

Nr 12.

Ankom till riksdagens kansli den 2 mars 1926 kl. 2 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om statsdepartementen jämte sex i ämnet väckta motioner.

Till konstitutionsutskottets handläggning hava båda kamrarna hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 12, vari Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att antaga följande

Förslag till Lag om statsdepartementen.

Härigenom förordnas, att statsdepartementen skola vara nio och hava följande huvudsakliga verksamhetsområden, nämligen:

utrikesdepartementet: utrikes ärenden;

justitiedepartementet: lagärenden och justitieförvaltningen samt kyrkoärenden;

försvarsdepartementet: försvarsväsendet;

socialdepartementet: ärenden av social natur, så ock ärenden rörande den inre civila förvaltningen samt allmän hälso- och sjukvård;

kommunikationsdepartementet: ärenden rörande samfärdselanstalter och allmänna arbeten;

finansdepartementet: finansförvaltningen och skatteväsendet;

undervisningsdepartementet: ärenden rörande undervisning, vetenskap och konst;

jordbruksdepartementet: ärenden rörande jordbruk, domäner och skogar; samt

handelsdepartementet: ärenden rörande handel, industri och sjöfart.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1926, från och med vilken dag lagen den 19 juni 1919 (nr 340) om statsdepartementen skall upphöra att gälla.

Beträffande motiveringen för detta förslag får utskottet hänvisa till det vid propositionen fogade utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden den 7 januari 1926.

I samband med nämnda proposition har utskottet till behandling förehått sex i anledning av propositionen väckta motioner, nämligen

I : 99 av herr *Ekman, Karl Johan,*

I : 100 av herr *Julin,*

II : 141 av herr *Lindgren,*

II : 207 av herr *Grapenson,*

II : 217 av herr *Forssell,*

II : 248 av herr *Petersson* i Lerbäcksbyn *m. fl.*

Motion
I: 99.

I motionen I: 99 hemställer herr *Ekman, Karl Johan,*
»att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville efter verkställd utredning för riksdagen framlägga förslag till sådan ändring i bestämmelserna rörande statsdepartementen:

att i stället för handels- och ecklesiastikdepartementen inrättas ett kyrkodepartement och ett undervisningsdepartement;

att till kyrkodepartementet överförs från justitiedepartementet alla kyrkolagsärenden samt från ecklesiastikdepartementet alla därstädes nu handlagda ärenden med undantag av ärenden rörande undervisningsväsendet;

att till undervisningsdepartementet hänvisas alla i ecklesiastikdepartementet nu handlagda ärenden rörande undervisningsväsendet; samt

att de ärenden, som nu handläggas i handelsdepartementet, överflyttas till det eller de andra statsdepartement, dit de närmast kunna anses höra.»

Motion
I: 100.

I motionen I: 100 hemställer herr *Julin,*

»att riksdagen måtte vid godkännande av Kungl. Maj:ts förslag till lag om statsdepartementen ändra benämningen kommunikationsdepartementet till trafikdepartementet.»

Motion
II: 141.

I motionen II : 141 hemställer herr *Lindgren,*

»att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville låta verkställa ny utredning och för riksdagen framlägga de förslag, var till denna må föranleda, om sådan ändring i lagen om statsdepartementen, att dessas antal måtte minskas och därvid särskilt tillses, huruvida ej, i samband med utsträckt överflyttande till verkens avgörande av vissa nuvarande regeringsärenden, handelsdepartementet kunde med annat förenas eller indragas.»

Motion
II: 207.

I motionen II: 207 hemställer herr *Grapenson,*

»att riksdagen, därest Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om statsdepartementen bliver bifallen, ville besluta, att lagen skall hava följande lydelse:

Lag om statsdepartementen.

Härigenom förordnas — — utrikes ärenden;

Justitie- och ecklesiastikdepartementet: lagärenden och justitieförvaltningen samt kyrkoärenden — — — industri och sjöfart.

Denna lag — — — upphöra att gälla.»

I motionen II: 217 hemställer herr *Forssell*,

»att riksdagen med avslag å Kungl. Maj:ts proposition nr 12 måtte hos Kungl. Maj:t anhålla, att förnyad utredning angående ärendenas fördelning mellan statsdepartementen jämte därå grundade förslag måtte föreläggas 1927 års riksdag.»

Motion
II: 217.

I motionen II: 248 hemställer herr *Petersson* i Lerbäcksbyn m. fl.,

»att riksdagen måtte avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 12 i vad den angår kyrkoärendenas överflyttande från ecklesiastik- till justitiedepartementet.»

Motion
II: 248.

Beträffande motiveringen för de olika förslagen får utskottet hänvisa till respektive motioner.

Förevarande proposition innefattar två särskilda förslag till ändringar i lagen om statsdepartementen. Dels föreslås, att kyrkoärendena, vilka nu handläggas inom ecklesiastikdepartementet, skulle överföras till justitiedepartementet; i sammanhang härmed skulle det nuvarande ecklesiastikdepartementet erhålla benämningen undervisningsdepartementet. Dels föreslås, med hänsyn till det vid 1925 års riksdag fattade beslut om inrättande av ett fristående flygvapen, en ändring i lagens angivande av försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Utskottets
yttrande.

I den motivering av förslaget om överflyttande av kyrkoärendena till justitiedepartementet, som lämnas i statsverkspropositionen — i samband med beräkningen av statsverkets utgifter under avdelningen »för flera huvudtitlar gemensamma frågor» — erinras om att denna fråga redan tidigare vid flera tillfällen varit före. Sålunda framfördes, ehuru utan framgång, förslag om en dylik anordning i motioner vid 1884 och 1885 års riksdagar. I det av departementalkommitterade år 1912 avgivna förslaget till ny organisation av Kungl. Maj:ts kansli ingick såväl ett justitie- och kyrkodepartement som ett undervisningsdepartement. Det göres nu av föredraganden gällande, att de skäl, som av departementalkommitterade anfördes för den föreslagna omläggningen, fortfarande i allt väsentligt vore giltiga. Särskilt framhålles, att under nuvarande förhållanden arbetsbördan för departementschefen i ecklesiastikdepartementet vore i hög grad tyngande och att ett avskiljande av kyrkoärendena, som vid sidan av undervisningsärendena bilda ett helt för sig, därför syntes önskvärt. Då vissa närstående ärenden, nämligen kyrkolagsärendena, redan handläggas i justitiedepartementet, skulle en överflyttning av kyrkoärendena till detta departement vara naturlig. För en dylik anordning möta, yttrar föredraganden, icke några »avgörande hinder» med hänsyn till justitiedepartementets arbetsbörda. Vid överflyttningen av berörda ärenden till justitiedepartementet borde även motsvarande överflyttning av personal från ecklesiastikdepartementet äga rum, vadan omflyttningen alltså icke skulle medföra någon besparing.

