

**Nr 15.**

Ankom till riksdagens kansli den 4 augusti 1914 kl. 4 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändrad lydelse av §§ 4, 5, 6 och 15 regeringsformen, §§ 6, 10, 20, 32, 33, 38 och 43 riksdagsordningen samt 1 § 4:o tryckfrihetsförordningen.*

*Närvarande vid utlåtandets justering: herrar Edén, Clason, K. J. Ekman, Mannheim, von Geijer, Kjellén, Stadener, von Mentzer, von Bahr, A. Ljunggren, G. Gerh. Magnusson, Jansson i Djursåtra, Magnusson i Tumhult, Räf, Beckman, Kropp, Janson i Bråten, Hallén, Sterne och Säfstrand.*

I en av båda kamrarna till konstitutionsutskottet hänvisad *proposition, nr 79*, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagt utdrag av i statsrådet fört protokoll över justitiedepartementsärenden den 14 maj 1914, vartill utskottet hänvisar, föreslagit riksdagen att antaga följande

*Bihang till senare riksdagens protokoll 1914. 5 saml. 12 häft. (Nr 15.) 1*

## Förslag

till

**ändrad lydelse av §§ 4, 5, 6 och 15 regeringsformen, §§ 6, 10, 20, 32, 33, 38 och 43 riksdagsordningen samt 1 § 4:o tryckfrihetsförordningen.**

### Regeringsformen.

#### § 4.

Konungen äger — — — rena evangeliska läran. Ej må fader och son eller bröder på en gång vara ledamöter av statsrådet.

#### § 5.

För särskilda grenar av rikets styrelse skola finnas statsdepartement till det antal, lägst åtta och högst tio, som bestämmes i särskild av Konungen och Riksdagen gemensamt stiftad lag, vilken tillika angiver varje departements benämning och huvudsakliga verksamhetsområde.

Den närmare fördelningen av ärendena, departementen emellan, bestämmes av Konungen genom en särskilt utfärdad, offentligen kungjord stadga.

För varje departement utser Konungen bland statsrådets ledamöter en chef och föredragande. Chefen för det departement, till vilket utrikes ärendena höra, är minister för utrikes ärendena.

#### § 6.

Statsrådet skall bestå av cheferna för departementen samt tre statsråd utan departement. Bland de tre statsråden utan departement böra minst två hava förvaltat civil beställning.

Av statsrådets ledamöter utnämne Konungen en att vara statsminister och statsrådets främste ledamot.

Statsrådets ledamöter äga att alla i statsrådet förekommande ärenden övervara.

## § 15.

Kommandomål, varmed förstås sådana, som Konungen, i egenskap av högste befälhavare över krigsmakten till lands och sjöss, omedelbarligen besörjer, må Konungen, då han själv förer riksstyrelsen, avgöra i närvaro av chefen för det departement, dit ärendet hörer. Honom åligge — — — — Honom gott synes.

**Riksdagsordningen.**

## § 6.

1. Första kammarens — — — — valet skett.
2. Varje landstingsområde — — — — rikets folkmängd.
3. För valkrets — — — — en riksdagsman.
4. Därest det — — — — en riksdagsman.
5. Det antal — — — — utöva riksdagsmannakallet.
6. Upphör stad — — — — tillkomma staden.
7. Äro icke — — — — genom lottning inför chefen för det departement, till vilket justitieärendena höra, i närvaro av — — — — fullmäktige i riksgäldskontoret.

## § 10.

För en var — — — — det andra insändes till det departement, till vilket justitieärendena höra.

## § 20.

För en var — — — — det andra insändes till det departement, till vilket justitieärendena höra.

## § 32.

1. Innan Riksdagen sammanträder, företages inför chefen för det departement, till vilket justitieärendena höra, eller den — — — — granskning av de till departementet inkomna — — — — genast verkställas.

2. Vardera kammaren — — — — obehörig förklarad.

## § 33.

1. Så snart Riksdagen — — — — granskning blivit av chefen för det departement, till vilket justitieärendena höra, eller den — — — — vice talman.
2. Då i — — — — vice talman.
3. Innan sådant — — — — levnadsåren äldst.
4. Vid samtidigt — — — — förfallet upphört.

## § 38.

1. Konstitutionsutskottet tillkommer — — — — omförmälda stadga.
2. Utskottet skall vidare meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor angående stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av lagar och författningar rörande statsrådets ansvarighet, om statsdepartementen, om förvärvande och förlust av medborgarrätt, om rikets vapen och flagga och om allmänt kyrkomöte så ock av kommunallagarna.
3. Utskottet åligger — — — — regeringsformen stadgat.
4. Utskottet tillkommer — — — — vägrar proposition.

## § 43.

1. Jordbruksutskottet, som — — — — i vad den angår jordbruksärenden, åligger att granska — — — — hänvisade jordbruksärenden.
2. Utskottet åligger — — — — och skjutsväsande.

