

N:o 1.

Ank. till Riksd. kansli den 5 mars 1892, kl. 11 f. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning af väckt motion om
ändring i §§ 5 och 6 regeringsformen.*

De med departementalstyrelsens införande år 1840 gifna, i regeringsformens 5 och 6 §§ införda bestämmelser om statsrådsledamöternas antal och statsrådets sammansättning hafva länge varit föremål för ändringsförslag, åsyftande tillökning af statsdepartementens antal. Redan år 1857 framlade Kongl. Maj:t i en till rikets ständer aflåten proposition förslag om inrättande af ett nytt statsdepartement för vården af allmänna arbeten och kommunikationsanstalter, äfvensom i samband dermed om förstärkning af statsrådsledamöternas antal till tolf. En kraftig maning härtill fann Kongl. Maj:t i såväl den ständiga tillväxten af regeringsärendenas mängd, synnerligast de till civildepartementet hörande, som ock angelägenheten att, i den mån det med befolkningens tillväxt samt jordbrukets, handels och öfriga näringars framsteg allt mer tilltagande behovet af förbättrade och utvidgade kommunikationsanstalter påkallade statens omedelbara medverkan, åt denna gren af förvaltningen gifva den enhet och kraft, som för dess ändamålsenliga handhavande erfordrades. Ej allenast vetenskapliga, statistiska och tekniska insigter i förening med en vidsträckt ekonomisk omtanka, utan äfven mångfaldiga förvaltningsbestyr behöfde tagas i anspråk vid de företag, som afsåge kommunikationernas befrämjande samt arbeten för landets uppodling m. m., och angelägenheten att alla de frågor, som hade afseende på dylika allmänna arbeten, hänfördes

under en egen gemensam styrelse och ledning, måste vara desto större, ju mera omfånget af dessa företag vidgades.

Med hänvisning till hvad sålunda blifvit af Kongl. Maj:t framhållet har nu herr *A. V. Ljungman* uti en inom Andra Kammaren väckt, till utskottets behandling öfverlemnad motion n:o 2 hos Riksdagen hemställt, att Riksdagen måtte antaga följande förslag till ändring af §§ 5 och 6 regeringsformen att hvila till vidare grundlagsenlig behandling, nemligen:

§ 5.

Statsrådet skall bestå af *elfva* ledamöter, bland hvilka Konungen utnämne en att vara statsminister och statsrådets främste ledamot. Desse ega att alla i statsrådet förekommande ärenden öfvervara. Ej må fader och son eller bröder på en gång vara ledamöter af statsrådet.

§ 6.

Af statsrådets ledamöter skola *åtta* vara chefer och föredragande, hvar för sitt departement, nemligen:

- ministern för utrikes ärendena för utrikesdepartementet,
- en chef för justitiedepartementet,
- en för landtförsvarsdepartementet, hvilken tillika vare Konungens rådgifvare i kommandomål för armén,
- en för sjöförsvarsdepartementet, hvilken tillika vare Konungens rådgifvare i kommandomål för flottan,
- en för civildepartementet,
- en för finansdepartementet,
- en för ecklesiastikdepartementet *samt*
en för samfärdselsdepartementet.

Den närmare fördelningen af ärendena departementen emellan bestämmes af Konungen genom en särskildt utfärdad, offentlig kungjord stadga.

Sedan motionären redogjort för resultatet af den behandling, som af rikets ständer egnades åt Kongl. Maj:ts ofvan nämnda proposition, samt i korthet berört de framställningar i ämnet, som från ej mindre Kongl. Maj:t än äfven enskilda motionärer sedermera till Riksdagen framkommit om inrättande af nytt statsdepartement för antingen *närningar och allmänna*