Beträffande den motivering, som sålunda förebragts, vill utskottet, som fullt beaktar ecklesiastikdepartementets stora arbetsbörda, till en början fram-

Behov av
utredning.

hålla, att en mera ingående redogörelse än som nu givits varit önskelig beträffande denna arbetsbördas olika fördelning på olika slag av ärenden. Enligt vad utskottet inhämtat, har antalet konseljären den inom detta departement under de senaste åren utgjort: 3,383 år 1923, 3,410 år 1924 och 3,192 ärenden år 1925. Av dessa ärenden ha följande antal varit kyrkoärenden: 1,321 år 1923, 1,377 år 1924 och 1,086 år 1925. Dessa siffror giva naturligtvis ej en fullständig bild av den arbetsbörda, som pålegat ecklesiastikdepartementet, dess chef och expeditionschef. Skulle ärendena mätas eller vägas, torde denna börda absolut och relativt visa sig ännu större än den ter sig vid en räkning av ärendenas mängd.

För bedömande av det framställda förslaget är det emellertid även nödvändigt att undersöka, huruvida med hänsyn till justitiedepartementets arbetsbörda kyrkoärendena kunna förläggas till detta departement. Ej heller på denna punkt föreligger — vare sig i propositionen nr 12 eller i statsverkpropositionen — någon utredning, och den knappa motivering, som givits, finner utskottet icke övertygande. Enligt vad utskottet inhämtat uppgingo inom justitiedepartementet handlagda konseljären den under de tre sista åren till följande antal: 3,713 år 1923, 3,512 år 1924 och 3,169 år 1925. Det framgår härav, att de inom justitiedepartementet handlagda ärendena äro ungefär lika många som de inom ecklesiastikdepartementet behandlade. Om kyrkoärendena överflyttades till justitiedepartementet, skulle sålunda antalet ärenden inom detta departement kunna väntas bliva större än det genomsnittliga antal ärenden, som för närvarande handläggas inom ecklesiastikdepartementet. Även om hänsyn tages till att vissa grupper av ärenden, som enligt gällande ordning höra till justitiedepartementet, äro av föga tyngande beskaffenhet, torde det kunna befaras, att detta departements arbetsbörda, om kyrkoärendena dit överfördes, skulle bliva så betydande, att det inom kort måste tagas under övervägande, på vad sätt densamma skulle i sin ordning kunna lättas.

Utskottet vill i detta sammanhang erinra, att i chefens för justitiedepartementet åliggande efter utskottets mening bör ingå icke blott att behandla de löpande ärendena inom justitiedepartementet samt leda det lagstiftningsarbete, som ankommer på detta departement, utan även att överblicka och sammanhålla den vittomfattande lagstiftningen i övrigt. Det är av synnerlig vikt, att det löpande arbetet inom departementet ej blir så betungande, att denna verksamhet eftersättes. Det synes emellertid kunna ifrågasättas, om icke så skulle kunna bliva förhållandet, därest den föreslagna överflyttningen av kyrkoärendena till justitiedepartementet komme till stånd. I varje fall kräves i detta avseende en närmare och fullt betryggande utredning.

Utskottet kan härförutom icke för sig fördölja, att det framlagda förslaget, såsom också av ovan berörda motioner framgår, i själva verket måste betraktas i ett större sammanhang och icke bör ur detta utbrytas såsom en fristående fråga.

Efter utskottets tanke äro orsakerna till de missförhållanden, som framkallat försöken att omreglera departementen, av två slag, nämligen dels sådana, som bero av regeringsärendenas alltjämt fortgående ökning i antal, dels så-

dana, som i viss mån sammanhånga med det parlamentariska styrelsesättets vidare utveckling i vårt land.

Otvivelaktigt blir en ökning av regeringsärendenas antal alltjämt oundviklig, då med den ständigt stegrade statsverksamheten icke kan undgås att nya ärenden uppkomma, vilka böra under konstitutionellt ansvar avgöras. Utskottet ifrågasätter emellertid, huruvida ej i åtskilliga fall en ändring skulle kunna vidtagas därigenom, att avgörandet överflyttades till det centrala verk, som berett ärendet ur saklig synpunkt, med rätt för vederbörande att i besvärsväg eller, om så finnes i särskilda fall önskligt, underställningsvis draga frågan under Kungl. Maj:ts slutliga prövning. Också på denna punkt kräves i nu förevarande fall närmare utredning.

För sin del finner utskottet, i likhet med vad motionsvis yrkats, önskligt, att frågan om minskning av departementens antal upptages till ny prövning. Utskottet har härvid funnit, att den i statsverkspropositionen berörda, men avvisade frågan om sammanslagning av handels- och kommunikationsdepartementen icke kan anses löst genom detta avvisande.

Samman-
slagning av
departement.

I sitt förslag av år 1912 till ny departementsindelning framhöllo departementalkommittéerna, att det så till vida skulle vara naturligt att förena de föreslagna handels- och kommunikationsdepartementen till ett departement, som det vore obestriddigt, att för befrämjande av näringsväsendets utveckling och förkovran ett av de viktigaste medlen vore kommunikationernas ändamålsenliga förvaltning och utnyttjande. En dylik anordning ansågo sig emellertid kommittéerna av flera skäl icke kunna förorda. Främst gjordes gällande, dels att näringsväsendet och kommunikationsväsendet vart för sig bildade ett betydande förvaltningsområde, dels att hos den högsta ledningen inom departementen krävdes sakkunskap av väsentligt olika natur. Härjämte befarade man även, att, därest övriga näringar utom jordbruket sammanfördes med kommunikationsväsendet, jordbrukets intressen skulle vid åtgärder i kommunikationsfrågor eftersättas, samt att genom den ifrågasatta anordningen ett visst motsatsförhållande skulle kunna uppstå mellan å ena sidan handeln, industriens och sjöfartens intressen, å andra sidan de intressen, som kommunikationsdepartementet såsom företrädare för statens affärsdrivande verk skulle hävda.