**Tryckfrihetsförordningen.**

## § 1.

— — — — —  
 4:o. Utgivare av dagblad eller periodiska skrifter anmäla sig, jämte titeln och tryckningsorten, hos chefen för justitiedepartementet, med vilken i denna lag förstås chefen för det departement, vartill justitieärendena höra. Denne äger att, såvida — — — — utgivande förekommer.  
 — — — — —

I den förevarande kungl. propositionen föreslås dels förändringar i regeringsformens bestämmelser om statsdepartementens antal och benämningar samt statsrådets antal, dels ock vissa därav betingade andra ändringar i grundlagarna. Den betydelsefullaste av dessa ändringar innebär, att de detaljerade bestämmelser om departementsindelningen, som för närvarande finnas uti regeringsformen § 6, skola utgå ur grundlagen samt ersättas med en allmän föreskrift därom, att statsdepartement till ett antal av lägst åtta och högst tio skola finnas för särskilda grenar av rikets styrelse, samt att varje departements benämning och huvudsakliga verksamhetsområde skall bestämmas genom vanlig lag, stiftad av Konung och riksdag gemensamt. Enligt det kungliga förslaget skall såsom hittills i spetsen för varje departement stå ett statsråd såsom chef och föredragande, varjämte skola finnas tre statsråd utan departement, de s. k. konsultativa statsråden. Då departementens antal kan växla från åtta till tio, följer därav, att även statsrådets antal kan undergå motsvarande förändring från elva till tretton. För att icke grundlagens ordalydelse skall lägga något hinder i vägen för en sammanslagning av de båda försvarsdepartementen, därest en sådan vid en blivande förändring av departementsindelningen skulle visa sig önskvärd, föreslås en mindre ändring i regeringsformen § 15. Likaledes föreslås vissa ändringar i syfte att möjliggöra en förening av justitieärenden och andra regeringsärenden under samma departement. Vidare avser det kungliga förslaget att giva konstitutionsutskottet befogenhet att meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av frågor, som röra den ovanberörda lagen om statsdepartementen.

Förslaget om överförande från grundlag till vanlig lag av bestämmelserna om departementsindelningen bar av Kungl. Maj:t upptagits från den s. k. departementalkommitténs den 31 december 1912 avgivna betänkande. Såsom skäl för sitt förslag i förevarande hänseende hava kommitterade anfört följande:

»Statsdepartementens antal och benämningar äro sålunda enligt gällande svensk statsrätt fastslagna i grundlag. Att emellertid bestämmelserna härom icke äro av grundlags natur, synes kommitterade påtagligt. Deras betydelse är närmast att angiva normerna för det sätt, varpå centralförvaltningen skall vara för sin verksamhet i högsta instans uppdelad, och bestämmelserna i fråga äga följaktligen icke konstitutionell, utan administrativ karaktär. Deras historiska tillkomst synes ock giva vid handen, att de influtit i grundlagen huvudsakligen av den anledning, att de utgöra ett led i det system, departementalstyrelsen, som år 1840 genomfördes, och bildade en motsvarighet till statssekreterarnas förut i grundlag beskrivna särskilda verksamhetsområden.

Men frånsatt de nu anförda mera teoretiska invändningarna mot departementsindelningens inrymmande i grundlag, har för kommitterade vid denna frågas bedömande en annan omständighet av praktisk innebörd varit bestämmande. Det synes nämligen kommitterade otvivelaktigt att, med hänsyn till vikten av statsförvaltningens anpassning efter samhällsutvecklingens krav, det ofta nog måste framstå såsom en kännbar olägenhet, att ifrågavarande stadganden äro bundna vid de tunga former, som äro gällande för ändring av grundlag. För sådan ändrings genomförande erfordras nämligen, att sammanstående beslut fattas av Konungen och två lagtima riksdagar samt att mellan de båda riksdagarna nya val i hela riket förrättats till andra kammaren.

Det torde vara så mycket mera angeläget, att förevarande stadganden bliva i samband med den nu ifrågasatta departementsreformen uteslutna ur regeringsformen, som behovet av rörligare och smidigare former uti ifrågavarande avseende helt visst framgent kommer att starkare framträda i bredd med en livligare växelverkan mellan statsförvaltningen och samhällslivet i det hela.

Denna fråga har redan vid ett tidigare tillfälle varit föremål för uppmärksamhet. Med anledning av propositionen till 1868 års riksdag om inrättande av ett nytt departement för näringar, kommunikationer och allmänna arbeten avgav konstitutionsutskottet ett förslag till grundlagsändringar, innefattande, förutom annat, att departementens antal och namn skulle ur grundlagarna försvinna och göras till föremål för en av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag. Utskottet anförde därvid, bland annat, att man därigenom vunne den fördelen att, efter den plan, som för förvaltningens ordnande kunde komma att utstakas, densamma finge efter hand utveckla sig utan hinder av några bestämmelser i grundlagen; och Kungl. Maj:t skulle på så sätt lämnas friare händer att, om Kungl. Maj:t så funne för gott, företaga den jämnare fördelning av ärendena mellan de särskilda departementen, som enligt utskottets förmenande vore av behovet påkallad, men som nu kunde möta hinder redan av departementens i grundlag utsatta namn. Konstitutionsutskottets förslag vann emellertid ej riksdagens bifall.

Går man till utlandet, finner man, att de europeiska ländernas statsförfattningar i allmänhet ej innehålla några bestämmelser om departementsindelningen. Endast Sachsen och Württemberg torde härifrån utgöra undantag. Föreskrifter om departementsindelningen äro i andra länder vanligen utfärdade i administrativ väg genom beslut, meddelade av statsöverhuvudet, som därvid endast bindes av representationens rätt

till anslags beviljande (så i Norge, Danmark, Preussen, Bayern, Österrike, Frankrike, Belgien, Nederländerna och Italien).

