

Nr 11.

Ankom till riksdagens kansli den 12 april 1940 kl. 11 f. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändrad lydelse av §§ 5, 6, 25 och 43 regeringsformen samt § 38 riksdagsordningen jämte i ämnet väckta motioner.

Till konstitutionsutskottets handläggning hava båda kamrarna den 6 februari 1940 hänvisat en den 26 januari 1940 dagtecknad, till riksdagen avlåten proposition, nr 33, vari Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att antaga följande

F ö r s l a g

till

ändrad lydelse av §§ 5, 6, 25 och 43 regeringsformen samt § 38 riksdagsordningen.

Regeringsformen.

§ 5.

För särskilda grenar av rikets styrelse skola finnas statsdepartement till det antal, som bestämmes genom en av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag.

Departementens benämningar och fördelningen av ärendena, departementen emellan, bestämmes av Konungen genom en särskilt utfärdad, offentlig kungjord stadga.

För varje departement utser Konungen bland statsrådets ledamöter en chef och föredragande, Konungen obetaget att förordna annan ledamot av statsrådet att i departementschefens ställe föredraga de ärenden, Konungen bestämmer. Chefen för det departement, till vilket utrikes ärendena höra, är minister för utrikes ärendena.

§ 6.

Statsrådet skall bestå av cheferna för departementen samt statsråd utan departement till det antal, varom stadgas i en av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag.

Av statsrådets — — — främste ledamot.

Statsrådets ledamöter — — — ärenden övervara.

§ 25.

Till föredragning och avgörande i regeringsrätten skola ärendena beredas i det departement, vartill de, enligt den i 5 § omförmälda fördelning, höra.

§ 43.

Går Konungen i fält, eller till avlägsnare inrikes orter reser, förordne minst tre ledamöter av statsrådet, under den ordförande, som Han, antingen ibland prinsar av Sitt hus eller ibland statsrådets ledamöter, särskilt nämner, att föra regeringen i de mål, Konungen föreskriver. Med de mål, Konungen då Själv avgör, förhållas på det sätt, som 8 § stadgar.

Vad nu — — — honom utövas.

Riksdagsordningen.

§ 38.

2. Utskottet skall vidare meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som angå stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av kommunallagarna samt av lagar och författningar om statsrådets ansvarighet, om antalet statsdepartement och statsråd utan departement, om kommandomål, om förvärvande och förlust av medborgarrätt, om rikets vapen och flagga, om allmänt kyrkomöte och om allmän folkomröstning i ämnen, som ej tillhöra annat utskotts behandling.

I samband med förevarande proposition har utskottet till behandling förehåft de i anledning av densamma inom första kammaren väckta motionerna nr 143 av herr *Sten* och nr 144 av herr *Herlitz m. fl.*

I motionen I: 143 hemställes, »att utskottet tager under övervägande huruvida icke utredningsmannens förslag till lydelse av regeringsformens paragraf 5 är att föredraga framför propositionens förslag», varmed torde åsyftas att § 5 stycket 3 punkten 1 borde erhålla följande lydelse: »Bland statsrådets ledamöter utser Konungen chefer och föredragande för departementen.»

I motionen I: 144 hemställes, »att riksdagen vid bifall i övrigt till Kungl. Maj:ts förslag i propositionen nr 33 måtte däri vidtaga den ändring, att RF § 5 och RO § 38 erhålla följande lydelse:

RF § 5. För särskilda grenar av rikets styrelse skola finnas statsdepartement till det antal, som bestämmes genom en 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 — — — = Kungl. Maj:ts förslag — — — ärendena.

RO § 38, 2. Utskottet skall — — — = Kungl. Maj:ts förslag — — — om statsdepartementen och om antalet statsråd utan departement, om kommandomål, — — — = Kungl. Maj:ts förslag — — — behandling.»

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa i fråga om det i propositionen framlagda förslaget till det vid densamma fogade utdraget av statsrådsprotokollet över justitiedepartementens ärenden för den 26 januari 1940 samt i fråga om de i motionerna framlagda förslagen till vederbörande motioner.

