

Det är allmänt bekant, att, innan regeringsärendena förekomma i konseljen, de behandlas i den s. k. statsrådsberedningen, samt att, då fråga är om besvärsmål, ofta nog ej andra konseljledamöter äro närvarande än de konsultativa statsråden, vederbörande departementschef och möjligen äfven justitie statsministern. Jag har hört uppgifvas, att det jemväl numera ej sällan brukas, att för dylika mål särskilda konseljer hållas, hvori deltaga endast de statsrådsledamöter, som öfvervarit deras handläggning i statsrådsberedningen. Denna mycket praktiska anordning, redan anvisad i 8 § af Regeringsformen, är dock uppenbarligen ej tillfyllestgörande, ty dels finnas utan tvifvel flera besvärsmål af den principiella betydelse, att alla statsråden anse sig böra öfvervara dem, och dels tvingas i allt fall hvarje departementschef att deltaga i alla de mål, som äro hänförliga under hans departement, och knappast ett enda sådant torde finnas, till hvars handläggning ej inkomma mål, hvilkas afgörande fordrar äfven andra studier och annan erfarenhet än statsmannens.

Emellertid lemna denna anordning en god ledning till frågans lösning, och det är på densamma jag grundat det förslag, jag nu går att framlägga. Detta förslag, som hvilar på den grundsats, att de Konungens rådgifvare, som skola handhafva de egentliga regeringsärendena och sålunda intaga en företrädesvis politisk ställning, skulle befrias helt och hållet från utöfvandet af den administrativa domsrätten, hvilken det oaktadt fortfarande skulle blifva ett regeringsåliggande, innefattas i följande bestämmelser:

att Konungens Råd delas i tvänne afdelningar;

att hvardera afdelningen bildar en särskild konselj, den ena för de egentliga regeringsärendena, hvartill äfven skulle räknas besvär öfver tjänstetillsättningar, och den andra för alla besvärsmål i öfrigt;

att den förra konseljen, som skulle kunna benämnas Ministerkonselj, består af sex, högst sju, och den sednare, som skulle kunna kallas Statsrådskonselj, af fem ledamöter;

att Konungen, som eger bestämma statsdepartementens antal och verkningsskrets, bland ministerkonseljens ledamöter nämner departementschefer och en statsminister, hvilken jemväl fungerar såsom konseljpresident;

att åt departementscheferne öfverlemnas, mera oförtydligt än i nu gällande Regeringsform, rättigheten att hvar för sig meddela erforderliga föreskrifter till vederbörande embetsverk och embetsmän för ärendenas beredning, för upplysningars infordrande och för att bringa regeringens beslut i förvaltningsfrågor till verkställighet;

att Statsrådskanseljens ledamöter få sig uppdraget att, jemte handläggning af besvärsmålen, utarbete nödiga ansedda ekonomiska, administrativa och kommunala lagar och författningar;

att vederbörande departementschef må vara berättigad att deltaga i lagstiftningsarbetena inom den rådsafdelning, som bildar statsrådskanseljen, samt

att Konungen eger, när han så finner nödigt, sammankalla alla rådgifvarne till sammansatt konselj; hvilket måhända alltid borde ske då nya lagar äro i fråga att utfärdas;

Och borde i följd af kanseljens delning samt möjligheten af inskränkning i departementens antal och målens öfverflyttande från ett till annat, kanslitjenstemännen vara underkastade skyldigheten att, hvar i sin grad, tjenstgöra under hvilken statsrådsafdelning som helst och i hvilket som helst departement, dem anvisades.

Att jag i detta förslag adopterat det gamla yrkandet om en kanseljpresident och om uteslutande ur grundlagen af bestämmelsen om statsdepartementens antal, torde ej behöfva särskildt motiveras. Motiven till förslaget i öfrigt äro i det föregående kortligen angifna. Jag ber endast att få angifva en särskild, förut ej vidrörd fördel af förslagets antagande.

En hvar lär inse, att det ligger största vikt derå, att kontinuitet eger rum jemväl i den ekonomiska lagskipningen, äfvensom att de män, som skola författa våra ekonomiska lagar, ega öfning i dylikt författarskap. Då det nu är en oundviklig följd af det parlamentariska styrelsesättet, att kastningen af de politiska vindarne kunna oftare än eljest medföra ministerkriser, måste under nuvarande förhållanden, då samtliga statsråden kunna göra anspråk på att betraktas såsom politiska personligheter, omförmälda lagskipningskontinuitet och öfningen i författandet af lagar gå för riksstyrelsen förlorade hvarje gång, en sådan kris föranleder ministèrombyte. Deremot, om de Konungens rådgifvare, hvilka hafva dessa särskilda bestyr sig uppdragna, intaga en sådan ställning, som mitt förslag anvisar den s. k. statsrådskanseljen, torde ledamöterna af densamma i de aldra flesta fall finna sig oberörda af de politiska

opinionsvindarne och kunna alltså saklöst kvarstanna på sina platser, äfven om alla ledamöterna af ministerkonseljen måste lemna rum för andra.