Vid överbägande, huru förevarande spörsmål, under den av kommitterade antagna förutsättningen, att bestämmelserna om departementsindelningen ur grundlagarna uteslutas, lämpligast bör lösas, kan ifrågasättas, om ej bestämmandet av departementsindelningen helt och hållet borde läggas i Kungl. Maj:ts hand. Härigenom vunnes, icke blott att en omläggning kunde, när så vid regeringsbildande eller eljest funnes ändamålsenligt, genom en av Kungl. Maj:t utfärdad stadga vidtagas med avseende å departementens antal och namn, utan ock att Kungl. Maj:t ägde full frihet att i nämnda ordning genomföra de förändringar beträffande ärendenas fördelning i övrigt mellan departementen, som föreliggande förhållanden kunde betinga. Men om ock en dylik anordning ur angivna synpunkter skulle medföra beaktansvärda fördelar, hava kommitterade icke ansett tillrädligt, att ett sådant steg nu tages, särskilt i betraktande därav, att en dylik utsträckt rätt för Kungl. Maj:t, ehuru tillämplad i de flesta europeiska stater, icke överensstämmer med våra förvaltningsförhållanden, sådana de historiskt utvecklats sig. Kommitterade hava vid sådant förhållande trott, att förevarande spörsmål bör lösas på följande sätt. I regeringsformens § 6 utsäges allenast, att statsdepartement skola finnas för de särskilda förvaltningsgrenarna. Härmed är departementalstyrelsens princip i grundlag fastslagen. Vidkommande departementens antal hänvisas därefter i regeringsformen till en av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag. Härigenom har man å ena sidan lättat bestämmelserna om departementsindelningen från de tyngande garantier, med vilka grundlagsbud äro omgärdade, och å andra sidan genom dessa bestämmelsers klädande i lagform berett den stadga åt departementsindelningen, som kan anses erforderlig och lämplig. Ur synpunkten av förvaltningens stabilitet har det ock synts kommitterade önskvärt, att i omförmälda lag i allmänna ordalag angivas statsdepartementens huvudsakliga verksamhetsområden; och ett omnämmande av denna omständighet har då jämväl ansetts böra intagas i § 6 regeringsformen.»

I samband med departementsindelningen hava departementalkommitterade till behandling upptagit frågan om statsrådets sammansättning i det hela. Därvid hava kommitterade av angivna skäl förklarat sig, principiellt sett, hålla före, att en minskning i det nuvarande antalet konsultativa statsråd icke bör äga rum, och med den ökning av departementens antal, som kommitterade föreslagit, hava de utgått från, att

statsrådet skall bestå av tolv medlemmar, nämligen nio departementschefer och tre konsultativa statsråd.

»Om ock en sådan sammansättning av statsrådet — fortsätta kommitterade — bör betraktas såsom det normala och i regel måste anses ur det allmännas synpunkt vara mest tillfredsställande, synes det dock givet, att undantagsfall kunna inträffa, då svårigheter möta att bilda en homogen regering av ett så stort antal ledamöter. Det kan vid ett sådant tillfälle befinnas lämpligt, att chefskapet för två av departementen, vare sig för längre eller kortare tid, lägges i händerna på *en* person eller att de konsultativa statsrådets antal inskränkes eller ock möjligen, att båda dessa eventualiteter samtidigt inträffa. Nämda svårigheter vid regeringsbildande ökas naturligen, i den mån Konungens rådgivare med den fortgående utvecklingen mera än hittills erhålla karaktären av en politisk ministär. Man kan ock förutse, såsom väl under gångna tider vid enstaka tillfällen förekommit, att vid en statsrådsledamots avgång ur regeringen vanskligheter yppa sig att finna en lämplig efterträdare åt honom och att vid sådant förhållande den bästa utvägen befinnes vara att inom det kvarvarande statsrådet verkställa en genom avgången påkallad omreglering, utan att någon ny statsrådsledamot utses. Redan nu har hänt, att en departementschef vid vakans tillfälligt förestått två departement, ehuru tvivelaktigt torde vara, huruvida detta varit förenligt med den nuvarande lydelsen av § 6 regeringsformen. Vad särskilt en eventuell minskning i de konsultativa statsrådets antal beträffar, låter det sig exempelvis väl tänka, att en regering, i vilken ett avsevärt antal ämbetsmän inginge, skulle kunna under kortare tid fungera på ett tillfredsställande sätt, utan att den räknade fullt antal konsultativa statsråd.

På grund härav hysa kommitterade den uppfattningen, att antalet statsrådsledamöter icke bör såsom nu i grundlagen fixeras, utan att åt Konungen bör lämnas rätt att efter vid varje särskilt tillfälle sig företeende omständigheter bestämma detsamma, dock med den begränsning, att antalet icke får överstiga tolv eller understiga tio. Härigenom har möjlighet beretts att vid vissa undantagsfall bilda en mindretalig regering — i allmänhet torde icke kunna förutsättas, att antalet statsrådsledamöter kommer att understiga det nuvarande antalet elva — på samma gång man genom bestämmandet av minimiantalet statsrådsledamöter till tio givit uttryck däråt, att nämnda antal med hänsyn till statsförvaltningens uppdelning på nio departement är det lägsta, som kan anses bjuda erforderlig trygghet för förvaltningens behöriga handhavande.»