De erfarenheter, som efter den nuvarande departementsorganisationens upprättande år 1920 vunnits, synas icke hava bestyrkt riktigheten av de utav departementalkommittéerna anförda, i statsverkspropositionen åberopade motiv. Antalet och beskaffenheten av de inom dessa departement handlagda ärenden synas icke bekräfta, att ärendena nödvändigt kräva två departement. De uppgifter, som efter en sammanslagning av departementen skulle åvila den högsta ledningen, torde icke bliva alltför betungande. Det kan även här sättas i fråga, om ej vissa grupper av de till dessa departement hörande ärendena kunna med fördel överföras till de centrala ämbetsverken.

Icke heller torde de ärenden, som handläggas av ifrågasatt departement, vara mera skiftande än de olika ämnesgrupper, som för närvarande i vissa fall äro sammanförda till ett departement. Den allmänna överblick över ett departements arbetsområde, som av dess högsta ledning fordras, torde därför jämväl

kunna ernås i ett sammanslaget handels- och kommunikationsdepartement, även om speciella fackkunskaper rörande de skilda förvaltningsgrenarna icke i allo kunna förutsättas vara för handen. De farhågor, som departementalkommitterade uttryckt rörande möjligheten av intressekonflikter mellan jordbruket och övriga näringar vid ett sammanförande av handels- och kommunikationsdepartementen, anser sig utskottet icke kunna tillerkänna någon avgörande betydelse. Dylika intressekonflikter kunna, hur än departementsorganisationen är beskaffad, i vissa fall inträffa och måste genom samarbete mellan departementen lösas. Vad slutligen angår förhållandet mellan å ena sidan handeln, industrien och sjöfarten, å andra sidan statens affärsdrivande verk, skulle det, enligt utskottets mening, kunna väntas vara till avsevärd fördel, om hithörande frågor bleve föremål för enhetlig behandling inom ett departement.

Då alltså de anförda skälen mot en sammanslagning av handels- och kommunikationsdepartementen icke kunna anses avgörande och då en dylik sammanslagning i princip synes utskottet önskvärd såväl med hänsyn till ärendenas sakliga beredning som ur besparingssynpunkt, finner sig utskottet böra tillstyrka förnyad utredning av denna fråga. Utskottet vill dock härvid erinra, att frågan om handelstraktaternas förläggande huvudsakligen till utrikesdepartementet *eller* till det departement, som eljest handlägger handelsärenden, numera torde få anses avgjord till det senares förmån.

De kommunala ärendenas behandling.

Vid den föreslagna utredningen rörande departementsorganisationen torde jämväl spörsmålet om de kommunala ärendenas departementsbehandling böra bli föremål för särskilt beaktande. Enligt nu gällande ordning är behandlingen av dessa ärenden synnerligen splittrad. I själva verket handläggas ärenden av kommunal natur inom icke mindre än sju departement eller alla departement utom utrikes- och försvarsdepartementen; det stora flertalet dylika ärenden äro fördelade på social-, finans- och eklestastikdepartementen.

Den uppdelning av de kommunala ärendena på skilda departement, som sålunda för närvarande tillämpas, är ägnad att ingiva betänkligheter. Sålunda handläggas lagstiftningsfrågor på områden, som direkt beröra kommunernas ekonomi, på flera särskilda departement, under det att de egentliga kommunala finansfrågorna tillhöra ett annat departements verksamhetsområde, nämligen finansdepartementets. Ur synpunkten av ärendenas enhetliga behandling vore det synnerligen önskvärdt, att större koncentration i detta hänseende åvägabragtes. Ehuru det ej är möjligt att sammanföra alla kommunala ärenden till ett enda departement, torde dock större enhetlighet i behandlingen, än nu är fallet, utan alltför stora svårigheter kunna åstadkommas. Även i detta avseende finner sig utskottet böra framhålla behovet av utredning.

Det i förevarande proposition innefattade förslaget om ändring i den i lagen om statsdepartementen förefintliga bestämmelsen angående försvarsdepartementets verksamhetsområde har framlagts med hänsyn till förutnämnda beslut om inrättande av ett från armén och marinen fristående flygvapen. Enligt förslaget skulle orden »till lands och sjöss» utgå ur bestämmelsen i fråga; i

denna skulle endast stadgas, att »försvarsväsendet» hör till försvarsdepartementet. Den föreslagna jämkningen är alltså av rent formell natur.

Då emellertid i regeringsformen fortfarande skulle bibehållas den formulering, som nu föreslås ändrad i en dess följdlag, och denna ändring dessutom sakligt sett icke synes nödvändig, finner utskottet det vara riktigare och lämpligare att låta därmed anstå.

Vad slutligen beträffar det i motionen I: 100 framlagda förslaget om ändring av kommunikationsdepartementets namn till trafikdepartementet, finner sig utskottet icke böra biträda detsamma.

Utskottet får alltså hemställa,

1) att riksdagen, med avslag å förevarande kungl. proposition, ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en fullständigare och mera ingående utredning rörande ändrad departementsindelning, med beaktande av frågan, huruvida antalet departement kunde genom sammanslagning minskas;

2) att

a) motionen I: 99,

b) motionen II: 141,

c) motionen II: 207,

d) motionen II: 217 och

e) motionen II: 248

mätte anses besvarade genom vad utskottet härovan under 1) hemställt; samt

3) att motionen I: 100 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 1 mars 1926.

