

N:o 20.

Ank. till Riksd. Kansli den 2 April 1884, kl. 1 e. m.

*Andra Kammarens Tredje Tillfälliga Utskotts Utlåtande N:o 3,
i anledning af väckt motion om undersökning af de ut-
vägar, som kunna finnas att tillgå för afhjelpande af
olägenheten med afseende på mängden af de ärenden,
som nu af Kongl. Maj:t i Statsrådet skola behandlas.*

Från Riksdagens Andra Kammare har till Utskottet öfverlemnats en af Herr *Ola Andersson* väckt motion (N:o 84), hvori hemställes, att Riksdagen måtte i skrifvelse till Kongl. Maj:t anhålla, »det Kongl. Maj:t tacktes taga i öfvervägande, huru den ofta öfverklagade olägenheten med afseende på mängden af ärenden, som nu utaf Kongl. Maj:t i Statsrådet skola behandlas, må kunna lämpligast afhjelpas, samt derom till Riksdagen framlägga förslag i de fall, der Riksdagens beslut erfordras eller eljest kan påkallas».

Såsom motivering för det yrkande motionären framställt erinrar han derom, att, allt sedan Statsrådet genom den år 1840 inträdda grundlagsförändringen omorganiserades och ända intill den dag som är, det af regering och Riksdag upprepade gånger erkänts, att regeringens ledamöter äro öfverhopade med en mängd ärenden af beskaffenhet att kunna och böra både af andra myndigheter och — hvad en del besvärs-

mål angår — af Högsta Domstolen i sista hand afgöras. Väl hafva under tidernas lopp åtskilliga af sistnämnda slags ärenden, hvilka förut af dömts af Konungen i Statsrådet, öfverflyttats till Högsta Domstolen såsom sista instans; men detta oaktadt har, i följd af den ökade folk-mängden och det i alla riktningar vidgade och stegrade nationella arbetet, mängden af till departementen inkommande mål årligen ökats. Beträffande beskaffenheten af dessa mål anser motionären en granskning af statsrådsprotokollen för ett enda år tillräckligt ådagalägga, att, till en mycket anseelig del, dylika ärenden, hvilka Konungens rådgifvare hafva sig ålagdt att handlägga, utreda och inför Konungen i Statsrådet föredraga, äro snart sagdt löjligt obetydliga, ett förhållande, hvarpå slående exempel ofta anförts inom Riksdagen. Liksom häri ligger en olägenhet för regeringen, som denna måste vara angelägen att få undanröjd, kan det tydligtvis icke heller för landet och för representationen vara likgiltigt, att Konungens rådgifvare nedtryckas af en mängd mer eller mindre lumpna småärenden och derigenom hindras att mera odeladt egna tid och krafter åt verkliga regeringsomsorger samt åt viktiga och behöfliga reformer. Lika litet kan landet anse lyckligt, om dessa löpande småärendens ständigt växande mängd allt mera skall hos den svenska ministern påkalla och utbilda icke statsmannen utan tjänstemannen, och Konungen i följd häraf vid valet af sina rådgifvare nödgas i vida högre mån afse skicklighet för och vana vid dylika ärendens formella behandling, eller hvad man vanligen kallar embetsmannarutin, än egentliga statsmannaegenskaper, framstående politisk duglighet och en vidsträckt erfarenhet af vår näringsverksamhets och vår odlings större och mera allmänna behof. Med hänvisning till dessa synpunkter, så betydelsefulla för vårt folks kraftiga utveckling och vår representations lyckliga samverkan med regeringen, bemöter motionären det inkast han förutser, att yrkanden och förslag, som afse omorganisation af regeringsarbetet och underlättande af Statsrådets verksamhet, väl snarast böra komma från regeringen sjelf. Han framhåller dervid äfven, hurusom regeringen flere gånger redan tagit initiativ i frågan, samt omnämner i korthet likaledes ett par af de betydligare försök, som inom Riksdagen och på initiativ utgående från representationen gjorts för att åstadkomma en förändring, med afseende på hvilken det tydligtvis icke längre gäller att vitsorda *behofvet*, utan att utfinna *sättet*.

Då det emellertid visat sig, att de olika förslag, som framträd för att här råda bot, ofta gått i vägen för hvarandra, framhåller motionären, huru viktigt det är att nu en gång »samtidigt kunna få taga i öfvervägande de olika utvägarne för ändamålets vinnande, på det ej

samma skådespel skall å nyo under ett eller annat decennium upprepas, att när *det ena* föreslås och pröfvas, så vill man väl saken, men anser *det andra sättet* lämpligare, hvarigenom ingenting blir utaf». Motionären tilltror sig emellertid icke att sjelf framlägga fullständigt förslag till frågans definitiva lösning; han är öfvertygad, att ifrån regeringen framlagdt, af fullständigare utredning åtföljdt förslag skall göra hela ärendet öfverskådligare samt bättre befordra dess framgång. Och då han med skäl fruktat de formella svårigheter, hvilka resa sig för en dylik frågas systematiska behandling inom Kamrarne, enär den, såsom på en gång berörande både grundlags-, civillags- och ekonomilags områden, måste för sina olika delar kräfva olika Utskotts behandling, har han inskränkt sig till ofvan återgifna, i obestämda drag hållna skrifvelseförslag.

Den fråga motionären härmed å nyo bragt å bane har, såsom han ock sjelf antyder, både ett betydelsefullt innehåll och en redan ganska omfattande historia. Att rätt bestämma arten af och gränsen för Statsrådets verksamhet inom den konstitutionella monarkien, att uti detta regeringens centralorgan så sammanföra förvaltningens samtliga trådar, att nödig enhet och kraft genomgår administrationens alla grenar, och samtidigt förebygga att denna massa af förvaltningsarbete fullständigt lägger beslag på statsrådsledamöternes hela arbetsförmåga, håller dem främmande för all större politisk verksamhet, som dervid nästan utslutande öfverlemnas åt representationen, samt gör dem till detaljförtyngda departementschefer i stället för till ledande statsmän — detta är en af de viktigaste och svåraste uppgifter, som den grundlagsgivande och organisatoriska lagstiftningen har sig förelagd. Uppgiften är så mycket kinkigare, som det här icke är möjligt att en gång för alla stifta lag eller finna den form, som lika fullständigt skulle passa för alla stadier af det konstitutionella statslivets utveckling. Tvärtom skiftar uppgiften och måste skifta, allt efter som konstitutionalismen konsekvent utvecklar sig och Statsrådet dermed så småningom öfvergår från den ståndpunkt, der det endast utgör den löst förenade samlingen af Konungens högsta administrativa embetsmän, till den ståndpunkt, der den fast sammanslutna enhet, som vanligen benämnes ministère, utgör den sammanknyttande länken mellan konungamakt och representation, i sig inneslutande beggederas förtroendemän.