Kommitterade hava därjämte erinrat att, då kommitterades förslag



förutsätter, att de konsultativa statsråden kunna vara färre än tre, den i § 6 regeringsformen intagna föreskriften därom, att bland dem minst två böra hava förvaltats civil beställning, redan av denna anledning icke kunnat kvarstå i sin nuvarande form. Kommitterade hava funnit denna bestämmelse mindre tillfredsställande jämväl ur den synpunkten att, även då tre konsultativa statsråd ingå i regeringen, det icke synes böra oundgängligen fordras, att två av dem uppfyllt berörda villkor. Med hänsyn härtill och av i övrigt anförda skäl har ifrågavarande stadgande av kommitterade knutits till regeringskollegiet i dess helhet.

Efter redogörelse för departementalkommitténs ovan omförmälda förslag i det förevarande ämnet yttrar vederbörande departementschef i sitt den kungliga propositionen bifogade yttrande till statsrådsprotokollet:

»Av det förut sagda framgår, huruledes frågan om ändringar i departementsindelningen sedan lång tid tillbaka stått på dagordningen, och det lär ej lida något tvivel, att denna fråga, sedan densamma blivit underkastad en ingående behandling av departementalkommitterade och, såvitt angår det föreslagna handelsdepartementet, jämväl av kommerskollegiikommittén, nu befinner sig i det läge, att åtgärder böra vidtagas för att bringa den till lösning. Det måste anses vara av så mycket större intresse, att åtgärder i sådant syfte snarast möjligt åvägbringas, som denna angelägenhet givetvis är av genomgripande betydelse för arbetet inom statsförvaltningen. Effektiviteten av detta arbete synes mig nämligen i väsentlig mån vara beroende därav, att åt de olika större eller mindre grenarna av förvaltningen beredas den plats och det utrymme inom organisationen, som deras vikt kräver. Det lär ock vara påtagligt, att genom den snabba utveckling, som under de senare årtiondena gjort sig gällande inom nästan alla samhällslivets områden, icke minst i ekonomiskt avseende, i förening med den starka tendens till utvidgad statsverksamhet, vilken gått hand i hand med denna utveckling, behovet av reformer i departementsindelningen numera blivit i särskilt hög grad framträdande.

Med hänsyn därtill, att de konstitutiva bestämmelserna rörande departementsindelningen och, i samband därmed, statsrådets sammansättning äro inrymda i §§ 4, 5 och 6 regeringsformen, måste den närmaste åtgärden för förverkligandet av det angivna syftemålet vara att genomföra nödiga ändringar i dessa lagrum ävensom sådana ändringar i vissa andra paragrafer av grundlagarna, som därav bliva en följd. Gången av detta ärendes behandling skulle då bliva att, under förutsättning att Kungl. Maj:t ville till den nu sammanträdande riksdagen, vilken är den sista i löpande treårsperiod för andra kammaren,

avlåta framställning rörande de grundlagsändringar, om vilka jag i det följande ärnar göra hemställan, och förslag i ämnet av nämnda riksdag antages såsom vilande, detta förslag kunde slutgiltigt bifallas av 1915 års riksdag. Sistnämnda riksdag skulle därefter få till sig hänskjutna de lagstiftnings-, organisations- och anslagsfrågor, vilka må betingas av en reformerad departementsindelning.

Såsom jag redan förut anfört, anser jag frågan om departementens inre organisation icke ännu vara mogen för avgörande. Jämväl spörsmålet om förändrad departementsindelning torde, såvitt angår det närmare bestämmandet av sättet för dess ordnande, behöva underkastas förnyat överbägende. Det förslag till grundlagsändringar, som jag har för avsikt att nu framlägga, bör därför enligt min mening vara så avfattat, att det såvitt möjligt lämnar statsmakterna fria händer att vidtaga de reformer med avseende å departementsindelningen, som efter prövning av alla därpå inverkan omständigheter kunna befinnas vara de lämpligaste.

Även en annan synpunkt synes mig vid uppgörandet av förevarande förslag till grundlagsändringar bära vinna beaktande, den nämligen, att i förslaget icke bära ingå andra ändringar än sådana, som med nödvändighet betingas av de reformer i departementsindelningen, som kunna ifrågakomma att genomföras. Grundlagarnas egen natur bjuder, att de icke bära rubbas i något hänseende, försävt icke sådan rubbning är ovillkorligt påkallad av föreliggande behov.»

Efter angivande av dessa allmänna synpunkter övergår departementschefen till granskning av departementalkommitterades förslag till ändringar av regeringsformens förevarande bestämmelser, varefter departementschefen anför:

»Kommitterade hava till en början föreslagit, att de nu i § 6 regeringsformen intagna bestämmelserna om departementens antal och benämningar skola flyttas från regeringsformen till en av Konungen och Riksdagen gemensamt stiftad lag. Vad kommitterade till stöd för detta sitt förslag anfört är givetvis förtjänt av beaktande. Det kan sålunda ej förnekas, att nämnda bestämmelser i väsentlig mån äro av administrativ art samt att ett frigörande av dessa bestämmelser från deras karaktär av grundlagsstadganden skulle bereda en ökad och understundom behövtlig möjlighet att anordna departementsindelningen efter de särskilda krav, som vid olika tidslägen föreligga. Det oaktat kan jag ej ansluta mig till kommitterades förslag, såsom helhet betraktat. Jag håller nämligen före, att departementsindelningen icke bör helt berövas den stadga, som sammanhänger med de nuvarande bestämmelsernas egenskap