arbeten, eller jordbruk och kommunikationer, eller landtbruk och öfriga näringar eller ock slutligen landtbruk, industri och handel, och motionären härvid såsom grund för dessa senare framställningars ogynsamma utgång angifvit deras sammankopplande med frågorna om kommerskollegiets indragning och om införandet af s. k. ministerstyrelse, anför motionären till stöd för sitt ifrågavarande förslag, hurusom, då 1889 och 1891 års Riksdagar å ordinarie stat uppfört anslag till behöfliga centrala embetsverk för behandling af ärenden rörande näringarnes befrämjande, det redan 1857 tillräckligt motiverade förslaget om en särskild målsman i statsrådet för samfärdsel och allmänna arbeten återkommit i ett läge, som, fritt från sammankopplingen med frågan om kommerskollegiets indragning och om förläggandet af näringarnas s. k. administration direkt till Kongl. Maj:ts kansli, borde möjliggöra en tillfredsställande lösning.

Såsom förslagsställaren i sin motion anför, blef Kongl. Maj:ts berörda, vid 1857 års riksdag aflåtna proposition vid slutlig behandling under 1859 års riksdag bifallen af ridderskapet och adeln samt presteståndet, under det att borgareståndet godkände en af konstitutionsutskottet i anledning af propositionen till Riksdagen gjord hemställan, enligt hvilken Kongl. Maj:ts förslag tillstyrktes med den förändring, att antalet ledamöter i statsrådet borde utgöra elfva. Båda förslagen blefvo deremot af bondeståndet förkastade; och hade sålunda frågan för den gången förfallit.

Vid 1868 års riksdag upptogs frågan ånyo, denna gång såväl på grund af en kongl. proposition som i anledning af enskild motion. Kongl. Maj:ts förslag afsåg inrättande af ett nytt departement för näringar och allmänna arbeten, deri skulle inbegripas såväl jernvägs- och andra allmänna byggnader samt jernvägstrafiken som äfven, eventuellt, post- och telegrafverken, men denna anordning skulle ske utan tillökning af statsrådsledamöternas antal. I samband härmed föreslogs äfven sådan ändring af 7 § regeeringsformen, hvarigenom Konungen skulle ega att åt departementschef uppdraga afgörandet af vissa förvaltningsärenden af ringare vikt. Det af den enskilde motionären åter väckta förslaget afsåg inrättande af ett nytt departement för jordbruket och kommunikationerna.

Konstitutionsutskottet fann icke skäl att tillstyrka hvarken den kongl. propositionen eller den väckta motionen. Med erkännande af vigten utaf de skäl, som föranledt Kongl. Maj:ts förslag, ansåg utskottet tvifvelaktigt

huruvida den föreslagna utvägen vore den lämpligaste, ty dels visade främmande länder exempel att man öfverallt sökte hålla departementens antal vid den möjligast lägsta siffra, dels vore det att befara, att den föreslagna åtgärden endast medförde ett botemedel för tillfället och snart, i mån af den stigande utvecklingen, komme att följas i spåren af andra i samma syftning.

Deremot antyde utskottet vissa utvägar till lindring i det detaljarbete, hvarmed departementscheferna betungades. Åtskilligt syntes i detta afseende kunna vinnas genom en jemnare fördelning af ärendena emellan de särskilda departementen; och ansåg utskottet jemväl kunna ifrågasättas huruvida icke sjöförsvaret, som, i följd af under senare åren skedd ombildning, närmast sig till att utgöra en förstärkning af landtförsvaret, borde kunna förenas med detta under ett departement. Ett annu mera verksamt medel syntes utskottet slutligen vara inrättandet inom departementen af särskilda byråer, der ärendena kunde underkastas en grundlig, förberedande behandling.

Utskottet, som emellertid såsom vilkor för en ombildning i tidsenlig rigtning af förvaltningen ansåg borttagandet ur grundlagarne af alla bestämmelser om departementens antal och namn, framlade till Riksdagens bepröfvande förslag i sådan syftning. Hvarken detta förslag, ej heller de båda andra framställningarna vunno dock Riksdagens godkännande.