Genom 1840—41 års departementalreform lades grunden till den nuvarande centralförvaltningen i högsta instans. Enligt den lydelse, som regeringsformens vederbörande bestämmelser i ämnet då erhöles, skulle av statsrådets tio ledamöter sju vara chefer för var sitt av justitie-, utrikes-, lantförsvars-, sjöförsvars-, civil-, finans- och ecklesiastikdepartementen; de övriga tre statsråden skulle icke förestå departement. Snart gjorde sig krav gällande på en ändring i denna organisation. Det skulle emellertid dröja ända till år 1900, innan något resultat härav följde. Då inrättades ett nytt, åttonde, departement för jordbruksärenden, varvid samtidigt statsrådsledamöternas antal ökades från tio till elva.

I syfte att möjliggöra en blivande omläggning av departementsindelningen utan hinder av den omständliga procedur, som gäller för ändringar i grundlag, genomfördes vid 1918 års riksdag sådana grundlagsändringar, att de tidigare bestämmelserna i regeringsformen om departementens antal och benämningar utbyttes mot stadgandet, att för särskilda grenar av rikets styrelse skola finnas statsdepartement till det antal, lägst åtta och högst tio, som bestämmas i särskild av Konung och riksdag gemensamt stiftad lag, vilken tillika anger varje departements benämning och huvudsakliga verksamhetsområde. Bestämmelserna om departementens antal inom nämnda gränser samt om deras benämningar och huvudsakliga verksamhetsområden överfördes alltså från grundlag till en särskild författning av lags natur. Den närmare fördelningen av ärendena departementen emellan bestämmas av Konungen genom särskild stadga. — Statsrådsledamöternas antal gjordes samtidigt beroende på departementens antal, nämligen på så sätt att statsrådet skall bestå av cheferna för departementen samt tre konsultativa statsråd.

Någon omedelbar ändring i departementsindelningen skedde icke i och med antagandet av 1918 års lag om statsdepartement. Följande år antogs emellertid en ny sådan lag. Genom denna ökades departementens antal från åtta till nio; lantförsvars- och sjöförsvarsdepartementen förenades till ett försvarsdepartement samtidigt som civildepartementet uppdelades i två departement, ett kommunikations- och ett socialdepartement, och ett nytt handelsdepartement inrättades genom handelsärendenas utbrytning från finansdepartementet.

Härefter har vid urtima riksdagen 1939 den ändringen genomförts i departementsorganisationen att ett tionde departement, av provisorisk natur, under namn av folkhushållningsdepartementet inrättats med uppgift att hand-

lägga med rådande utomordenliga förhållanden sammanhängande ärenden rörande folkhushållningen.

Efter 1918—19 års departementalreform har frågan om förändringar i departementsorganisationen vid flera tillfällen varit föremål för riksdagens prövning. Dessa reformsträvanden ledde år 1938 till att riksdagen, med bifall till en av konstitutionsutskottet (utlåtande nr 7) gjord framställning i ämnet, i skrivelse (nr 112) till Kungl. Maj:t hemställde om en förutsättningslös utredning av frågan om en departementalreform samt om framläggande för riksdagen av de förslag, vartill utredningen kunde föranleda.

Den sålunda av riksdagen begärda utredningen uppdrogs åt landshövdingen K. Levinson, som den 20 december 1939 avgav betänkande i ämnet (Statens off. utredn. 1939: 44). Utredningsmannens förslag innebar, så vitt det berörde frågan om ändringar i grundlagarna, i huvudsak, att departementens antal skulle bestämmas av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt i samband med statsregleringen, att departementens benämningar och fördelningen av ärendena, departementen emellan, skulle bestämmas av Kungl. Maj:t allena, att antalet statsråd utan departement skulle bestämmas av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt, likaledes i samband med statsregleringen och att de för två av de konsultativa statsråden stadgade speciella behörighetsvillkoren skulle borttagas. — Härjämte föreslog utredningsmannen att antalet statsrådsledamöter, som Konungen äger förordna som medlemmar av tillförordnad regering utöver ordföranden, skulle bestämmas till minst tre.