av grundlagsstadganden. Ett antagande av kommitterades förslag skulle enligt mitt förmenande innebära ett större avsteg från nu bestående förhållanden än som kan anses erforderligt och lämpligt. Den föreliggande frågan synes mig i stället böra lösas på sådant sätt, att i regeringsformen inrymmes stadgande, dels att för särskilda grenar av rikets styrelse skola finnas lägst åtta, högst tio statsdepartement och dels att departementens antal bestämmas inom dessa gränser i särskild av Konungen och Riksdagen gemensamt stiftad lag, vilken tillika angiver varje departements benämning och huvudsakliga verksamhetsområde. Det av kommitterade framhållna behovet av rörligare och smidigare former i avseende å departementsindelningen lär i fullt tillräcklig mån bliva tillgodosett även med det av mig nu framställda förslaget.

Genom bestämmandet av departementens antal till lägst åtta — det nuvarande antalet — och högst tio, har givits en ram, inom vilken departementsindelningen otvivelaktigt skall kunna på ett fullt tillfredsställande sätt ordnas. Maximiantalet medger sålunda inrättande av två nya departement med bibehållande av samtliga de nu bestående departementen (exempelvis inrättande av ett handels- och ett kommunikationsdepartement med bibehållande, jämte övriga departement, av lantförsvars- och sjöförsvarsdepartementen såsom skilda departement).

Mot införande i regeringsformen av det utav kommitterade förordade tillägget beträffande ministern för utrikes ärendena har jag i sak icke något att erinra. Ordalydelsen av detta synes mig dock erhålla en lämpligare avfattning, därest det formuleras sålunda: »Chefen för det departement, till vilket utrikes ärendena höra, är minister för utrikes ärendena.»

Kommitterade hava vidare hemställt, att antalet statsrådsledamöter icke måtte såsom nu i grundlagen fixeras, utan att åt Konungen måtte lämnas rätt att efter vid varje särskilt tillfälle föreliggande omständigheter bestämma detsamma, dock med den begränsning, att antalet icke finge understiga tio eller överstiga tolv. I utvecklingen av detta sitt förslag hava kommitterade omförmålt, hurusom vid regeringsbildande eller eljest kunde finnas lämpligt, att chefskapet för två av departementen vare sig för längre eller kortare tid lades i händerna på *en* person eller att de konsultativa statsrådets nuvarande antal inskränktes eller ock möjligen, att förändring i båda dessa avseenden samtidigt vidtoges; och kommitterades grundlagsändringsförslag har ock formulerats i syfte att möjliggöra sådana jämkningar i statsrådets sammansättning.

Med hänsyn till vad jag i det föregående yttrat därom, att andra grundlagsändringar icke böra genomföras än sådana, som ovillkorligt betingas av den nu ifrågasatta reformen, anser jag mig icke kunna

biträda kommitterades uppfattning vare sig i det avseendet, att en departementschef skulle kunna på ett mera stadigvarande sätt förestå två departement eller att bland statsrådets ledamöter skulle kunna ingå färre konsultativa statsråd än tre; och jag finner kommitterades förslag i dessa delar jämväl ur andra synpunkter icke vara att förorda.

Beträffande förstnämnda spörsmål är, som bekant, i § 6 regeringsformen i dess nuvarande lydelse fastslaget, att i spetsen för varje departement skall stå en statsrådsledamot som chef och föredragande. Denna grundsats är enligt min mening av den betydelse för statsförvaltningens behöriga handhavande, att densamma icke — låt vara endast i undantagsfall — bör eftergivnas. Med den betydande omfattning, som regeringsärendena under nuvarande förhållandena äga, skulle säkerligen en alltför stor och till sitt innehåll alltför olikartad arbetsbörd komma att vila på den statsrådsledamot, som samtidigt stode i spetsen för två departement, för att erforderlig garanti skulle föreligga, att denne skulle kunna utöva en planmässig och initiativkraftig ledning inom vederbörande förvaltningsgrenar. Det synes mig ock, som skulle en dylik anordning kunna komma att motverka syftet med inrättandet av nya departement, då ju betydelsen och gagnet av ett nytt departement icke minst består däri att de samhällsintressen, som departementet kommer att företräda, bliva tillförsäkrade att alltid erhålla en särskild representant inom statsrådet. I allt fall bör väl någon tids erfarenhet, efter det ett eller flera nya departement inrättats, avvaktas i fråga om behovet av den utav kommitterade sålunda ifrågasatta reformen, innan man skrider till vidtagandet av en dylik för våra förvaltningsförhållanden främmande åtgärd.

Såsom nyss nämndes, finner jag mig icke heller kunna ansluta mig till kommitterades tanke att bereda väg för en anordning, varigenom möjliggöres, att de konsultativa statsrådets antal bleve mindre än tre. Det maktpåliggande och ansvarsfulla arbete, som vilar på de konsultativa statsråden och som av kommitterade själva starkt betonats, synes mig med nödvändighet kräva, att deras antal icke förutsättes vid något tillfälle bliva lägre än det nuvarande. Och för visso kommer detta arbete i betraktande av den snabbt fortgående samhällsutvecklingen och vid en eventuell tillkomst av ett eller flera nya departement att alltjämt ökas. Kommitterade hava också för sin del i princip givit sitt erkännande åt behövligheten av tre konsultativa statsrådsledamöter. Det torde även förtjäna uppmärksammas, att varken vid jordbruksdepartementets tillkomst eller vid regeringsrättens inrättande, vid vilka båda tillfällen frågan om nedsättning av de konsultativa statsråds-

ledamöternas antal var före, någon åtgärd ansetts böra vidtagas i nu nämnt syfte.