På konstitutionsutskottets vägnar:

K. VON GEIJER.

Närvarande:

Vid behandlingen av propositionen nr 12, med det undantag som nedan nämns, samt av motionerna I: 99, I: 100, II: 141, II: 207, II: 217 och II: 248: Herrar von Geijer, Engberg, Strömberg*, David Bergström, Thulin, Adolf Dahl, Reuterskiöld*, G. W. Hansson, Stendahl, N. J. F. Almkvist, Leander, Sävström, Vennerström*, Borg, K. A. Westman, Pehrsson i Göteborg*, Björkman i Norrköping, Forssell, Fast och Hansson i Bäck.

Vid behandlingen av propositionen nr 12, i vad densamma avser försvarsdepartementet: Herrar von Geijer, Engberg, Strömberg*, David Bergström, Thulin, Adolf Dahl, Reuterskiöld*, G. W. Hansson, N. J. F. Almkvist, Leander, Nils Anton Nilsson*, Sävström, Vennerström*, Gustafson i Kasenberg*, Borg, K. A. Westman, Pehrsson i Göteborg*, Björkman i Norrköping, Karlsson i Vadstena och Jeppsson.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Särskilt yttrande

av herr *Reuterskiöld* beträffande motiveringen:

Till fullo instämmande i vad utskottet anfört har jag dock ansett, att utskottet bort angiva några utvecklingslinjer, efter vilka en blivande departementalreform, vilken icke bör i något avseende byggas på 1912 års departementalkommitterades principiellt ytterst betänkliga förslag, skäligen borde inriktas. Jag har för min del härvid erinrat, beträffande det parlamentariska styrelsesättets inverkan på regeringsärendenas handläggning, att nuvarande departementalordning, som härleder sig från 1840—41 års reform, väsentligen bygger på förutsättningen, att departementscheferna äro ämbetsmän till yrket. I den mån detta förhållande faktiskt ändrats och departementschefplatserna i stället besättas med politiska personer, blir också den nuvarande organisationen av statsrådet alltmera ohållbar. Självfallet har jag dock ej ansett utskottet böra framlägga några egna förslag till en reform, men väl förmenat, att utskottet bort framhålla vissa synpunkter för frågans bedömande, nämligen dels huru grundlagens stadgande om tre konsultativa statsråd i praxis skjutits åt sidan, därför att statsministern, ehuru i regel en av dessa tre, icke kan utföra vad som eljes bör åligga ett konsultativt statsråd, dels huru behovet av specialrepresentanter inom regeringen för olika förvaltningsgrenar knappast kunnat eller kan i behörig grad tillgodoses genom ökning av antalet departement och departementschefer, så länge dessa främst måste vara politici. Huruvida en bättre ordning kunde vinnas genom ökning av de konsultativa statsrådets antal och en motsvarande minskning av antalet departement, eller genom en delning av statsrådet på annat sätt i en politisk och en ämbetsmannadel, eller genom särskilda anordningar inom departementen och en ombildning av statssekreterarämbetet, därom saknas för närvarande anledning att uttala sig, men uppmärksamheten måste dock riktas på dessa spörsmål i samband med frågan om en förändrad departementsindelning, då denna i varje fall bör göras sådan, att den icke föregriper lösningen av antydda spörsmål.

Endast genom *en rationell skilsmässa mellan politiska och rent administrativa ärenden* synes en förbättring av förhållandena bliva möjlig. Den arbetsbörda, som åvilar vissa departement, är ur administrativ synpunkt ingalunda för tung, men den blir det därigenom, att med den förenas uppgifter av politisk natur, som kräva både tid och arbete. Vägen lär här icke kunna bli någon annan, om effektivitet skall ernås, än ett *återvändande i viss mån till 1809 års ursprungliga anordningar med dels en fast kärna i statsrådet, dels växlande ledamöter i egenskap av föredragande*. Att statsministerämbetet bör skiljas från såväl konsultativa statsrådsuppgifter som departementschefsuppgifter, torde vara allmänt erkänt, och att utrikesministerns ställning såsom chef för ett kabinett för utrikes ärenden och brevväxling bör förbli orubbad, lär vara lika klart. Vid sidan av dessa statsrådets båda spetsar torde böra finnas dels tre fackministrar, dels minst tre och högst sex konsultativa statsråd, dels före-

dragande statssekreterare för administrativa departement i de frågor, som angå detta. De tre fackministrarna med ständigt säte i statsrådet, och därför i regel tillika politiska personer, skulle i så fall kunna utgöras av en justitieminister för lagstiftningsärenden, författningstillämpning och nådefrågor, med en expedition uteslutande för lagärenden samt nedre justitierevisionen för nådefrågor och justitiekanslern för författningstillämpningsfrågor såsom närmaste underlydande organ; en krigsminister för krigsberedskaps- och organisationsfrågor, militära befodringsärenden och kommandomål, med en kommandoexpedition på tre avdelningar såsom berednings- och expeditionsorgan; en finansminister uteslutande för budgetsfrågor, med en finansexpedition under sig. Antalet konsultativa statsråd kunde växla efter olika politiska förhållanden och behov, men borde i regel bestå av *politiska specialrepresentanter för olika aktuella intressen*, såsom handel, jordbruk, arbetarfrågor o. s. v., och i likhet med de n. v. konsulterna deltaga i vederbörande administrativa departements beredningsarbeten, varvid dock det n. v. förhållandet, att departementschefen representerar det politiska och konsulten det administrativa inslaget, skulle helt omkastas. Departementen kunde under sådana förutsättningar måhända begränsas till fyra: ett inrikesdepartement för de frågor, som nu tillhöra justitie- och försvarsdepartementen, men icke borde medfölja till de nya expeditionerna, samt för frågor om politi och lantregering samt möjligen kommuner; ett ekonomidepartement för frågor, som nu tillhöra finansdepartementet, men icke angå budgeten, samt för handels-, kommunikations- och jordbruksärenden, vilka icke skäligen kunde decentraliseras; ett eklestistikdepartement, motsvarande det nuvarande efter avlastning till verken av vissa ärenden; samt ett socialdepartement för övriga frågor och eventuellt även för flertalet kommunalärenden. Till departementschefer kunde med fog statssekreterarna förvandlas och såsom föredragande i konseljen även bliva ledamöter av densamma, var i sitt departements ärenden, såsom före 1840—41 års reform var fallet. Ett dylikt sammanförande av ärenden på ett fåtal departement torde icke erbjuda särskilda svårigheter, så vitt man strängt fasthåller, att det härvid uteslutande rör sig om rent administrativa ärenden och att en decentralisering i större skala skall verkställas.