Hos oss företer den historiska utvecklingen på detta område den egendomlighet, att den grundlagsstadgade organisationen af det svenska

Statsrådet var år 1809, således vid utgångspunkten för vårt lands friare samhällsutveckling, principiellt mycket mera politiskt och mycket mindre administrativt anlagd, än den sedermera blifvit. Enligt 1809 års Rege- ringsform, sådan den oförändrad gälde intill år 1840, utgjordes Konun- gens Råd af nio ständiga ledamöter, nemligen justitiestatsministern, statsministern för utrikes ärendena, sex statsråd och hofkanslern. Af dem skulle Konungen i alla regeringens ärenden inhemta råd; och till detta rådgifvarekall, genom hvilket den mognade politiska erfarenheten och insigten skulle utöfva sitt inflytande på regeringsbesluten, var deras verksamhet inskränkt. Af embetsmannens åligganden påhvilade dem nästan intet. Hvarken med ärendenas beredning eller med deras före- dragning inför Konungen i Statsrådet hade de någon befattning, lika litet som med de Kongl. beslutens utfärdande. Hela denna skyldighet ålåg de fyra statssekreterarne, af hvilka hvar och en hade säte och stämna i Statsrådet, då han der föredrog de åt hans handläggning an- förtrodda ärenden. Innan föredragning skedde, skulle vissa mål, före- trädesvis besvärsmålen, undergå en förberedande behandling hos »Rikets allmänna ärendens beredning», der de för sådant ändamål föredrogos af statssekreteraren eller en expeditionssekreterare; och skulle Berednin- gens yttrande anmälas i Statsrådet, när ärendet der till afgörande förekom.

För utöfvandet af den politiska ledning vid regeringsmaktens handhafvande, hvilken på den tiden kunde tillkomma Statsrådet, var denna apparat onekligen nog stor, likasom å andra sidan statssekrete- rareinstitutionen såsom administrationens egentliga centralorgan onek- ligen nog liten. Den sistnämndas sammansättning saknade dessutom alldeles nödig enhet; den stod heller icke i något organiskt samband med Statsrådet. Såsom innehafvare af den egentliga sakkännen domen, måste statssekreteraren naturligtvis i allmänhet komma att vid råds- bordet utöfva ett öfvervägande inflytande på Konungens beslut, i van- liga fall säkert större än hela Statsrådets; men då desse statssekreterare icke med hvarandra hade något att skaffa och icke ens åhörde hvar- andras föredragning, kunde de lätt hvar inom sitt område ledas af ganska olika förvaltningsprinciper. För öfverensstämmelse i grundsatser och i dessa grundsatsers tillämpning var således inom regeringen illa sörjdt. Denna saknad af enhet vid beslutens fattande var förenad med bristande kraft vid utförandet; ty de s. k. förvaltande verken stodo utom stats- sekreterarnes ledning och öfvervakande. För statsrådets verksamhet brast sålunda nödig sakkunskap, för statssekreterarnes nödig principenhet, och för regeringens hela gång nödig fasthet och sammanhållning.

Det var dessa, ur administrativ synpunkt onekligen mycket svåra brister, som man afsåg att afhjelpa och verkligen afhjelp genom den år 1840 förändrade organisationen af Statsrådet. Kanske gick man likväl dervid i nämnda syfte för långt: sträfvandet att bereda Statsrådet nödig administrativ styrka beredde derjemte dess politiska svaghet, derigenom att man gjorde Konungens rådgifvare till strängt anlitate administrativa embetsmän. Statssekreteriaten afskaffades, och statsråden sattes såsom departementschefer in i statssekreterarnes plats och tjänst. Men då departementscheferne voro skyldige att i allmänhet närvara vid alla ärendens behandling i Statsrådet, med förpligtelse att sina meningar yttra och under ansvarighet för rådslagen icke blott med afseende på de ärenden, hvilka tillhörde hvars och ens departement, utan ock sådana som lydde under de öfriga, samt då denna skyldighet och detta ansvar gjorde det för departementschefen nödigt att vid sidan af den beredning han måste egna de mål, hvilka tillhörde hans egen förvaltningsgren, inhemta kännedom äfven om de ärenden, hvilka af andra departementschefer föredrogos, så måste det arbete, som af de nya departementscheferne fordrades, vara af beskaffenhet att taga deras tid och krafter i anspråk i vida högre grad än som varit fallet med statssekreterarne. Rikets allmänna ärendens beredning indrogs likaledes, och äfven dess verksamhet öfverflyttades till Statsrådet. Statsråden skulle såsom departementschefer bereda alla regeringsärenden, föredraga dem inför Konungen, utfärda de Kongl. besluten och direkt öfvervaka deras efterlevande. Ett i § 38 Regeringsformen inflickadt tillägg gaf dem i sistnämnda hänseende en särskild makt och myndighet.

Icke många år förgingo efter den nya organisationens genomförande förr än man började inse, att man på departementschefernes skuldror lagt en allt för stor börda af nedtyngande förvaltningsarbete; och man började ock snart nog se sig om efter utvägar att lätta detta tryck. Regeringen och Riksdagen hafva sedan dess nästan skiftesvis tagit ansatser i samma rigtning, dervid som motiv för regeringens förslag vanligen framträdte det oemotsägliga faktum, att statsråden öfveranstängdes under regeringsärendenas mängd, och från Riksdagens åter det icke lätt motsägliga, att statsråden af de mindre ärendenas tryck fördes bort från de större regeringsuppgifterna, från det stora reformarbetet och från ledningen af nationens sträfvanden på det politiska framåtskridandets väg. I synnerhet efter införandet af årliga riksdagar har man mera enhälligt börjat erkänna den tvingande nödvändigheten att söka förebygga, det icke förvaltningsdetaljens massa sätter ministären ur stånd att egna de större samhällsviktiga frågorna den tid och tanke-

kraft som vederbör. Och säkert skall hvar och en, som lärt sig skatta vårt lands lyckliga utsigter till ett kraftigt och endrägtigt samhällsarbete och som lärt sig frukta en politisk utveckling, uti hvilken regering och Riksdag skulle, utan inre samband och förtrolig samverksamhet, gå hvaradera sin egen väg, den förra uteslutande upptagen af löpande ärenden, den senare ensam sysslande med de stora statsuppgifterna, allvarligt behjerta detta behof och stödja de sträfvanden, som gå ut på dess tillgodoseende.