Innan jag slutar anser jag mig böra upptaga en invändning, som är att förutse, nemligen den att föreslagna förändringen dock ej kan genomföras utan statsverkets betungande med anslag till nya löner. Derest statsråds-konseljens ledamöter tilläggas lika stor aflöning, som de nuvarande konsultativa statsråden, hvilket dock kanhända ej vore nödigt, så skulle ganska riktigt tvänne nya statsrådslöner å tillsammans 24,000 R:dr möjligen erfordras. Alldeles gifvet är detta dock ej; ty med den lättnad i göromål, som skulle departementscheferne beredas, är det ingalunda oantagligt, att tvänne departement skulle kunna förenas under en chef, och inträffade detta, så blefve, genom indragningen af en departementschefs lön af 15,000 R:dr, hela tillökningen 9,000 R:dr, en nog liten summa att i och för sig hindra en anordning, som eljest vore ändamålsenlig. För öfrigt bör besinnas, att man genom denna uppoffring bereder sig möjlighet till en vida större framtida besparing, enär nästan såsom visst bör antagas, att den eljest nödiga öfverflyttningen af besvärsmålen till Högsta Domstolen inom kort skall framkalla behovet af en ny division inom denna för handläggning af endast dylika mål, och såvida grundlagens bud om antalet domare i högsta instans skall kvarstå oförändradt, blefve följaktligen minst åtta nya justitierådslöner erforderliga. Ville man åter äfventyra försöket att låta nuvarande justitieråd handlägga de judicielt-administrativa besvärsmålen i omvexling med de judiciella målen, så beröfvar man sig all utsigt till vinnande af det önskningsmålet att få Högsta Domstolen reducerad till sina ursprungliga dimensioner af en enda afdelning, hvilket mål annars torde kunna uppnås när som helst, endast Högsta Domstolen befriades från den för dess egentliga verksamhet temligen främmande laggranskning, som hitintills erfordrats endast i följd deraf, att en ändamålsenligt organiserad juridisk lagberedning med sin sidordnade granskningsnämnd saknats.

Frågan om Högsta Domstolens reducerande till en enda afdelning och inrättandet af en juridisk lagberedning hörer väl ej till ämnet för denna motion, men då jag nödgats vidröra densamma och äfven *dess* lösning beror i icke oväsentlig mån af den föreslagna ombildningen af Konungens råd, torde det tillåtas mig att afsluta min vördsamma framställning med att i några korta drag teckna den organisation af statens förnämligare institutioner, som skulle genom bifall till det föreslagna förslaget lätt nog kunna vinnas.

Denna organisation skulle bestå af:

en *Minister-konselj* af sex eller sju ledamöter, handläggande de egentliga regeringsärendena och inför representationen ansvarig för riksstyrelsens förande;

en *Statsråds-konselj* af fem ledamöter, utöfvande domsrätt i högsta instans i alla icke judiciella mål och utgörande en ekonomisk lagberedning, i det närmaste oberoende af de politiska vindkasterna;

en *Juridisk Lagberedning* af tre tillförordnade ledamöter, samverkande, då frågornas natur så fordrar, med den ekonomiska lagberedningen, skyldiga att utarbete de lagar, Regeringen vill föreslå Riksdagen, och att afgifva utlåtande öfver Riksdagens framställningar i lagfrågor; samt slutligen

en *Högsta Domstol* af tolf ledamöter, arbetande på en afdelning och följaktligen egnad att uppehålla enhet i lagskipningen, befriad från alla för domare-embetet främmande bestyr.

Hvad än må kunna anmärkas emot denna organisation, icke lär man kunna förneka, att arbetsfördelningens stora lag är iakttagen och att funktionärernas antal är inskränkt till det minimum, som åtminstone för det närvarande är nödigt äfven i ett så litet land som vårt kära fädernesland.

Stockholm i Februari 1872.

Rich. Carlén.

Rättelser:

i motionen N:o 87.

Sid. 29, rad. 5 nedifr. *står*: varglo, *läs*: varg, lo,

i motionen N:o 165.

Sid. 20, rad. 12 nedifr. *står*: framställa, *läs*: hemställa,