Det berörda förslaget ligger till grund för den föreliggande propositionen. Denna avviker emellertid i så måtto från sakkunnigförslaget, att enligt densamma antalet statsdepartement skall fastställas genom en av Kungl. Maj:t och riksdagen samfällt stiftad lag, att antalet statsråd utan departement skall bestämmas på samma sätt, varvid dock viss rörelsefrihet tänkes lämnad i lagen åt Kungl. Maj:t, samt att — i förtydligande syfte — en bestämmelse skall införas om att Konungen äger förordna annan ledamot av statsrådet att i departementschefs ställe föredraga de ärenden Konungen bestämmer.

Utskottet. Utskottet delar den av föredragande departementschefen uttalade meningen, att frågan om en för normala förhållanden anpassad ändring i departementsorganisationen i nuvarande tidsläge tillsvidare bör anstå. En prövning av detta spörsmål utgör icke heller någon nödvändig förutsättning för ett ställningstagande från riksdagens sida till de i propositionen framlagda grundlagsändringsförslagen.

Ett behov föreligger otvivelaktigt av enklare och smidigare former än de nuvarande för genomförande av förändringar i den departementala organisationen. Utskottet finner det därför lämpligt, att, såsom i propositionen föreslagits, bestämmelserna härom skiljas från regeringsformen, så när som på ett allmänt fastslående av departementalstyrelsens princip. Härigenom åstadkommes att ändringar i departementens organisation icke under några

förhållanden bliva beroende av den omständliga procedur som gäller för grundlagsändringar.

Vad därefter angår frågan, i vad mån sådana förändringar skola kunna genomföras av Kungl. Maj:t eller vara beroende av riksdagens samtycke, vill utskottet giva sin anslutning till Kungl. Maj:ts förslag, i vad det avser att Konungen skall kunna förordna annat statsråd att i departementschefens ställe föredraga de ärenden Konungen bestämmer. Sedd i sammanhang med det föreslagna stadgandet om de konsultativa statsrådets antal, lämnar en sådan bestämmelse stora möjligheter till en efter växlande förhållanden lämpad anpassning av ärendefördelningen mellan statsråden. Möjlighet föreligger dessutom alltid att inom lagens ram verkställa smärre överflyttningar departementen emellan. Däremot kan utskottet icke finna det vare sig behöfligt eller lämpligt att, såsom i propositionen föreslås, gå ända därefter att låta Kungl. Maj:t helt bestämma över den departementala organisationen, med den enda inskränkningen att departementens antal fastställs i lag. Utskottet vill framhålla, att ett bifall till propositionen i denna del, med hänsyn till dess motivering, måste leda till att riksdagen ej helier i statsregleringsväg får utöva något inflytande över ärendenas fördelning mellan departementen. Såsom i motionen I:144 utvecklats, måste det anses naturligt, att riksdagen i samma omfattning som hittills deltar i regleringen av den departementala organisationen. Om behov av snabba förändringar, exempelvis i anledning av ett regeringsskifte, yppa sig under den tid då riksdagen ej är samlad, kunna de, utan rubbning av själva organisationen, provisoriskt tillgodoses med anlitan av den ovan berörda utvägen att förordna särskilda föredragande för vissa grupper av ärenden. Utskottet tillstyrker därför förslaget i den berörda motionen att icke endast departementens antal utan, såsom hittills, även departementens benämningar och huvudsakliga verksamhetsområden skola bestämmas genom samfällt stiftad lag.

Det nyss berörda, av utskottet tillstyrkta stadgandet, att Konungen skall kunna förordna annat statsråd att i departementschefens ställe föredraga de ärenden Konungen bestämmer är icke så avfattet, att det utesluter uppdrag av jämförelsevis varaktig natur, och möjliggör således helt visst genomförande av anordningar, som i viss mån vore jämförliga med det i andra länder förekommande systemet med biträdande departementschefer, i den mån sådana anordningar inom ett eller annat departement framdeles skulle finnas lämpliga. Redan av denna anledning kan utskottet, som ej vill uttala sig om berörda, i motionen I:143 förordade system, ej tillstyrka ändring i grundlagstexten i syfte att bana väg för detsamma.