De utvägar, som härför stå till buds och till någon del också redan anlitats, ehuru förslagen att i stort bringa dem till användning hittills ständigt förkastats antingen af Riksdagen eller af regeringen, kunna sammanföras under fyra slag:

inrättande af flera statsdepartement;

afskiljande af en del ärenden från regeringens handläggning och deras öfverflyttande till våra domstolar eller åtminstone i sista hand till Högsta Domstolen;

inrättande af en särskild öfverförvaltningsdomstol; samt slutligen

stadgande af en sådan ordning, hvarigenom mängden af mindre viktiga ärenden, hvarmed Kongl. Maj:t nu besväras, hädanefter för slutlig behandling hänvisas till vederbörande ortmyndigheter eller i hvarje fall definitivt afgöras inom de centrala embetsverken.

Hvad angår det först omnämnda hjälpmedlet, ökandet af statsrådsledamöternes antal och inrättandet af nya statsdepartement — en åtgärd som ofta föreslagits och hvarom äfven i år inom Kammaren väckts motion (N:o 74) — så möter för dess användning i större skala alltid den betänkligheten, att hvad man vinner i krafternas mångfald lätt förloras i deras enhet och sammanhållning. Tydligtvis är det detta skäl, som i alla länder begränsat kabinetsledamöternes antal till en siffra, som äfven i de största stater icke öfverstiger eller blott föga öfverstiger det tiotal, hvartill statsrådsplatserna i vårt land för närvarande äro bestämda. Näppeligen skulle väl heller genom inrättandet af ett eller två nya statsdepartement — det längsta hvartill man i denna riktning rimligtvis kunde gå — den olägenhet man önskar afhjelpa och som årligen tillväxer varda fullständigt upphäfd. Förnuftsvidrigheten deraf att Konungen i Statsrådet, således sjelfva spetsen af landets regering, som har att såsom högsta instans leda och öfvervaka nationens öden, skall samtidigt nödgas direkt handlägga och afgöra en tröttande mängd af de allra obetydligaste småärenden, är dermed icke heller undanröjd.

En särskild form af hithörande slags planer är förslaget att öka

de konsultativa statsrådets antal och af dem bilda en särskild regeringsapparat, såsom högsta instans för utöfvande af den administrativa domsrätten. En sådan plan sammanfaller i sjelfva verket med förslagen att inrätta en särskild öfverförvaltningsdomstol, blott att en sådan domstol här förläggas icke utanför utan innanför Statsrådet. Tanken har fullständigast framträdt i den ur många synpunkter märkliga motion, som af ledamoten af Riksdagens Andra Kammare Herr R. Carlén väcktes vid 1872 års riksdag.

Motionären utgick dervid från den uppfattning, att antagandet af vår nu gällande Riksdagsordning allt bestämdare skall visa sig föra oss mot det parlamentariska styrelsesättet. Han framhåller önskvärdheten af att den oundvikliga öfvergången dertill må ske med allt lugn, och att förändringen genomföres med sådan måtta och begränsning, att den stannar vid det nödiga och nyttiga och icke ovist rubbar sjelfva statskicket grundvalar. Men det parlamentariska styrelsesättet — fortsätter motionären — »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 Statsrådet, 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 planer 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, ansökningsären-

den och i allmänhet de löpande regeringsbestyren sparsamt nog medgifver. Bland dessa bestyr finnas 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 kräfvär.»

En god, lätt vunnen och till det redan befintliga sig anslutande utväg att undkomma ifrågavarande olägenheter anser motionären vara att finna i en fullständigare utbildning af den så kallade statsrådsberedningen, i hvilken, då fråga är om besvärsmål, ofta nog ej andra konseljledamöter äro närvarande, än de konsultativa statsråden, vederbörande departementschef och möjligen äfven statsministern. Utgående från 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 den administrativa domsrätten, hvilken det oaktadt skulle blifva ett regeringsåliggande, föreslår han derföre bland annat:

att Konungens Råd delas i tvenne afdelningar:

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

att den förra konseljen, som skulle benämnas ministerkonselj, skulle bestå af sex, högst sju, och den senare, som skulle kunna kallas statsrådskonselj, af fem ledamöter;

att statsrådskonseljens ledamöter finge sig uppdraget att, jemte handläggning af besvärsmålen, utarbета nödiga ansedda ekonomiska, administrativa och kommunala lagar och författningar;

att vederbörande departementschef blefve berättigad att deltaga i lagstiftningsarbetena inom den rådsafdelning, som bildar statsrådskonseljen; samt

att Konungen skulle ega, när han så funne nödigt, sammankalla alla rådgifvarne till sammansatt konselj, hvilket alltid borde ske, då nya lagar voro i fråga att utfärdas.

Motionären hade härmed framlagt en ganska omfattande organisationsplan, af hvilken han väntade icke blott ministrarnes befriande

från besvärsmålen och ledighet för den egentliga politiska regeringsverksamheten, utan äfven påräknade fördelen af större skicklighet och erfarenhet vid den ekonomiska lagstiftningen, eftersom statsrådskanseljen skulle tjenstgöra såsom stadigvarande ekonomisk lagberedning, samt större kontinuitet vid den ekonomiska lagskipningen, enär ledamöterna af statsrådskanseljen komme att intaga en ställning, som måste blifva mycket fastare, mera oberoende af politiska vindkast och opinionsskiftningar än ministrarne, kanseljens egentlige politiske män.

Konstitutions-Utskottet, som med välvilja mottog förslaget och fullt erkände det behof, hvarur det framgått, anmärkte emellertid, icke utan skäl, i sistnämnda båda hänseenden att, »såvida det under några omständigheter kan anses lämpligt att låta en afdelning af Statsrådet tjenstgöra i den jemförelsevis underordnade och för en regering temligen främmande egenskapen af lagberedning, så vore detta visserligen endast under den förutsättning, att samma statsrådsafdelning hade sig uppdragen tillämpningen af de lagar, den egde att föreslå» — en förutsättning som här ej förefans — samt, beträffande den genom statsrådskanseljens fasta ställning beredda kontinuiteten inom regeringen, att det »väl kunde ifrågasättas, huruvida det verkligen vore ett framsteg i konstitutionellt hänseende att tillskapa en afdelning af Statsrådet, som, »i det närmaste oberoende af de politiska vindkasterna», det vill väl med andra ord säga, utan politisk ansvarighet inför representationen eller åtminstone utan att denna ansvarighet, om den ock enligt lag funnes, i verkligheten gjordes gällande, skulle icke blott utöfva ett väsentligt inflytande på konungens beslut vid afgörande af besvärsmål och stiftande af ekonomisk lag, utan ock, på sätt motionären antydt, deltaga med Statsrådets öfriga ledamöter i rådslagen om rikets viktigaste angelägenheter.» Nekas kan ju heller icke att denna tudelning af Statsrådet i en politisk och vexlande samt en opolitisk och stadigsittande hälft skulle understundom kunnat medföra åtskilliga ganska konstiga förhållanden och i hvarje fall ofta skulle visat sig föga egnad att skapa en fast sammansluten, med ett gemensamt program framträdande och handlande regering. Hufvudanledningen till det afstyrkande utlåtande, som Utskottet afgaf öfver motionen, låg likväl icke häri, utan var att söka i det förslag, Riksdagen, efter hvad Utskottet upplyste, hade att vänta från regeringen och hvari hufvudändamålet, regeringens befriande från besvärsmålen, afsågs att vinnas på en annan väg, nemligen dessa måls förvisande till domstolarne.