Den motionär, som vid 1868 års riksdag gjort framställning om inrättande af ett nytt statsdepartement för jordbruket och kommunikationerna, återupptog detta sitt förslag vid 1874 års riksdag. I det betänkande, konstitutionsutskottet häröfver afgaf, vitsordades befogenheten af de klagomål, som länge försports öfver den mängd ärenden, hvarmed civil-, finans- och ecklesiastikdepartementen öfver höfvan betungades. Men på samma gång utskottet fann de till nämnda tre departement hörande regeringsärenden böra på fyra departement fördelas, ansåg utskottet en tillökning af statsdepartementens antal icke därför vara oundgänglig, utan kunde den åsyftade förbättringen vinnas genom de båda krigsdepartementens sammanslagning till ett departement — en åtgärd, som syntes vara så mycket mer antaglig, som det vore af vigt, att vid den då förestående omorganisationen af försvarsväsendet landt- och sjöförsvaret komme att ordnas efter en gemensam plan.

I enlighet med sin sålunda uttalade åsigt framlade utskottet ett förslag till ändring i hithörande grundlagsstadganden. Detta vann emellertid icke framgång i Första Kammaren, såsom det ville synas därför, att den

ifrågasatta sammanslagningen af de begge försvarsdepartementen ej ansågs rådlig. Men då kammaren å andra sidan behjertade behovet af ett nytt statsdepartement, antog den för sin del till hvilande ett af en reservant inom konstitutionsutskottet framställt ändringsförslag, åsyftande att, med bibehållande af de förutvarande departementen, inrätta ett nytt för näringar och allmänna arbeten, men inskränka de konsultativa statsrådets antal till två. Andra Kammaren antog deremot utskottets förslag att hvila till grundlagsenlig behandling; och hade således i följd af kamrarnes skiljaktiga beslut frågan äfven denna gång fallit.

Redan vid påföljande riksdag framlade samme motionär å nyo sitt berörda förslag. Med afseende å den utgång, frågan erhållit vid 1874 års riksdag, och då, enligt utskottets åsigt, Riksdagen borde afvakta så väl framställning i ämnet från Kongl. Maj:t, derest en förändrad anordning af statsdepartementen skulle af Kongl. Maj:t anses behöflig, som äfven i sammanhang dermed en närmare utredning af de omständigheter, hvilka på frågans rätta bedömande kunde inverka, hemställde utskottet, att förslaget måtte lemnas utan afseende; och blef denna hemställan af båda kamrarne bifallen.

Sedermera framställes så väl af motionärer vid 1880, 1881 och 1884 årens riksdagar som ock slutligen af Kongl. Maj:t i proposition till 1885 års Riksdag förslag om inrättande af ett nytt statsdepartement. Föremålet för detta nya departements verksamhet och omvårdnad skulle emellertid enligt samtliga förslagen blifva *näringarnas*, synnerligast jordbruksnäringens, intressen — de åren 1881 och 1884 väckta motionerna afsågo dock äfven att till detta departement hänvisa ärenden rörande allmänna arbeten —; och synes man sålunda allt sedan år 1875 hafva skjutit åt sidan tanken att åt kommunikationerna vinna gemensam ledning under ett eget departement.

Vid behandlingen af nu föreliggande fråga har det till en början syntts utskottet som om de omständigheter, hvilka föranledde Kongl. Maj:t att år 1857 framställa förslag om inrättande af ett nytt statsdepartement för allmänna arbeten och kommunikationsanstalter, icke ega fullt motsvarande tillämplighet på nuvarande förhållanden. Den förändrade form, som med departementalstyrelsens införande gifvits åt statsrådets verksamhet, hade, i förening med den alltjemt stigande utvecklingen på så väl näringslivets som den andliga odlingens fält, i betydlig mån ökat departementschefernas arbetsbörda och särskildt af chefen för