Även i fråga om de konsultativa statsrådets antal anser utskottet i likhet med vad i propositionen föreslagits en viss rörelsefrihet önskvärd. Detta antal bör sålunda icke längre fixeras i grundlag utan bestämmas genom en av Konung och riksdag gemensamt stiftad lag. Endast så till vida hyser utskottet en avvikande mening, som det anser det nuvarande antalet, tre, böra upptagas i grundlag såsom ett minimiantal. Det synes utskottet näm-

ligen riktigt att det för två av de konsultativa statsråden stadgade behörighetsvillkoret — att de skola hava förvaltad civil beställning — bibehålles. Bestämmelsen härom ger uttryck åt den för vårt författningssliv karakteristiska och betydelsefulla grundsatsen, att inom statsrådet skola finnas personer med administrativ erfarenhet. Det samarbete, som inom regeringen ägt rum mellan administrativt och parlamentariskt erfarna krafter, har visat sig vara till stort gagn. Att berörda stadgande i och för sig endast utgör en ganska svag garanti för att värdefull administrativ erfarenhet skall tillföras regeringen, utgör intet bärande skäl för dess uteslutande. Stadgandet har dock väsentligen bidragit till upprätthållande av en värdefull tradition, och dess uteslutande kunde få vissa mindre önskvärda konsekvenser. De svårigheter för en regeringsbildning, som stadgandet måhända någon gång utgjort, minskas avsevärt, då möjlighet beredes till en utökning av de konsultativa statsrådets antal.

Vad slutligen beträffar frågan om tillförordnad regerings sammansättning, finner utskottet ej skäl till erinran mot det framlagda förslaget till ändring av grundlagsbestämmelserna därom.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

- 1) att riksdagen, med förklarande att förevarande proposition icke kunnat i oförändrat skick bifallas, i anledning av sagda proposition samt motionen I: 144 såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling måtte antaga följande

F ö r s l a g

till

ändrad lydelse av §§ 5, 6, 25 och 43 regeringsformen samt § 38 riksdagsordningen.

Regeringsformen.

(Nuvarande lydelse.)

(Utskottets förslag.)

§ 5.

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

Den närmare fördelningen av ärendena, departementen emellan, bestäm-

För särskilda grenar av rikets styrelse skola finnas statsdepartement till det antal, som bestämmes genom en av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag, vilken tillika angiver varje departements benämning och huvudsakliga verksamhetsområde.

Den närmare fördelningen av ärendena, departementen emellan, bestäm-

(Nuvarande lydelse.)

(Utskottets förslag.)

mes av Konungen genom en särskilt utfärdad, offentlig 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.

mes av Konungen genom en särskilt utfärdad, offentlig kungjord stadga.

För varje departement utser Konungen bland statsrådets ledamöter en chef och föredragande, *Konungen obetaget att förordna annan ledamot av statsrådet att i departementschefens ställe föredraga de ärenden, Konungen bestämmer.* 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 förvaltad 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.

Statsrådet skall bestå av cheferna för departementen samt statsråd utan departement *till det antal, lägst tre, varom stadgas i en av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag.* Bland statsråden utan departement böra minst två hava förvaltad 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.

§ 25.

Till föredragning och avgörande i regeringsrätten skola ärendena beredas i det departement, vartill de, enligt den i 6 § omförmälda fördelning, höra.

Till föredragning och avgörande i regeringsrätten skola ärendena beredas i det departement, vartill de, enligt den i 5 § omförmälda fördelning, höra.

§ 43.

Går Konungen i fält, eller till avlägsnare inrikes orter reser, förordne *tre* ledamöter av statsrådet, under den ordförande, som Han, antingen ibland prinsar av Sitt hus eller ibland statsrådets ledamöter, särskilt nämner, att

Går Konungen i fält, eller till avlägsnare inrikes orter reser, förordne *minst tre* ledamöter av statsrådet, under den ordförande, som Han, antingen ibland prinsar av Sitt hus eller ibland statsrådets ledamöter, särskilt

(Nuvarande lydelse.)