Denna väg hade man redan tidigt beträddt och dervid i början ledts af de giltigaste grunder. Af den maktfullkomlighet, som tidigare

statsförfattningar lagt i regeringens hand, hade blifvit en naturlig följd, att omfånget för den administrativa domsrätten vidgats långt utöfver behöriga gränser och kommit att omfatta äfven rena rättsfrågor, dels sådana, som uppstå och utföras enskilde rättssökande emellan, dels ock särskildt sådana, som uppstå mellan enskilde å ena sidan och kronan såsom privaträttsligt subjekt å den andra. Den obegränsade eller otillräckligt begränsade regeringsmaktens benägenhet att öfverallt, der den förmenade sitt intresse sådant fordra, lägga sig i de enskildes rättstvist, samt dess obenägenhet, att, der den sjelf var part, ställa sig vid sidan af sin motpart såsom rättssökande inför domstolen, kunde äfven efter införande af det konstitutionella statsskicket ännu länge spåras i den inkorrekta gränslinien mellan den judiciella och den administrativa jurisdiktionen. En klarare insigt i både rättens och statens begrepp måste därför snart föra till yrkanden om en noggrannare gränsreglering mellan dessa båda områden, och redan 1819 hade Kongl. Maj:t i nådigt bref af den 19 Maj framhållit nödvändigheten af att ofvan angifna slag af rättsfrågor blefve till domstolarne hänvisade, samt genom Kongl. förordningen af den 17 April 1828 *angående upphörande af styrelseverkens domsrätt i vissa mål* samt en annan samma dag utgifven Kongl. förordning *angående upphörande af Kongl. Maj:ts och Rikets Kommerskollegii domsrätt i vissa tviste-, brott- och utökningsmål* sökt förverkliga denna grundsats, hvilken äfven genom några andra Kongl. Maj:ts förfoganden sedermera ytterligare tillämpades. Stödjande sig vid dessa regeringens uttalanden och åtgärder, beslöt 1868 års Riksdag, att hos Kongl. Maj:t anhålla om ännu ett stort och afgörande steg i samma riktning. I underdånig skrifvelse af den 15 Maj nämnda år uttalade Riksdagen den mening, att åtskilligt ännu återstod att göra till vinnande af den enkelhet och reda i förvaltning och rättsskipning, som det fullständiga genomförandet af nämnda grundsats borde åstadkomma. Riksdagen inskränkte sig emellertid icke nu till yrkandet att blott ofvanangifna besvärsmål, hvilka innefattade rena rättstvister, måtte till domstolarne förläggas, utan framstälde derjemte i sin skrifvelse den uppfattning, att en mängd andra besvärsmål »voro af den art, att de å ena sidan måste bedömas efter samhällsintressets fordringar och därför visserligen icke kunde såsom rättsfrågor betraktas och behandlas, men, å andra sidan, ock syntes beröra den enskildes rätt och därför för sin tillbörliga handläggning i yttersta instansen fordrade en sådan borgen för kontinuitet i grundsatsers tillämpning samt för domares juridiska utbildning, som man endast hos en verklig domstolsmyndighet egde att förutsätta, hvarförutom den vigt, dessa besvärsmål hade för förvaltnin-

gen sjelf, icke stode i rätt förhållande till det arbete och det ansvar, med hvilket de öfverhopade Konungen i Statsrådet». Bland andra icke hithörande önskningsmål, som Riksdagen uti ifrågavarande skrifvelse framhöll, begärde den derföre äfven, att Kongl. Maj:t måtte taga i öfvervägande:

huruvida af de mål, hvilka nu afgöras af administrativ ortmyndighet och genom besvär kunna fullföljas antingen hos Rikets Kollegier eller andra förvaltande, centrala embetsverk samt vidare hos Kongl. Maj:t i Statsrådet eller ock omedelbart hos Kongl. Maj:t,

sådana, som kunna till rättsfrågor hänföras, må öfverlemnas till behandling af allmän domstol;

sådana, som äro af både judiciel och administrativ natur, och hvilka fortfarande anses böra af administrativ ortmyndighet i första hand upptagas, likväl må i sista instansen af Kongl. Maj:t i dess högsta domstol afgöras.

Efter en ganska långvarig förberedelse och efter det såväl Kammarkollegium som Kammarrätten fått pröfva och uppgöra förslag å de mål, som från nämnda embetsverks handläggning kunde anses böra antingen helt och hållet öfverlemnas till behandling af domstol eller ock endast i sista instansen afgöras af juridisk myndighet (en pröfning, som förde dessa embetsverk till den slutsats, att blott en ganska ringa del af de sedermera i det Kongl. förslaget uppräknade ärenden kunde utan olägenhet till de allmänna domstolarne hänskjutas) och sedan derefter af regeringen utarbetats ett förslag till författning, hvilket i Högsta Domstolen undergick en synnerligen grundlig skärskådning och der till sina hufvudsakligaste delar afstyrktes, framkom ändtligen till 1874 års Riksdag Kongl. Maj:ts svar på 1868 års Riksdags skrifvelse i form af ett regeringsförslag till *Förordning angående förändrade bestämmelser i afseende å behandlingen och fullföljden af vissa mål*. Sjelfva författningens rubrik, uti hvilken man icke kunnat finna någon gemensam benämning för de ärenden, som deri afses och utförligt uppräknas, är på sätt och vis betecknande för mångfalden och den olikartade naturen af den massa besvärsmål, som häri föreslås till öfverförande från regeringens handläggning till domstolarnes.