Till sist har jag ansett önskligt, att utskottet skarpare än som skett understrukit det konstitutionellt ytterst betänkliga i det allt mera utbredda bruket av särskilda föredragande från verken vid beredningen inom departementen. Denna praxis bygger på en sammanblandning av uppgifterna för verken och för Kungl. Maj:ts kansli och indicerar alltid, att i själva verket en decentralisation här skulle kunna anordnas i en eller annan form.

Reservationer:

1) av herrar *Engberg, Strömberg, Thulin, G. W. Hansson, Sävström, Venerström, Borg* och *Fast*,¹ som ansett, att utskottets yttrande bort hava följande lydelse:

Kyrko-
ärendenas
överflyttning.

Frågan om kyrkoärendenas överflyttning från ecklesiastikdepartementet till justitiedepartementet har redan förut underställts riksdagens prövning. År 1885 väcktes i andra kammaren en motion av S. A. Hedin, vari hemställdes om kyrkoärendenas överflyttning till justitiedepartementet och ecklesiastikdepartementets förvandlande till ett undervisningsdepartement. Denna motion hänvisades till konstitutionsutskottet, som tillstyrkte motionärens förslag.

Till stöd för sin hemställan anförde konstitutionsutskottet bl. a.:

»Utskottet är för sin del övertygat om de stora fördelarna av undervisningsärendenas handläggning av ett för dem enkom avsett statsdepartement. Redan denna förvaltningsgrens oerhörda och alltjämt växande omfång i jämförelse med förhållandena vid departementalorganisationens införande hänvisar på nödvändigheten att så ordna densamma, att dess chef och övriga ämbetsmän kunna få däråt odelat ägna sina krafter samt att vid dessa ämbetsmäns tillsättande hänsyn ej må behöva tagas till åtskilliga, för undervisningsväsendet mer eller mindre främmande uppgifter — — —. De flesta till kyrkoärendena hörande frågor torde också vara av den beskaffenhet, att vanlig ämbetsmannabildning ger större utsikt till ett gott arbetsresultat än speciell utbildning för det prästerliga kallet. Särskilt bör det framhållas, vad jämväl motionären anmärkt, att frågor om stiftande eller ändring av kyrkolag redan nu tillhöra justitiedepartementets föredragning. Då kyrkoärendenas antal är för ringa för att berättiga dem till ett särskilt departement och då deras förening med justitieärendena varken med hänsyn till de senares mängd eller art möter större, utan snarare mindre betänkligheter än deras förening med undervisningsärendena, finner utskottet den föreslagna förändringen jämväl ur kyrklig synpunkt böra förordas.»

Utskottets hemställan bifölls i andra kammaren utan votering men avslogs i första kammaren likaledes utan votering.

I sitt den 31 december 1912 avgivna betänkande behandlade departementalkommittén spørsmålet. I likhet med 1885 års konstitutionsutskott ansågo kommitterade, att samhörigheten mellan undervisningsväsendet och kyrkoärendena i den högsta administrationen ej vore så intim, att några avgörande skäl talade för dessa bägge ärendegrupperns behandling inom samma departement och av samma departementschef. Än mer än förr syntes förhållandena tala till förmån för att skilja undervisningsärendena från kyrkoärendena. Införandet av överstyrelsen för rikets allmänna läroverk år 1905 hade gjort de prästerliga myndigheternas inflytande på de allmänna läroverken ganska ringa. Och med inrättande av en överstyrelse för skolväsendet — varom

¹ Säsom reservant beträffande propositionen nr 12, i vad densamma avser försvarsdepartementet, inträder herr *Karlsson* i Vadstena i herr *Fasts* ställe.

förslag väckts av folkundervisningskommittén — skulle domkapitlens inflytande på folkskoleväsendet bli förändrat. Beträffande kyrkoärendenas överflyttning till justitiedepartementet funne kommitterade denna vara så mycket mera naturlig, som kyrkolagsfrågorna sedan gammalt tillhörde detta departement. Dessa ärenden, vilka tvivelsutan vore av grundläggande betydelse för kyrkan, hade där undergått en fullt sakkunnig behandling. Då det vidare måste förutsättas, att chefen för justitiedepartementet vore en person med juridisk utbildning, borde han få anses vara väl skickad att även övertaga huvudparten av de kyrkoärenden, som låge i ecklesiastikdepartementet.

Beträffande kyrkoärendenas omfattning har utskottet inhämtat, att antalet under år 1924 avgjorda ärenden utgjorde:

1. Kyrkliga böcker, gudstjänst, kyrkobokföring m. m.	49
2. Kyrkomöte, prästmöte, domkapitel, biskop m. m.	54
3. Kyrkobyggnader, kyrkors egendom	56
4. Ändring i kyrklig indelning och organisation	60
5. Tillsättning av prästerliga tjänster, kompetens, stiftsband m. m. ..	155
6. Prästlöneroglering och ändring i dylik löneroglering	50
7. Prästgård	45
8. Beräkнад behållen skogsavkastning	388
9. Kyrkofonden (löneförbättring, dyrtidstillägg, skjutsbidrag m. m.); andra fonder och kassor	142
10. Ecklesiastik boställsjord (försäljning, upplåtelse, lantmäteriförrätt- ning, vattenavledning, expropriationsmedel, disposition av skogs- avkastning)	310
11. Kyrkobetjäning	40
12. Diverse: lapska och finska förhållanden, kollektor, nådevedermälen, svenska församlingar i utlandet m. m.	71
	Summa 1,420
Departementsärenden	24

De skäl, som departementalkommitterade utvecklat till förmån för kyrkoärendenas överflyttning till justitiedepartementet, ha enligt utskottets mening alljämt sin fulla giltighet. Enligt de uppgifter, som från ecklesiastikdepartementet lämnats utskottet, har detta departement för närvarande en arbetsbörda, som äventyrar möjligheten för departementsledningen att tillfredsställande sammanhålla och överblicka det hela. Kyrkoärendenas överförande till annat departement framträder därför som ett synnerligen starkt känt behov. Utskottet finner det också rimligt, att detta behov tillgodoses. Beträffande den lämpligaste förläggningen av kyrkoärendena i händelse av deras överflyttning lärer väl näppeligen något annat departement än justitiedepartementet kunna komma ifråga. Det enda skäl, som skulle kunna tala emot en dylik anordning, vore, att justitiedepartementets arbetsbörda genom kyrkobyrans överflyttning till detsamma skulle så ökas, att det finge verkligt menliga följder för det arbete, som departementet har att utföra.