Kan jag sålunda icke understödja kommitterades uppfattning i nu nämnda båda avseenden, följer därav, att kommitterades hemställan, att antalet statsrådsledamöter måtte i regeringsformen bestämmas till minst tio och högst tolv, icke heller kan av mig biträdas. Enligt min mening bör, liksom för närvarande är fallet, i regeringsformen uttryckligen angivas, att en statsrådsledamot skall vara chef och föredragande för varje departement ävensom att i statsrådet skola ingå tre konsultativa statsrådsmedlemmar. Statsrådsledamöternas antal, som med de nuvarande åtta departementen är elva, kommer alltså enligt det av mig avgivna förslaget att höjas i den mån nya departement tillskapas, därest ej samtidigt reduktion av de nuvarande departementens antal genomföres. En begränsning i antalet är dock i varje fall given genom bestämmelsen om, att *departementens* antal icke får överstiga tio.

Vid det förhållandet att enligt det av mig sålunda framställda förslaget någon minskning av de konsultativa statsrådets antal icke skulle inträda, synes anledning icke föreligga att, på sätt kommitterades förslag innebär, vidtaga ändring av det i § 6 regeringsformen intagna stadgandet, att bland de konsultativa statsråden minst två böra hava förvaltad civil beställning.»

För den uppfattning, som framlagts av departementalkommittén och i princip upptagits i Kungl. Maj:ts proposition, nämligen att bestämmelserna om statsdepartementens antal och benämningar icke böra vara av grundlags natur, tala utan tvivel goda skäl. När dessa bestämmelser hitintills haft plats i regeringsformen, så beror detta närmast av historiska grunder, nämligen regeringsformens anslutning till äldre svenska författningslagar, i vilka huvuddragen av vår statsförvaltnings allmänna organisation varit inryckta. Det är emellertid att märka, att föreskrifterna om förvaltningens organisation i sagda författningslagar under den historiska utvecklingen blivit mer och mer begränsade. Medan 1634 års regeringsform i sin helhet huvudsakligen utgör en förvaltningsstadga, har i frihetstidens regeringsformer reglerandet av Konungens och ständernas konstitutionella rättigheter och befogenheter trätt fram såsom dessa författningsurkunders huvuduppgift, om även bestämmelserna angående förvaltningen allttjämt förbliva mycket detaljerade; regeringsformen av 1772 företer en ytterligare begränsning av de förvaltningsorganisatoriska grundlagsföreskrifterna, och i 1809 års regeringsform slutligen hava dessa krympt tillsammans till att i huvudsak endast omfatta

*Utskottets  
yttrande.*

den högsta ledningen av statsförvaltningen, alltså statsrådet (och stats-expeditionerna), medan regeringsformen i övrigt endast omnämner vissa ämbeten i sammanhang med särskilda regler för deras till- eller avsättning eller vissa särskilda uppgifter. Ett avskiljande ur regeringsformen av de bestämmelser, som i densamma nu äro upptagna om statsdepartementens antal och sammansättning, måste alltså anses stå i full överensstämmelse med den utveckling, som våra grundlagar sedan lång tid tillbaka genomgått.

Såväl departementalkommitterade som föredragande departementschefen hava yttermera framhållit praktiska skäl för en dylik förändring, nämligen behovet av enklare och smidigare former för vidtagande av förändringar i statsrådets organisation än det långsamma och tunga förfarandet vid grundlagsändringar. Utskottet hyser den mening, att ett sådant behov föreligger. Men utskottet finner sig också böra framhålla, att med det förslag, som av Kungl. Maj:t blivit framlagt, det sålunda uppställda önskemålet endast så till vida blivit tillgodosett, som regleringen av departementens antal — inom en i regeringsformen fastslagen gräns av lägst åtta och högst tio — samt av departementens namn och verksamhetsområden hänvisas till en särskild, av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag, medan däremot i regeringsformen skulle kvarstå såväl bestämmelsen om de konsultativa statsrådets antal — tre — som även föreskriften, att minst två av dessa böra hava förvaltat civil beställning. Det är tydligt, att ökningen i smidighet och rörlighet beträffande ifrågavarande bestämmelser alltså inskränker sig till vad som kan anses vara vunnet genom själva departementsindelningens överförande från grundlag till lag, och fråga torde vara, om denna vinst ur berörda synpunkt kan anses tillräcklig.

För utskottet har emellertid den grundläggande frågan varit den, huruvida en övergång från den nuvarande ordningen, med hela departementsindelningen fastslagen i regeringsformen, till den av Kungl. Maj:t föreslagna, med departementens antal, namn och verksamhetsområden reglerade genom lag, kan ske i sådan form och med sådana förutsättningar, som innehållas i propositionen.