civildepartementet tagit i anspråk ett i hög grad ansträngande och ansvarsfullt arbete. Försök att härutinnan åstadkomma en välbehöflig lindring hade gjorts dels 1844 i sammanhang med framställning till Riksdagen om förstärkning af högsta domstolen, dels ock vid 1853—1854 års riksdag, då förslag väcktes om bildande af en s. k. regeringsrätt, men båda dessa förslag, hvarmed åsyftades att delvis eller helt och hållet befria regeringen från behandlingen af de besvärsmål, som af Konungen i statsrådet afgjordes, hade af Riksdagen förkastats. De betydliga jernvägsanläggningar på statens bekostnad, som på 1850-talet blifvit bragta å bane och hvilka föranledde Kongl. Maj:t att vid 1857 års riksdag framlägga en utarbetad plan för dessa anläggningars utförande, ledde emellertid osökt tanken derpå att, genom inrättande af ett nytt departement för de till denna gren af förvaltningen hörande ärenden jemte dermed likartade frågor, så väl åt dessa gifva en kraftig, gemensam ledning som ock från chefen för civildepartementet, under hvilkens behandling nämnda ärenden hörde, aflyfta en del af hans arbetsbörda. Först då, på sätt förut blifvit nämndt, det i sådant afseende framställda förslag jemte andra efterföljande i samma rigtning visat sig icke kunna af Riksdagen godkännas, slog man omsider in på den väg för vinnande af den önskvärda arbetslindringen, som nu synes vara en nödvändig konsekvens af departementalstyrelsens tillämpning, nemligen att inom de särskilda departementen mera ändamålsenligt fördela och bereda de till hvarje departement hörande ärenden. Under det att år 1857 departementen knappast voro annat än expeditioner, som uppsatte och utfärdade Konungens på vederbörande chefs föredragning fattade beslut, men deremot icke lemnade departementschefen något biträde vid ärendenas beredning, ega numera cheferna för så väl civil- som finans- och ecklesiastikdepartementen i de under dem ställda byråer derjemte tillgång till den fackkunskap, som för hvarje ärendes behöriga handläggning är erforderlig. Och då 1857 ingenting ännu var bestämdt angående framtida ledningen och administrationen af de till utförande för statens räkning beslutna jernvägsanläggningarna, finnes numera ett särskildt styrelseverk för behandlingen af dithörande frågor.

Då utskottet emellertid haft att pröfva behovet och nyttan af den föreslagna ändringen af §§ 5 och 6 regeringsformen, har utskottet nu, likasom ofta förut då liknande frågor till behandling förelegat, ej kunnat undgå att erfara den svårighet, som nödvändigt måste inställa sig när man söker bilda sig ett omdöme om lämpligheten af en förändring uti en afsöndrad del af förvaltningen, utan att ega tillräcklig öfverblick öfver

det hela. Det syntes väl, å ena sidan, icke kunna bestridas, att det skulle kunna lända till båtнад för kommunikationsväsendet i dess helhet, om alla de företag och inrättningar, som dertill hörde, stode under gemensam ledning af en chef, som, med full kännedom om kommunikationsanstalternas inrättning i andra länder och med klar blick öfver vårt eget lands förhållanden och hvad de utaf kommunikationsanstalterna kräfva, kunde med odelad kraft omedelbart i statsrådet föra detta viktiga samhällsintresses talan. Men, å andra sidan, bör härvid komma i betraktande dels att vi för behandlingen af alla de frågor, som beröra detta intresse, redan ega särskilda centrala embetsverk, hvilka genom chefen för civildepartementet kunna få samtliga sina behof och önskingar hos Konung och Riksdag framställda, och om hvilka det ej blifvit visadt att de icke skulle hafva på ett tillfredsställande sätt uppfyllt sitt ändamål, dels ock att, då i mån af samhällslifvets utveckling omfånget af en regerings omsorger och bestyr allt jemt vidgas, det för en regering, som ej skall slutligen förlora sig i detaljer, måste blifva nödvändigt att söka i möjligaste måtto inskränka föremålen för sin omedelbara verksamhet och således icke, såsom nu blifvit föreslaget, vidga kretsen för densamma. Vid regeringsärendenas behandling eger för öfrigt regeringen i de nu på alla förvaltningens grenar inrättade centrala embetsverken en hjälp, som, utan motsvarighet i många andra länder, synes för representationen böra utgöra en borgen för att landets samtliga intressen skola hos regeringen, äfven med dess nuvarande organisation, kunna röna den uppmärksamhet och omsorg, som vederbör, helst antalet statsrådsledamöter hos oss icke i allmänhet är mindre utan snarare större än i andra med vårt land jemförliga stater.