Utskottet har funnit sig böra ägna denna synpunkt det allvarligaste beaktande. Vad som därvid först och främst måste hållas i minne är, att kyrko- byrån förutsättes skola komma att överflyttas med sin nuvarande personal. För bestridande av byråns arbete komma därför icke att tagas i anspråk några av justitiedepartementets egna arbetskrafter. De enda, som med hänsyn till sin arbetsbörda komma att beröras av byråns överflyttning, bli chefen för justitiedepartementet och statssekreteraren. Utskottet har låtit sig angeläget vara att närmare inhämta, huruvida den ökning i arbetsuppgifter, som genom den föreslagna anordningen kan inträda, är sådan, att den inger några grundade betänkligheter. Till ledning för sitt omdöme i detta avseende har utskottet ansett sig böra beakta icke mindre omfattningen än även arten av de ärenden, som justitiedepartementet årligen har att handlägga och avgöra. Enligt inför utskottet lämnade uppgifter från departementet utgjorde antalet ärenden år 1915: 3,504 (därav 478 tryckfrihetsärenden), år 1919: 4,446 (därav 535 tryckfrihetsärenden), år 1921: 3,865 (därav 543 tryckfrihetsärenden) och år 1924: 4,479 (därav 574 tryckfrihetsärenden). Dessa siffror angiva *samtliga* under dessa år avgjorda ärenden. Tages hänsyn endast till i konselj avgjorda ärenden och frånräknas därjämte de ärenden, som handlagts å lagavdelningen, utgör antalet för år 1919: 3,221, år 1921: 2,734 och för år 1924: 3,200. Från och med år 1923 handläggas i justitiedepartementet ärenden angående antagande av släktnamn. Antalet i konselj avgjorda namnärenden uppgick 1924 till 953. Antalet ärenden angående tillstånd att före lagstadgad ålder ingå äktenskap m. m. uppgick år 1919 till 340, år 1921 till 363, år 1924 till 252. Antalet ärenden angående tillämpning av lagen om förvärvande och förlust av svenskt medborgarskap uppgick år 1919 till 1,615, år 1921 till 1,232 och år 1924 till 790. Enligt vad utskottet inhämtat betraktas ärendena inom dessa tre grupper såsom relativt enkla och snabbt expedierade. Antages ett ärende av normal omfattning motsvara 10 namnärenden, 10 giftermålsärenden eller 4 medborgarrättsärenden, bör årssiffran för år 1924, som angavs till 3,200 i konselj avgjorda ärenden, reduceras med 1,700 (= 900 + 200 + 600). Efter denna reduktion uppgår årssiffran för år 1924 till 1,500. Häri äro då också inräknade även av regeringsrätten avgjorda ärenden, vilka ärenden utgjorde år 1919: 39, år 1921: 47 och år 1924: 76.

Inför dessa siffror och med vederbörligt avseende fästade vid ärendenas art synes det utskottet vara uppenbart, att justitiedepartementets nuvarande arbetsbörda icke bör lägga hinder i vägen för kyrkoärendenas övertagande. Utskottet önskar därvidlag rikta uppmärksamheten jämväl på ett par andra omständigheter av vikt för frågans bedömning. Inom justitiedepartementet handläggas alla lagärenden av lagbyrån. Där ligga alltså redan förut alla kyrkolagsärenden. I olikhet med vad fallet är i övriga departement är statssekreteraren i justitiedepartementet befriad från handläggning av lagärenden. Han är, såvitt utskottet kan finna, närmast att betrakta som expeditiionschef. Dessa förhållanden äro ägnade att grundlägga ett tillförlitligare omdöme rörande den ökning i arbetsbördan, som skulle komma på statssekreteraren-expeditiionschefens lott.

Beträffande frågan, huruvida chefen för justitiedepartementet skall kunna bära den något ökade arbetsbördan, kyrkobyråns förläggning till hans departement kommer att medföra, anser sig utskottet bära konstatera det faktum, att chefen för justitiedepartementet själv föreslagit Konungen att till riksdagen avlåta proposition i ärendet. Liksom riksdagen själv bör få anses mest vittnesgill beträffande sin egen arbetsbördan, så går utskottet ut ifrån, att motsvarande förhållande äger rum i fråga om Kungl. Maj:ts egen arbetsbördan. Det synes därför icke utskottet lämpligt att ge sig in på en närmare prövning av det omdöme, som i detta stycke får anses ligga i förevarande propositions framläggande.

Utskottet har sålunda funnit, att några vägande skäl icke kunna anföras mot förslaget att överflytta kyrkoärendena till justitiedepartementet. Den ifrågasatta överflyttningen synes utskottet tvärtom vara av natur att utan alltför stor ökning i justitiedepartementets arbetsbördan *dels* åstadkomma större enhetlighet i kyrkoärendenas handläggning genom att sammanföra i ett departement såväl kyrkolagsärendena som övriga kyrkoärenden, *dels* möjliggöra skapandet av ett rent undervisningsdepartement, som kan helt ägna sig åt ärenden rörande undervisning, vetenskap och konst.

Därest kyrkoärendena överflyttas till justitiedepartementet, synes det emellertid vara väl motiverat att låta departementets nya uppgift på något sätt komma till uttryck i benämningen. De skäl, som i detta avseende anförts i den av herr Grapenson II: 207 väckta motionen, äro enligt utskottets tanke fullt övertygande, och mot motionärens förslag att kalla departementet för »justitie- och ecklesiastikdepartementet» har utskottet ingen erinran att göra.