Departementschefen har i sitt yttrande till statsrådsprotokollet lämnat helt och hållet öppet, vilka bestämmelser som skulle komma att ingå i den blivande lagen om departementen. Han uttalar, att frågan om förändringar i departementsindelningen icke föreligger i sådant skick, att den nu kan föreläggas riksdagen, och inskränker sig till att framhålla, att den avsedda föreskriften i regeringsformen om lägst åtta och högst tio departement lämnar utrymme för olika möjligheter. »Maximi-

antalet medger sålunda inrättande av två nya departement med bibehållande av samtliga de nu bestående departementen (exempelvis inrättande av ett handels- och ett kommunikationsdepartement med bibehållande, jämte övriga departement, av lantförsvars- och sjöförsvarsdepartementen såsom skilda departement). Därjämte föreslås — i huvudsaklig överensstämmelse med departementalkommitterades förslag, viss ändring i § 15 regeringsformen (angående kommandoärendenas handläggning), vilken ändring avser att möjliggöra, att frågan om lant- och sjöförsvarsdepartementens sammanslagning eller bibehållande såsom skilda departement likaledes kan stå öppen vid den blivande lagstiftningen, i det att den nya lydelsen av § 15 anses kunna lämpa sig för såväl det förra som det senare fallet. Slutligen förklarar departementschefen: »Gången av detta ärendes behandling skulle då bliva, att, under förutsättning att Kungl. Maj:t ville till den nu sammanträdande riksdagen, vilken är den sista i löpande treårsperiod för andra kammaren, avlåta framställning rörande de grundlagsändringar, om vilka jag i det följande ärnar göra hemställan, och förslag i ämnet av nämnda riksdag antages såsom vilande, detta förslag kunde slutgiltigt bifallas av 1915 års riksdag. Sistnämnda riksdag skulle därefter få till sig hänskjutna de lagstiftnings-, organisations- och anslagsfrågor, vilka må betingas av en reformerad departementsindelning.»

Utskottet kan i avgörande punkter icke ansluta sig till den av departementschefen sålunda hävdade uppfattningen. Av yttrandet till statsrådsprotokollet framgår, att förslag till lag om den blivande departementsindelningen icke är avsett att framläggas förr än *efter* slutgiltigt antagande vid kommande riksdag av de grundlagsförändringar, som vid innevarande riksdag skulle förklaras vilande. Ett dylikt tillvägagångssätt kan utskottet icke förorda. Utskottet vill endast påpeka de konsekvenser, som därav skulle följa, därest, efter grundlagsändringarnas slutgiltiga antagande, riksdagen avslope det förslag till departementsindelning, som komme att framläggas eller kamrarna icke kunde ena sig om huru sagda indelning skulle regleras: i sådant fall komme varje lagbestämmelse på detta område att saknas. I betraktande av de meningsskiljaktigheter, som framträtt vid föregående behandling av frågor rörande förändringen i departementsindelningen, torde denna eventualitet ingalunda få anses utesluten.

En första förutsättning för överförande av bestämmelserna om departementen från regeringsformen till särskild lag måste enligt utskottets mening vara, att, därest härför behövlige förslag till ändringar

i grundlagarna antagas såsom vilande, desamma icke förekomma till definitivt avgörande förr, än den blivande lagen blivit framlagd och granskad, och denna lags antagande sålunda direkt förbindes med grundlagsförändringarnas genomförande.

Emellertid anser utskottet, att för en riktig handläggning av denna fråga också kräves en annan förutsättning, nämligen den, att redan vid den första behandlingen av de föreslagna grundlagsändringarna riksdagen sättes i tillfälle att bedöma och preliminärt ena sig om innehållet i den nya lag, som skall ersätta de grundlagsföreskrifter, vilka föreslås till uteslutning ur regeringsformen. Det torde i och för sig få anses vara påkallat av god konstitutionell ordning, att, om man ämnar uppgiva den urgamla princip, som hittills givit grundlags helgd åt bestämmelserna om den högsta riksstyrelsens organisation, detta icke sker utan klar uppfattning om vad som skall träda i de gamla grundlagsbudens ställe. Men även ur praktisk synpunkt måste samma krav gälla. Möjligheten att verkligen genomföra de ifrågasatta grundlagsändringarna beror, såsom ovan framhållits, därpå, om Kungl. Maj:t och riksdagens båda kamrar komma till samstämmighet angående den departementsindelning, som skall ingå i den särskilda lagen. Det riktiga bör då vara, att riksdagen redan vid den första behandlingen av grundlagsfrågan är satt i tillfälle att överväga denna avsedda nya departementsindelning, då riksdagens hållning till förstnämnda fråga torde komma att väsentligt bestämmas därav, om enighet kan uppnås angående innehållet i lagen om departementsindelning eller icke. Utskottet erinrar därom, att man förfor på sådant sätt vid det första beslutet om rösträttsreformen år 1907: samtidigt med grundlagsändringsförslagen voro då framlagda såväl de föreslagna ändringarna i kommunallagarna som den nya vallagen, och bådadera antogos redan 1907 under förutsättning, att grundlagsändringarna skulle konfirmeras av en riksdag efter nya val till andra kammaren.

Den omständigheten, att den kungl. propositionen icke giver någon utgångspunkt för en preliminär överenskommelse om den nya lagens innehåll, utgör därför, enligt utskottets mening, ett bestämt hinder att nu förorda Kungl. Maj:ts förslag till grundlagsändringar. Det torde nämligen möta betydande svårigheter att inom riksdagen utarbeta och komma till samstämmighet om grunderna för en ny departementsindelning, frånsatt, att på grund av ett dylikt ärendes natur förslag torde böra framkomma från Kungl. Maj:t och icke från riksdagens sida.