Hade man emellertid hittills haft något skäl att anse den administrativa domsrätten ännu i någon mån inkräkta på den judiciella jurisdiktionens mark, så kan säkerligen med ännu större skäl ett obetingadt antagande af nämnda Kongl. förslag anses skola hafva fört till ett för

förvaltningen som för lagskipningen lika ofördelaktigt förläggande af rent administrativa områden under domstolsväsendet och juristeriet. Faran af att nu åter igen sammanblanda förvaltningsmyndighetens och domaremakts områden, ehuru på ett annat sätt och i en motsatt proportion än de hittills varit sammanblandade, framhölls också eftertryckligt af Högsta Domstolen. »Då» — yttrades inom domstolen — »vid skärskådandet af utbildade statsförfattningar under de mest olika styrelsesätt det visar sig att i allmänhet begreppet statsförvaltning, i inskränkt och egentlig mening, har, i andra länder, i England så väl som i Preussen, i Frankrike, Belgien och Danmark, såväl som från uråldriga tider här i Sverige, blifvit så fattadt, att dertill såsom nödvändigt attribut hänföres, i mer eller mindre vidsträckt omfattning, afgörandet af stridigheter eller tvister om rätta tillämpningen af ekonomiska och administrativa lagar och föreskrifter, torde tills vidare få såsom visst antagas åtminstone det, att en domsrätt i berörda hänseende verkligen tillhör administrationen, för hvilken det icke rimligen får tänkas vara likgiltigt, huru de till utförande af dess syften och uppfyllande af dess behof gifna lagar varda för sådant ändamål tillämpade, och synes således denna domsrätts öfverflyttande till allmänna domaremakten vara liktydigt med den sistnämndes indragande i den egentliga statsförvaltningen eller liktydigt med förvaltningsmyndighetens stympning eller splittring. Utan att förneka det principiellt origtiga och olämpliga i slikt förfarande, ja! till och med under uttryckligt erkännande af principen, att förvaltningsmyndigheten och domaremakten böra vara åtskiljde, har lagstiftningen på hvarjehanda skäl, förnämligast förmenandet att rättstvisters slitande alltid måste tillhöra allmän domstol, tid efter annan hänskjutit dit än en, än en annan art ärenden af likartad beskaffenhet med en del af de nu ifrågavarande, i hvilka frågan om enskild rätt eller skyldighet är ingen annan, än frågan huru en till administrationen hörande författning bör tillämpas för att rätteligen uppfylla sitt ändamål, som är just administration. Närvarande förslag afser ett jettesteg på denna väg, i stället att den logiska konsekvensen af berörda princip fordrar insläendet af en motsatt väg, eller att till domstolarne förlagda ärenden af nyssnämnda art, d. v. s. administrativt-judiciella mål, öfverlåtas uteslutande åt de administrativa myndigheterna. För omsorgen om enskild rätt och behovet af administrationens förenklande har näppeligen tillräcklig vikt blifvit fästad dervid, att den enskildes anspråk på grund af förvaltningens anordningar i statens intresse ej äro berättigade till mera afseende, än allas gemensamma eller hela samhällets anspråk — att den enskilde icke någonsin kan ega en

berättigad fordran, att en lag, som reglerar statsförvaltningen i någon af dess mångfaldiga, på hvarandra vaxelverkande delar, skall till hans förmån få en tillämpning, som strider mot denna lags verkliga ändamål, — samt att, om statsförvaltningen invecklas och försvåras genom administrativa myndigheters befattning med rättstvister, kan den icke förenklas och lättas genom allmänna domstolarnes behandling af förvaltningsmål. Den senare anordningen är till och med i så måtto rent af fiendtlig mot en kraftig och ändamålsenlig administration, som skyndsamheten och enheten i dennes beslut derigenom minskas. Användandet i förvaltningsmål af den för allmänna rättssäkerheten betryggande rättegångsordningen måste nemligen alltid medföra en vid behandlingen af slika mål sällan nödig, ofta skadlig tidsutdrägt, hvars förkortande i den vidsträcktaste delen af riket, der domsagorna utgöras af flera tingslag, sannolikt icke är att snarligen emotse; och i fråga om uppfattningen af statsintressets kraf kan någon enhet i åsigt hos hundratal domstolar och domstolsafdelningar utan gemensamt föreningsband icke vara att förvänta. — Onekligen tillhör det allena de allmänna domstolarne att slita rättstvister, som äro oberoende af allt annat statsintresse än rättstillståndets vidmakthållande, och oemotsagdt må lemnas, att jemväl tvister af hufvudsakligen privaträttslig natur kunna och böra från de administrativa myndigheterna skiljas; men alldeles motsatt är förhållandet med de tvister, som i vidsträcktare mån, än de nyss nämnda, beröra statens intressen, och sådana mål äro de, som vanligen benämnas administrativt-judiciella, i hvilka, såsom Kammarrätten anmärkt, måste tillses, om och i hvad mån de framställda anspråken kunna stå tillsammans med samhällsintressets fordingar. Den enskildes rätt är i dessa mål väsentligen beroende af det allmännas fördel, som statsförvaltningen förbehållit sig att pröfva; och afgörandet kan följaktligen icke utan äfventyr undandragas de administrativa myndigheterna.»

Men lika betänklig, som den föreslagna öfverflyttningen kunde blifva för *förvaltningen*, lika farlig kunde den lätteligen också varda för *lagskipningen*. »Om man — yttrade en talare under frågans behandling i Första Kammaren — drager de administrativa målen under Högsta Domstolens bedömande och icke vill att deras grundegenskap skall förbises, måste man förutsätta, att Högsta Domstolens ledamöter skola bedöma icke blott det juridiska, utan äfven det administrativa elementet i hvarje förekommande mål, både lagenligheten och ändamålsenligheten af ett öfverklagadt förfarande, och om till Högsta Domstolens behandling, jemte de verkliga rättstvisterna, hvilka skola afgöras efter abstrakta rättsnormer, tillika öfverlemnas en mängd förvaltningsärenden, i hvilka

afseende bör fästas icke endast på sådana normer, utan äfven på det i hvarje konkret fall ändamålsenliga, så kan icke utan ett förbiseende af den menckliga naturens beskaffenhet förnekas, att en sammanblandning af de olika åskådningssätten understundom skall komma att vid lagskipningen ega rum.»