Vad därefter beträffar det motionsvis framkomna förslaget om minskning av statsdepartementens antal genom sammanslagning av handels- och kommunikationsdepartementen tillåter sig utskottet erinra, att utskottet vid 1924 års riksdag avstyrkte en motion i enahanda syfte av herrar Lindgren och Pettersson i Stäringe och därvid bland annat anförde, att spörsmålet om möjligheten att genomföra ändringar i gällande departementsorganisation vore föremål för överväganden i sammanhang med besparingsarbetet inom statsförvaltningen.

De överväganden, som sedan dess ägt rum, hava, såsom framgår av chefens för finansdepartementet yttrande i statsverkspropositionen, icke givit vid handen, att en sammanslagning av de båda departementen visat sig ändamålsenlig. Föredragande departementschefen hade funnit, att de fördelar, som skulle stå att vinna med handelsdepartementets inordnande i annat departement, väsentligen begränsade sig till den därmed förenade kostnadsbesparingen, men att å andra sidan betydande olägenheter kunde förväntas uppstå av en dylik anordning. Det hade vidare av övervägandena framgått, att de skäl, som tidigare anförts till förmån för handelsdepartementets inrättande, alltjämt ägde giltighet. Med bortseende från kostnadssynpunkten, som dock efter departementschefens mening icke borde tillmätas avgörande inflytande, syntes honom övervägande skäl tala för att icke vidtaga någon förändring.

Utskottet kan för sin del icke finna, att några icke tidigare beaktade om-

Samman-
slagning av
departement.

ständigheter framkommit av beskaffenhet att kunna underkänna de resultat, som framläggas i årets statsverksproposition. Den omständigheten, att antalet på de båda departementen ankommande konseljären den är mindre än motsvarande antal ärenden hos de mera arbetstyngda departementen, synes utskottet vara ett svagt motiv för en sammanslagning. Konseljären denas antal är ingalunda ett tillförlitligt mått på behovet av ett departement. Behovet av ett departement bör icke endast bedömas efter mängden av de ärenden, som det har att handlägga, utan måste jämväl ses ur synpunkten av de andra riksvårdande intressen, som departementet har att företräda. Dessa kunna icke lämpligen göras till föremål för statistisk behandling. Dock är det dessa sistnämnda, som enligt utskottets uppfattning starkast tala mot en sammanslagning av de båda departementen.

Då sålunda några bärande skäl icke anförts av beskaffenhet att motivera ett avsteg från den uti statsverkspropositionen intagna ståndpunkten, har utskottet icke kunnat undgå att finna det anmärkningsvärt, att, sedan ett departement för industri, handel och sjöfart under årtionden tillbaka ivrigt eftersträfvats av näringslivets män och av dem betraktats såsom oundgängligt nödvändigt för tillgodoseende av näringsarnas intressen, samma departement efter några få års verksamhet skall anses icke längre behövt eller att de intressen, som därinom bevakades, icke längre skulle erfordra någon särskild företrädare vid Konungens rådsbord. Den faktiska utvecklingen på näringslivets område synes utskottet ingalunda ha gått i sådan riktning, att den uppfattning, som kommer till uttryck i motiven, därigenom kan nöjaktigt förklaras. Tvärtom synes det förhålla sig så, att de motiv, som anförts till förmån för inrättande av ett handelsdepartement, efter världskriget otvivelaktigt vunnit i styrka.

De olägenheter, som skulle bliva en följd av en sammanslagning av handels- och kommunikationsdepartementen, äro enligt utskottets mening både många och stora. Det bör erinras om, att de båda departementen företräda olika intressen och syssla med olika arbetsuppgifter. På chefen för kommunikationsdepartementet ankommer omvårdnaden om statens affärsdrivande verk; deras förkovran är en av hans förnämsta uppgifter. Han måste ständigt ha dessas välfärd till ögonmärke och kunna ägna sin tid och sina krafter häråt. Han har dessutom att ägna uppmärksamhet åt de många och komplicerade frågor, som på de senaste åren uppkommit. Med den trafiktillväxt, som kännetecknat tiden efter kriget, torde de många frågorna på vägväsendets område, som tränga till lösning, få anses innebära en icke obetydlig arbetsbörda utöver den, som pålades honom vid departementets tillkomst. Av det sagda följer, att, därest han tillika skulle belastas med handelsärendena, detta otvivelaktigt komme att innebära, att hans arbetsbörda ökades över hövan. Han skulle i sådan utsträckning nödgas syssla med administrativa uppgifter, att de stora trafikfrågorna med all sannolikhet bleve härpå lidande. Men därjämte kan det med fog ifrågasättas, huruvida åt näringsfrågorna skulle under sådana förhållanden kunna ägnas den uppmärksamhet, som dessa på grund av sin vikt oavvisligen kräva. Det får nämligen icke förbises, att på handelsdepartementet

och närmast dess chef ankommer att noggrant följa näringslivets utveckling ävensom att vidtaga och föreslå åtgärder, som med iakttagande av allmänt väl äro ägnade att befordra handelns, industriens och sjöfartens sunda utveckling och växt; och det är på dessa frågor, som huvudparten av handelsministrarnas arbete måste inriktas. Denna omständighet synes utskottet vara ett det allra kraftigaste argument för förefintligheten av ett handelsdepartement. Utskottet anser därjämte, att den ekonomiska utvecklingen efter kriget gått i sådan riktning, att handelspolitiken fått en helt annan och större betydelse än tillförne. Sönderbrytandet av de äldre och lätt överskådliga traktatsystemen och deras ersättande med nya och invecklade system, resandet av höga tullmurar i flertalet länder, detta och åtskilligt annat synes påkalla statens uppmärksamhet och ingripande till näringslivets stödjande i en helt annan utsträckning än före kriget. Denna låt vara beklagliga utveckling har helt naturligt heller icke kunnat undgå att öva inflytande på gestaltningen av de svenska näringarna, i det deras utveckling i mångt och mycket blivit beroende av den handelspolitiska utvecklingen i världen. Att noga aktgiva på denna utveckling och att ingripa till näringslivets förkovran är handelspolitikens förnämsta uppgift. Därav följer ovillkorligen, att det organ, varpå denna omsorg ytterst vilar, icke får vara så tyngt av administrativa eller andra uppgifter, att de stora närings- och handelspolitiska frågorna skjutas åt sidan.