Av vad sålunda anförts framgår, att utskottet icke anser de förutsättningar föreligga, som enligt utskottets mening äro erforderliga för



att kunna genomföra principen om utbrytande ur regeringsformen och överförande till särskild lag av bestämmelserna om departementens antal och indelning. Vid sådant förhållande har utskottet icke funnit anledning att ingå på någon närmare granskning av de föreslagna grundlagsändringarna.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att Kungl. Maj:ts ifrågavarande proposition icke måtte vinna riksdagens bifall.

Stockholm den 4 augusti 1914.

På konstitutionsutskottets vägnar:

NILS EDÉN.

---

### Reservation:

av herrar *Clason, K. J. Ekman, von Geijer, von Mentzer, Jansson* i Djursätra, *Magnusson* i Tumhult, *Räf* samt *Beckman*, vilka ansett, att utskottets yttrande bort hava följande lydelse:

Den uppfattning, som framlagts av departementalkommittén och i princip upptagits i Kungl. Maj:ts proposition, nämligen att bestämmelserna om statsdepartementens antal och benämningar icke böra vara av grundlags natur, kan utskottet icke dela. När dessa bestämmelser hittills haft sin plats i regeringsformen, står detta ej blott i överensstämmelse med vad som från äldre författningslagar haft historisk hävd i vårt land. Det sammanhänger ock med den fasthet och stadga, som man fullt målmedvetet velat giva åt statsförvaltningens högsta ledning, sådan denna representeras av bisittarna vid Konungens rådsbord. Den princip härutinnan, som, efter att hava varit undanskjuten under tidskedet 1789—1809, ånyo fastslogs av 1809 års grundlagsstiftare, har sedan dess i mer än ett sekel orubbad bibehållits, och utskottet har icke funnit, att detta varit till nackdel för vår statsutveckling. Fastmera håller utskottet före, att så viktiga förändringar i vår högsta förvaltning, som införandet av nya departement eller avskaffandet av

gamla, icke böra ske utan den noggranna och omsorgsfulla prövning, som är föreskriven för grundlagsändringar. Allra minst synas skäl föreligga för en sådan förändring som den föreslagna, om genom densamma portarna skulle öppnas för en så vidlyftig och ingripande omstörtning av hela vår förvaltning, som den vartill departementalkommitterades förslag synes vilja inbjuda.

Utskottet kan ej heller finna, att genom bibehållande i grundlagen av bestämmelserna om departementens antal och benämningar de förändringar i departementens organisation och i ärendenas fördelning mellan departementen, som ändrade tidsförhållanden kunna göra önskliga, praktiskt taget skulle över hövan försvåras. I detta avseende må erinras, att alla de omdaningar, som hittills skett på detta område, låtit sig genomföras med nuvarande bestämmelser, när tiden för dem befunnits mogen. Kan enighet på området åvägabringas inom riksdagens kamrar, möta inga svårigheter att gå fram även grundlagstiftningens väg. Saknas åter denna enighet, skulle departementens utflyttning ur grundlagen icke båta till någonting. Och då utskottet känner sig förvissat, att för närvarande icke någon sådan enighet torde förefinnas, måste utskottet konstatera, att förutsättningen för en förändrad departementsindelning för ögonblicket saknas. Att Kungl. Maj:t icke velat fatta bestämd ståndpunkt till spörsmålen därom, bestyrker även denna utskottets uppfattning.

Men även om en utflyttning av departementens antal och benämning ur regeringsformen skulle ske, kan utskottet icke godkänna den form för en sådan åtgärd, som här föreslagits. För en riktig handläggning av en sådan fråga synes det vara nödigt, att redan vid den första behandlingen av de föreslagna grundlagsändringarna riksdagen sättes i tillfälle att bedöma och preliminärt ena sig om innehållet i den nya lag, som skall ersätta de grundlagsföreskrifter, vilka föreslås till utslutning ur regeringsformen. Det torde i och för sig få anses vara påkallat av god konstitutionell ordning, att, om man ämnar uppgiva den urgamla princip, som hittills givit grundlags helgd åt bestämmelserna om den högsta riksstyrelsens organisation, detta icke sker utan klar uppfattning om vad som skall träda i de gamla grundlagsbudens ställe. Men även ur praktisk synpunkt måste samma krav gälla. Möjligheten att verkligen genomföra de ifrågasatta grundlagsändringarna beror, såsom ovan framhållits, därpå, om Kungl. Maj:t och riksdagens båda kamrar komma till samstämmighet angående den departementsindelning, som skall ingå i den särskilda lagen. Det riktiga bör då vara, att riksdagen redan vid den första behandlingen av grundlagsfrågan är satt i tillfälle

att överväga denna avsedda nya departementsindelning, då riksdagens hållning till förstnämnda fråga torde komma att väsentligt bestämmas därav, om enighet kan uppnås angående innehållet i lagen om departementsindelning eller icke. Utskottet erinrar därom, att man förfor på sådant sätt vid det första beslutet om rösträttsreformen år 1907: samtidigt med grundlagsändringsförslagen voro då framlagda såväl de föreslagna ändringarna i kommunallagarna som den nya vallagen, och båda dera antogos redan 1907 under förutsättning, att grundlagsändringarna skulle konfirmeras av en riksdag efter nya val till andra kammaren.

Då utskottet sålunda icke kunnat godkänna principerna för den föreslagna grundlagsändringen, har utskottet icke funnit anledning att ingå på någon närmare granskning av det framlagda förslaget.

---