Lag-Utskottet, som emottog det Kongl. förslaget till behandling, tillstyrkte det heller icke till antagande i hela dess utsträckning. Af förslagets § 1, hvilken i 14 särskilda moment upptog olika kategorier af tvistemål, som, hittills i administrativ väg behandlade, nu skulle till de allmänna domstolarne hänvisas, tillstyrkte Utskottet de tretton till antagande, men strök det ena (mom. 7), som afsåg »tvister angående de i Jordebokens kronokolumn upptagna hemmans och lägenheters egenkap af boställe, bohemman, kyrkohemman, hospitals- eller barnhus-hemman och dylikt samt om orätt begagnade säteri-, rå- och rörs-, insockne- och öfrige frälsefriheter derå». Utskottet ansåg nemligen, att frågor, huruvida sådana hemman och lägenheter äro, med hänseende till kamerala förhållanden, att hänföra till det ena eller andra slaget af jordnatur samt om oberättigadt begagnande af frälsefriheter, skulle i Kammarkollegium behandlas med större sakkännedom än vid något annat forum, liksom ock endast der de handlingar voro att tillgå, som för dylika ärendens utredning erfordras. Förslagets andra hufvudparagraf (§ 5), gående ut på att en mängd andra af Kammarkollegium eller Kammarrätten afgjorda mål, hvilka för närvarande få hos Kongl. Maj:t i Statsrådet fullföljas, hädanefter skulle i sista instansen hänskjutas till Högsta Domstolen, blef likaledes af Utskottet afstyrkt, såsom tillhörande en lagskipningsgren, der hos domaren tagas i anspråk speciella insigter i ämnet, mera främmande för de allmänna domstolarnes verksamhet; der lagstiftningen har till hufvudsaklig uppgift, att ordna statens hushållnings- och förvaltningsangelägenheter, och der den nuvarande lagen i sitt sammanhang hvilar på förutsättningen af helt andra än de i allmänna civillagen fastställda regler för bevisning och rättegångssätt i öfrigt. Lag-Utskottets betänkande blef af båda Kamrarne bifallet.

Men inom regeringen, der under tiden personombyte på statsministerplatsen försiggått, hade man emellertid blifvit tveksam, om icke de principiella betänkligheterna vid och de antagliga praktiska olägenheterna af det framlagda lagförslaget måste anses vara af ännu svårare art, än den olägenhet, detsamma hade till ändamål att afhjelpa; och då nu detta ändamål, regeringens befriande från besvärsmålen i följd af den styckning, som Riksdagen med det Kongl. förslaget företagit, en-

dast till någon mindre del skulle uppnås, blef det af Riksdagen för dess del antagna lagförslaget icke af Kongl. Maj:t till lag upphöjdt.

Emellertid hade Kongl. Maj:t redan förut beträddt den genom Riksdagens framställning 1868 anvisade banan, att från regeringens handläggning skilja sådana mål, hvilka icke genom sin natur med nödvändighet höra dit, och 1871 öfverfört fattigvårdsärendena från regeringens handläggning till Högsta Domstolens. Äfven af de ärenden, som voro upptagna i 1874 års ofvannämnda, icke sanktionerade lagförslag, hafva åtskilliga (de i regeringsförslagets § 1 mom. 1, 2, 10, 12 och 13 upptagna) sedermera blifvit genom Kongl. förordningen af den 10 Augusti 1877 till allmänna domstolarna öfverlemnade, nemligen tvister:

1:o huruvida besittningsrätt till krononybyggen är förverkad eller eljest bör upphöra samt om nyttjanderätt till kronoskär, stränder och holmar, som af Kongl. Maj:t blifvit till fiskes idkande upplåtna;

2:o om beståndet och rätta tydningen af sådana tillståndsbrief eller förordnanden, genom hvilka någon Kongl. Maj:t och kronan tillhörig eller eljest af publik egenskap varande fast egendom eller rättighet kommit under enskildt begagnande;

3:o om stubbe- och röjselrätt å hemman och lägenheter;

4:o emellan kronans ordinarie uppborrdsmän och dem, hvilka under dennes uppborrdsmanna-ansvar haft befattning med allmänna medels indrifning, angående redovisning för dessa; samt

5:o angående försummadt uppfyllande af sådana skyldigheter, som uti privilegierna blifvit städer, societeter, bolag eller enskilde personer ålagda i afseende å någon af Kongl. Maj:t eller Riksdagen dem förlänad inkomst eller rättighet.

Då dessutom, i jemna steg med landets utveckling, nya förordningar, omfattande uppträdande nya slag af ordningsmål, alltjemt tillföra domstolarna en tillväxande mängd af sådana mål, hvilka till stor del måste erkännas vara af administrativ natur, så torde med skäl kunna ifrågasättas, om vi icke på denna väg redan gått så långt, som rimligt och görligt är, kanske ännu längre. Att fortsätta i samma riktning kan ej gerna annat än visa sig skadligt för vårt domstolsväsen, som lätteligen förryckes, skadligt för administrationen, hvars syften ofta motverkas af den juridiska formalismen vid de administrativa stadgandenas tillämpning, samt skadligt för ärendena sjelfva, som i sista instans skola handläggas af personer, hvilka, upptagna af rent juridiska

studier i den omfattning, som på de högsta domareplatserna krävas och som i vår tid väl taga i anspråk äfven en rikt begåfvad mans hela tid, icke derjemte kunna förutsättas innehafva den grundliga kunskap i vår invecklade förvaltningsrätt, som skulle göra dem kompetenta att här vara lagtillämpare i högsta instans. Redan för några och sextio år sedan, då af Kongl. Maj:t komitéer blifvit (1819) nedsatte dels för *reglering af rikets styrelseverk* dels för *rättsfrågors skiljande från de administrativa verken*, beräknades de ekonomiska och administrativa författningarnes antal till 15,000. Om det ännu är någon möjlighet att denna massa kan till skilda delar vara känd inom de skilda förvaltande verk, från hvilka de oftast egentligen utgått och dit de olika ärendena höra, så finnes deremot icke någon möjlighet, att den till hela sitt omfång kan ingå såsom bikunskap i de mäns vetande, hvilkas hufvudstudier och hufvudsakliga verksamhet riktas åt annat håll.

Skulle emellertid önskningarna fortfara att till Högsta Domstolens slutliga afgörande hänskjuta hela mängden af ifrågavarande mål, så torde enda förnuftiga utvägen vara att inom denna domstol inrätta en särskild afdelning för utöfvande af den judicielt-administrativa domsrätten. Häremot kan emellertid med fog invändas, att om man vill organisera en sådan högsta instans för den administrativa jurisdiktionen, densamme snarare bör förläggas utanför än innanför Högsta Domstolen. Den utgör ingen länk i systemet för den egentliga rättsskipningen och bör derföre ej heller genom något sådant yttre band vidfogas landets domstolsväsen. Härigenom föres den dessutom för långt bort från administrationens centrum, regeringen, med hvilken den borde stå i mycket närmare förbindelse, än de egentliga domstolarne böra göra. Ur sparsamhetens synpunkt vinnes antagligen heller ingenting med en sådan anordning. Ty antingen utgöra de rent juridiska målen en till omfång och betydenhet tillräcklig stor arbetsbörd för att för sig taga Högsta Domstolens begge divisioner i anspråk, och i sådant fall måste en särskild tredje division för ifrågavarande fall inrättas — något som säkerligen icke blir billigare än inrättande af en särskild administrativ öfverrätt, hvilken icke synes behöfva bestå af mer än fem ledamöter — eller ock skulle en sådan särskild förvaltningsrätt visa sig komma att befria domstolen från en anseelig del af dess arbete, och i sådant fall kunde naturligtvis vid domstolens personal och budget en motsvarande reduktion göras.