Utskottet anser sig för sin del icke tillförlitligen kunna bedöma, huruvida den föreslagna grundlagsändringen skulle vara nyttig för regeringsarbetet i dess helhet, och utskottet eger ej heller den insigt i alla de på frågan inverkan omständigheter, att utskottet derpå kan grunda ett omdöme huruvida, i händelse inrättandet af ett nytt statsdepartement skulle anses vara af nöden, det företrädesvis skulle vara just kommunikationsväsendet, som borde derinom få plats. Om man erkänner att frågor finnas af den beskaffenhet, att framställning derom till Riksdagen företrädesvis bör komma från regeringen, så lär man väl utan vidare åt föreliggande förslag, som afser ordnandet af den Konungen ensamt anförtrodda statsförvaltningen, böra tillerkänna just en dylik egenskap. En lagstiftning i den af motionären förordade riktning

förutsätter, enligt utskottets uppfattning, i främsta rummet att regeringen sjelf anser åtgärden nyttig och nödig; och då utskottet icke på grund af hvad i ämnet förevarit kan anse sig ega visshet i afseende på detta förhållande, torde alltså Riksdagen lämpligen böra afvakta, huruvida Kongl. Maj:t möjligen kan finna en förändrad anordning af statsdepartementen vara af behovet påkallad.

Mot det föreliggande förslaget har utskottet derjemte en ingalunda oviktig anmärkning att framställa. Motionären har i sitt förslag till ändring af § 6 regeringsformen uteslutit det nu befintliga stadgandet, att bland de tre statsråden utan departement minst två böra hafva förvaltat civil beställning. Detta stadgande har alltid och med skäl ansetts utgöra en garanti för att i regeringen skola i tillräckligt antal finnas män med verklig sakkunskap på alla den civila administrationens områden och för bevarande af kontinuiteten i regeringens verksamhet och beslut; och stadgandet torde numera så mycket mindre böra ur grundlagen borttagas, som anledning icke torde saknas för det antagande, att Konungens rådgifvarepersonal framdeles mera än hittills skall komma att erhålla karakteren af en politisk ministär.

Utskottet, som slutligen ej förbisett den icke ringa kostnad, som af förslagets antagande skulle blifva en följd — en omständighet som jemväl, om ock i underordnad grad, torde vid frågans afgörande böra tagas i betraktande — får alltså, i enlighet med hvad utskottet anført, hos Riksdagen hemställa,

att herr Ljungmans ifrågavarande motion icke måtte till någon Riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 4 mars 1892.

På utskottets vägnar:

O. BERGIUS.

Reservationer:

af herrar *Ljungman*, *Björkman*, *Boström*, *Dahn*, *Johnsson*, *Wikstén*, *Hedin* och *Nilson*, som ansett att utskottet bort med anledning af motionen hemställa,

att Riksdagen i skrifvelse till Kongl. Maj:t måtte anhålla, det Kongl. Maj:t, efter förnyad pröfning af frågan om lämpligaste antalet af och benämningarna å statsdepartementen, dervid icke blott inrättandet af ett nytt departement för samfärdseln och närstående ärenden utan äfven förenandet af landtförsvars- och sjöförsvarsdepartementen till ett departement borde tagas i öfvervägande, täcktes till Riksdagen afgifva den proposition om ändring af regeringsformens 6 §, hvartill denna pröfning kan föranleda;

samt af herr *Elowson* mot vissa delar af motiveringen.

Herr *Bengtsson* har velat tillkännagifva, att han icke öfvervarit detta ärendes behandling inom utskottet.