De nu nämnda omständigheterna synas därför enligt utskottets mening otvekydigt peka i riktning mot ett bibehållande av handelsdepartementet. Det synes ställt utom allt tvivel, att ett inordnande av handelsdepartementet uti kommunikationsdepartementet med bibehållande av de båda departementens nuvarande arbetsuppgifter skulle medföra en alltför betungande arbetsbörda för departementschefen och hans statssekreterare och lätt kunna leda till att viktiga frågor eftersättas. Detta resultat förefaller också vara av motionären förutsett. Ehuru han icke direkt utsagt det, synes han förmena, att denna olägenhet kunde undgås därigenom, att handelsdepartementets traktatärenden överflyttades till utrikesdepartementet. Även om det enligt utskottets mening ej torde råda någon meningsskiljaktighet rörande lämpligheten av att handels-traktatärendenas beredning äger rum inom det departement, som handlägger övriga handelsärenden, så torde den av motionären förutsatta anordningen icke desto mindre tarva en smula belysning. Därvid torde till en början böra uppmärksammas, att ett utbrytande av den del av näringslivets frågor, som rör exportnäringarna, självfallet måste medföra olägenheter, i det att en enhetlig behandling av näringsfrågorna därmed omöjliggöres. Traktatärendenas överförande till utrikesdepartementet skulle vidare innebära, att utrikesdepartementet även finge övertaga den synnerligen viktiga uppgiften att från inre närings- och handelspolitisk synpunkt granska traktatförslagen samt träda i den intima förbindelse med näringarnas representanter, som härför erfordras. Onekligen måste dessa uppgifter i viss mån vara rätt främmande för utrikesdepartementet. Man kan ju varken tänka sig, att valet av utrikesminister eller kabinetssekreterare eller av departementets personal i övrigt skulle ske med hänsyn tagen till vederbörandes särskilda erfarenhet eller insikter beträf-

fande vårt näringsliv. Måhända skulle det också många gånger vara mindre behagligt för en utrikesminister att i riksdagen eller annorstädes uppträda i handelspolitiska frågor. Han skulle därigenom lätt komma i en ganska utsatt ställning i förhållande till främmande makter. Givetvis kan det för honom vara en fördel att vid sådana ärendens dryftande repliera på en fackminister.

Då alltså de anförda skälen mot en sammanslagning av handels- och kommunikationsärendena måste anses avgörande och då en dylik sammanslagning ur såväl principiella som praktiska synpunkter är olämplig, finner sig utskottet böra avstyrka en utredning av denna fråga.

De kommunala ärendenas behandling.

Vad därefter beträffar det i motionen II: 217 berörda spörsmålet om de kommunala ärendenas departementsbehandling, har utskottet ansett, att sagda spörsmål icke bör föranleda ett undanskjutande av den i och för sig önskvärda överflyttningen av kyrkoärendena från ecklesiastikdepartementet till justitiedepartementet. Visserligen är enligt nu gällande ordning behandlingen av de kommunala ärendena splittrad på åtskilliga departement, men det torde näppligen låta sig göra att, såsom motionären tänkt sig, sammanföra ifrågasvarande ärenden allenast till ett fåtal departement. Utskottet är emellertid förvissat, att Kungl. Maj:t skall hava uppmärksamheten riktad på sagda spörsmål och, där så är möjligt, vidtaga de förändringar i de kommunala ärendenas fördelning å de olika departementen, som kunna befordra en mera enhetlig behandling av sagda ärenden.

Övriga föreliggande frågor.

Med hänsyn till den ståndpunkt, utskottet intagit, kan utskottet icke tillstyrka de i motionerna I: 99, II: 141, II: 217 och II: 248 framställda förslag.

Det i motionen I: 100 framlagda förslaget om ändring av kommunikationsdepartementets namn till trafikdepartementet finner sig utskottet icke böra biträda.

Det genom förevarande proposition framlagda förslaget om ändring i den i lagen om statsdepartementet förefintliga bestämmelsen angående försvarsdepartements verksamhetsområde har framlagts med hänsyn till det vid 1925 års riksdag fattade beslutet om inrättande av ett från armén och marinen fristående flygvapen. Enligt förslaget skulle orden »till lands och sjöss» utgå ur bestämmelsen i fråga; i denna skulle endast stadgas, att »försvarsväsendet» hör till försvarsdepartementet. Den föreslagna jämkningen är alltså av rent formell natur. Utskottet har icke funnit anledning att häremot göra erinran.

Utskottet får alltså hemställa,

- 1) att riksdagen i anledning av förevarande kungl. proposition och med bifall till den av herr Grapenson II: 207 väckta motionen samt med avslag å motionerna I: 99 av herr Ekman, Karl Johan, I: 100 av herr Julin och II: 248 av herr Petersson i Lerbäckaby m. fl. måtte antaga följande

F ö r s l a g
till
L a g
om statsdepartementen.

Härigenom förordnas, att statsdepartementen skola vara nio och hava följande huvudsakliga verksamhetsområden, nämligen:

- utrikesdepartementet*: utrikes ärenden;
justitie- och ecklesiastikdepartementet: lagärenden och justitieförvaltningen samt kyrkoärenden;
försvarsdepartementet: försvarsväsendet;
socialdepartementet: ärenden av social natur, så ock ärenden rörande den inre civila förvaltningen samt allmän hälso- och sjukvård;
kommunikationsdepartementet: ärenden rörande samfärdselanstalter och allmänna arbeten;
finansdepartementet: finansförvaltningen och skatteväsendet;
undervisningsdepartementet: ärenden rörande undervisning, vetenskap och konst;
jordbruksdepartementet: ärenden rörande jordbruk, domäner och skogar; samt
handelsdepartementet: ärenden rörande handel, industri och sjöfart.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1926, från och med vilken dag lagen den 19 juni 1919 (nr 340) om statsdepartementen skall upphöra att gälla.

2) att motionerna II: 141 av herr Lindgren och II: 217 av herr Forssell icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

2) av herr *Leander* (beträffande propositionen nr 12, i vad den avser försvarsdepartementet);

3) av herr *Hansson* i Bäck.