Sådana särskilda högsta organ för den administrativa domsrätten finnas i många länder. Deras förebild, likasom deras fullständigaste utvecklingsform är att finna i det franska *Conseil d'état*, som på en gång

är lagberedning och domstol i administrativa rättsfrågor. Det utarbetar lagförslag, som skola föreläggas representationen, bereder en mängd regeringsärenden samt pröfvar besvärsmål och petitioner, som insändas till statschefen. Det har att hos representationen föredraga de lagförslag, som blifvit utarbetade, och deltagar sålunda äfven i de parlamentariska förhandlingarna. Till ministären intager detta embetsverk en hög och viktig, men icke själfständig ställning. För att betrygga dess samverkan med regeringen hafva ministrarne rådplägende stämman derinom, och statschefen själf är nominelt dess president, ungefär såsom Konungen i vår Högsta Domstol.

En så stor apparat skulle hos oss säkerligen icke behövas. Hvad man här hade att eftersträfvat vore att få ett särskildt högsta organ för förvaltningsrätten samt att bringa detta organ i så nära förbindelse med regeringen, att man icke hade att befara dess konflikt med eller gensträfvighet mot regeringssystemet, något som i följd af dess relativa själfständighet och stabilitet anses utgöra en sådan anordnings egentliga olägenhet och fara.

Olyckligtvis hafva begge dessa utvägar, så väl att inom Högsta Domstolen uppsätta en afdelning för besvärsmålen som ock att inrätta en särskild förvaltningsöfverrätt, redan i viss mån blifvit af Riksdagen pröfvade och förkastade, den förra i sammanhang med Kongl. Maj:ts nådiga proposition till Rikets Ständer af den 30 Oktober 1844 angående ändringar i 17, 22 och 24 §§ Regeringsformen, den senare efter ett af Konstitutions-Utskottet vid 1853—1854 års riksdag, på motion af Grefve G. Lagerbjelke, till Rikets Ständer afgifvet förslag till inrättande af en »Regeringsrätt». Nämnda utskott förklarar sig genom granskning af statsrådsprotokollen »haft närmaste tillfälle att öfverskåda vidden och mångfalden af de göromål, som tillhöra ledamöterna af Konungens Statsråd, och att uppfatta, till hvilken grad vår samhällsförfattning, i olikhet mot förhållandet i andra konstitutionella samhällen, ökar tyngden af Konungens höga kall genom anspråket på Hans egna pröfning af en stor mängd olikartade tvistefrågor, ofta af den mörka och invecklade beskaffenhet, att deras utredning fordrar trägen möda hos embetsmannen, som har deras behandling sig uppdragen, och följaktligen äfven måste vid föredragningen hos Kongl. Maj:t för bibringande af den noggranna kännedom af ärendet, som dess pröfning nödvändigt förutsätter, i betydlig mån taga i anspråk den för de egentliga riksvärdande ärendena erforderliga tid. De härutinnan väckta betraktelser fästa sig i synnerhet vid det betänkliga deruti, att departementscheferne måste under störande afbrott genom omsorgerna för dessa besvärsmåls beredning och före-

dragning egna sin uppmärksamhet åt de stora viktigare statsangelägenheterna, hvilka vanligen genom sin omfattning och betydighet fordra långvarigare odelad omtanke». Utskottet föreslår därför att dessa mål skola lemnas åt en särskild myndighet, som i Konungens namn utöfvade Dess pröfningsrätt; denna myndighet borde utgöras af sju ledamöter med sådana egenskaper, som i allmänhet erfordras för beklädande af högre embeten inom statsförvaltningen. De skulle benämnas regeringsråd; och i det föreslagna tillägget till Regeringsformens § 17 föreskrifvas för deras utväljande alldeles samma kvalifikationer af »kunnige, erfarne, redlige och allmänt aktade män», som förutsätts för statsrådsval; minst 5 af dem borde förut hafva förvaltat civil befattning. Till föredragning i Regeringsrätten skulle ärendena beredas i vederbörande departement, liksom ock vederbörande departementschef egde inom Regeringsrätten deltaga i öfverläggningen, men ej i besluten. Vid behandling af förslag till ekonomisk lagstiftning skulle tvenne regeringsråd hafva säte i Statsrådet.

Såväl Kongl. Maj:ts förslag af år 1847 som det af Konstitutions-Utskottet tio år senare framställda blefvo vid de riksdagar, då de väcktes, förklarade hvilande, men vid nästföljande riksmöten af Rikets Ständer förkastade — dels, såsom det synes, i följd af obenägenhet för den statsutgift, de skulle medföra, dels emedan man ej ansåg ärendet ännu i hela dess omfattning utredt.

Återstår för Utskottet att skärskåda den sista utvägen, som skulle kunna försökas, att nemligen inskränka ifrågavarande måls handläggning och fullföljd till tvenne instanser och låta dem från landshöfdingeembete eller annan ortmyndighet ingå till de förvaltande verken för att der slutligen afgöras. Den, som har någon kännedom om dessa måls beskaffenhet, kan svårligen hysa tvifvel derom, att en hel mängd ärenden af mindre vigt, hvarmed Kongl. Maj:t nu besväras, ju skulle utan ringaste olägenhet kunna inom våra förvaltande verk erhålla den sista pröfningen och det slutliga afgörandet. Ingenstädes kunna de påräkna en större verklig sakkännedom; vanligen kräva de blott en af den författningskunnige lätt verkställd granskning, huruvida lagstadgad ordning iakttagits, och ytterst sällan beröra de på sådant sätt administrativa eller politiska principer, att det för regeringen är af vigt att sjelf taga under pröfning de frågor, som genom dem bringas å bane.

Hvad angår det inkast, som gjorts, att regeringen genom att lemna ifrån sig besvärsmålen och låta dem afgöras i underordnad instans skulle blifva i saknad af den kännedom om administrativa stadgars olämplighet eller bristfällighet, som genom besvärsmålen nu meddelas

den och som måste anses såsom den bästa utgångspunkten för och den kraftigaste anledningen till administrativt reformarbete, ligger hjälpen härför nära till hands. Om de förvaltande verken blefve slutinstanser, borde de naturligtvis få sig ålagdt att i årliga embetsberättelser ställa summan af sin erfarenhet till regeringens förfogande och särskildt fästa dess uppmärksamhet på sådana punkter af förvaltningsrätten, der de inkommande besvärsmålens mängd eller art antyda nödvändigheten af en lagförändring eller lagförklaring.