(Utskottets förslag.)

föra regeringen i de mål, Konungen föreskriver. Med de mål, Konungen då Själv avgör, förhållas på det sätt, som 8 § stadgar.

Vad nu om Konung sagt är, gälle ock i avseende på regent, då riksstyrelsen av honom utövas.

nämner, att föra regeringen i de mål, Konungen föreskriver. Med de mål, Konungen då Själv avgör, förhållas på det sätt, som 8 § stadgar.

Vad nu om Konung sagt är, gälle ock i avseende på regent, då riksstyrelsen av honom utövas.

Riksdagsordningen.

§ 38.

2. Utskottet skall vidare meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som angå stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av kommunallagarna samt av lagar och författningar om statsrådets ansvarighet, om statsdepartementen, om kommandomål, om förvärvande och förlust av medborgarrätt, om rikets vapen och flagga, om allmänt kyrkomöte och om allmän folkomröstning i ämnen, som ej tillhöra annat utskotts behandling.

2. Utskottet skall vidare meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som angå stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av kommunallagarna samt av lagar och författningar om statsrådets ansvarighet, om statsdepartementen, om *antalet statsråd utan departement*, om kommandomål, om förvärvande och förlust av medborgarrätt, om rikets vapen och flagga, om allmänt kyrkomöte och om allmän folkomröstning i ämnen, som ej tillhöra annat utskotts behandling.

2) att motionen I: 143 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 11 april 1940.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

Närvarande: Herrar Hallén, Gustaf Adolf Björkman, Oscar Gottfrid Karlsson, Sandegård, Per Andersson, Herlitz, Källman*, Björck, Thulin, Karl Bodin, Anders Andersson, Andersson i Igelboda, Lindskog*, Fast, Andersson i Ovanmyra, Arne-mark*, Fält, Johansson i Tväråset* och Spångberg.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservationer:

1) av herrar *Hallén, Oscar Gottfrid Karlsson, Thulin, Anders Andersson, Fast, Fält* och *Spångberg*, som anfört följande:

»Vi hava inom utskottet icke kunnat biträda de av utskottet föreslagna ändringarna i propositionen.

Enligt det kungl. förslaget skola endast departementens antal bestämmas genom lag, enligt utskottets förslag däremot även departementens benämning och huvudsakliga verksamhetsområde. Den i propositionen föreslagna utformningen av grundlagstexten möjliggör likvisst för riksdagen, vilket utskottet synes vilja förneka, att statsregleringsvägen öva inflytande på den departementala organisationen.

Utskottet föreslår vidare till skillnad från Kungl. Maj:t bibehållande av gällande speciella behörighetsvillkor för två av de konsultativa statsråden, nämligen att de skola hava förvaltad civil beställning. Historiskt sett har bestämmelsen härom sitt ursprung i en strävan att garantera ett visst civilt inflytande gentemot ett eljest tänkbart militärt. I detta hänseende behövs emellertid icke, i varje fall icke numera, någon konstitutionell garanti. Skall ett stadgande i ämnet vara en borgen för att några av regeringens medlemmar äga betydande administrativa kvalifikationer, måste den nuvarande bestämmelsen väsentligen skärpas, så att t. ex. en dags förordnande på en ganska underordnad tjänst inom den lokala förvaltningen icke längre, såsom nu faktiskt är fallet, kan vara tillräckligt för att behörighetsvillkoret skall vara fyllt. Någon sådan skärpning har utskottet emellertid icke ansett sig böra föreslå. Vid sådant förhållande hava vi i likhet med Kungl. Maj:t funnit förevarande behörighetsvillkor lämpligen kunna utgå ur grundlagen.

Vi hemställa alltså, att förevarande propositionen av riksdagen måtte bifallas i oförändrat skick.»

2) av herr *Sandegård*, som instämt i reservationen 1) i vad den rör sätet att bestämma departementens benämning och huvudsakliga verksamhetsområde;

3) av herr *Andersson* i Igelboda, som instämt i reservationen 1) i vad den avser frågan om speciella behörighetsvillkor för tvenne statsråd utan departement.