Vida kinkigare att undanrödja äro säkert de hinder, som skola resa sig mot detta medels användande, *dels* i svårigheten att på förhand uppdraga någon hållbar gräns mellan de mål, som böra stanna i förvaltningsverken och de, som på grund af sin betydelse och art borde få fullföljas hos regeringen, *dels* i vårt folks vana vid tre instanser och dess sega fasthållande vid rättigheten att i alla sina angelägenheter och tvister få »gå till kungs». En omsorgsfull och sakkunnig granskning torde likväl kunna komma till rätta med den förra svårigheten, tiden och en klarande begreppsuppfattning med den senare.

Statsrådet har, som bekant, hittills måst åtnöja sig med att, så långt det varit möjligt, söka hjälpa sig undan det värsta trycket af de löpande ärendenas tyngd genom att från departementscheferna öfverföra de flesta och mindre viktiga besvärsmålens egentliga handläggning och afgörande till inom departementet anställda embetsmän. Då platsen närmast under departementschefen innehafves af en embetsman, som genom lång verksamhet som expeditionschef, möjligen ock genom föregående lång tjensteutöfning inom departementet, blifvit med dithörande ärenden grundligt förtrogen, kan häremot ej synnerligen mycket vara att invända, om icke att faran för öfveransträngning derigenom flyttas från departementschefen till expeditionschefen. Men då under senare tid expeditionschefsbefattningarna visa bestämd tendens till att blifva öfvergångsplatser, skiftande innehafvare nästan lika ofta som statsrådsplatserna och vanligen intagna af män, som fått sin utbildning inom annat verksamhetsområde och snart också öfvergå till andra verksamhetsfält, har den egentliga handläggningen af dessa regeringsärenden sjunkit ännu ett steg nedåt och torde nu inom de flesta departement med sin hufvudsakliga tyngd hvila på byråcheferna. Men Utskottet kan icke finna det lyckligt, att högsta instansen i en mängd regeringsärenden och öfverinstansen öfver från gammalt så högt ansedda

regeringsorgan som våra centrala förvaltningsverk skall realiter, om också icke formaliter, komma att utgöras af relativt underordnade tjänstemän inom departementen. Lika litet kan Utskottet anse det riktigt att kvarhålla departementscheferna vid fulla ansvaret för en mängd regeringsåtgärder, med hvilkas pröfning de icke kunna och, efter nutidens uppfattning, icke heller böra låta sin, för högre uppgifter erforderliga tid och tankekraft upptagas.

Kan och vill man sålunda icke längre nöja sig med nödfallsutvägen att, med bibehållande af de löpande förvaltningsärendenas hela börda inom departementen, blott skjuta denna börda nedåt, torde knappast andra sätt förefinnas för ett grundligare afhjelpande af den ofta öfverklagade svårigheten, än de fyra, hvilkas relativa fördelar och olägenheter Utskottet här ofvan sökt antyda. Att inrätta flera regeringsdepartement hjälper föga. Att med ifrågavarande administrativa eller administrativt-judiciella, för den egentliga lagskipningsverksamheten främmande, ärenden ytterligare belamra våra domstolar, har Utskottet redan ofvan förklarat sig icke finna principrigtigt eller med samhällsintresset förenligt. Vill man nu icke besluta sig för inrättandet af en själfständig öfverförvaltningsrätt, något som visserligen fullständigast och bäst skulle afhjelpa behovet, men sannolikt stöter mot ekonomiska betänkligheter, återstå därför antagligen endast tvenne utvägar, hvilka sannolikt båda samtidigt behöfva anlitas, nemligen att *dels* låta de mindre viktiga slagen af besvärsmål, som nu ingå till regeringen, för framtiden stanna och slutbehandlas hos de centrala förvaltningsverken, *dels* för de viktigare af dem bilda inom Statsrådet en särskild slutinstans i enlighet med grundtanken i Herr Carléns förslag. Att vårt svenska Statsråd i sina departementschefer å ena sidan och konsultativa ledamöter å andra är sammansatt af tvenne till arten skilda leder, har man länge insett; att regeringens politiska uppgift och regeringens administrativa uppgift icke på båda dessa leder kunna vara lika fördelade, har man också kommit på det rena med; deremot har man någon tid visat sig tveksam i fråga om hvar den politiska och hvar den administrativa tyngdpunkten borde anses ligga. Ett ögonblick tycktes man vilja göra de konsultativa statsråden till de politiska ledarne och departementscheferna till blotta administratörer. Utvecklingen har fullständigt justerat denna uppfattning och visat att hos oss, liksom i andra länder, de som stå i spetsen för de olika regeringsgrenarna också måste vara bärare af regeringens politik, att inrikes-, utrikes-, krigs-, finansministrarne o. s. v. måste i eminent grad betraktas såsom en regerings politiske män, för såvidt denna regering har någon politik. Då den politiska verksam-

heten sålunda företrädesvis tillfallit departementscheferna, torde nog vara skäl att hos regeringens konsultativa ledamöter koncentrera utöfvandet af dess förvaltningsrätt. Faran att genom en sådan delning splittra ministèren i tvenne olikartade, möjligen mot hvarandra stridande delar, är numera betydligt mindre, sedan äfven hos oss ministèren vunnit i statsministern en sammanhållande enhet, som måste anses ega makt och uppgift att från regeringen afsöndra sådana element, som visa sig med det hela oförenliga.

I en fråga, så svårlöst och omfattande som denna, kan Utskottet emellertid icke tillägga sig hvarken skyldighet eller befogenhet att mellan föreliggande alternativ söka gifva bestämd ledning åt Riksdagens val. Den grundliga och fullständiga utredning, som måste föreligga, innan ett sådant val göres, kan endast lemnas af regeringen. Något annat är det heller icke som motionären afsett; och då Utskottet i samma grad som han behjertar det behof, han framhållit, och önskar detsamma afhulpet, innan det hunnit att möjligen föra hela vår politiska utveckling på afvägar, hemställer Utskottet, att Kammaren ville för sin del besluta,

att Riksdagen måtte i underdånig skrifvelse anhålla, det täcktes Kongl. Maj:t taga i öfvervägande, huruledes lämpligast skall afhjelpas den ofta öfverklagade olägenhet, som härrör af den ständigt växande mängden utaf sådana mål, som nu skola af Konungen i Statsrådet behandlas, samt derom till Riksdagen framlägga förslag i sådana delar, der Riksdagens beslut erfordras eller eljest kan påkallas.

Stockholm den 31 Mars 1884.

På Utskottets vägnar:

CARL HERSLOW.