



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

KONGL. BIBL.
24 APR 1958
STOCKHOLM

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1958:14

Justitiedepartementet

A



Författningsutredningen : II

REGERINGSARBETET

Stockholm 1958

Statens offentliga utredningar 1958

Kronologisk förteckning

1. Vägplan för Sverige. 1. Riktlinjer och förslag samt kartbilagor. Idun. 226 s. **K.**
2. Vägplan för Sverige. 2. Expertutredningar och övriga textbilagor. Idun. 208 s. **K.**
3. Utredning om vissa förhållanden vid konserveringsforskningsinstitutet. Marcus. 270 s. **H.**
4. Promemoria med förslag om fondförvaltning m. m. i samband med en utbyggd pensionering. Idun. 91 s. **S.**
5. Permanent skördeeskadeskydd. Idun. 547 s. **Jo.**
6. Författningsutredningen. 1. Kandidatnominering vid andrakammarval. Av L. Sköld. Idun. 355 s. **Ju.**
7. Småbrukarstödet. Marcus. 120 s. **Jo.**
8. Gemensam nordisk hälsovårdsutbildning. Norstedt. 95 s. **I.**
9. Häradsrätts sammansättning i brottmål. Idun. 24 s. **Ju.**
10. Förslag till varumärkeslag. Idun. 464 s. **Ju.**
11. Reserverna för högre utbildning. Idun. 124 s. **E.**
12. Civilförsvarsutbildningen. Idun. 176 s. **I.**
13. Civilförsvarets organisation. Idun. 465 s. **I.**
14. Författningsutredningen. 2. Regeringsarbetet. Idun. 164 s. **Ju.**

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. **E.** = ecklesiastikdepartementet, **Jo.** = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1958:14

Justitiedepartementet



Författningsutredningen: II

REGERINGSARBETET

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB

STOCKHOLM 1958

STANFORD UNIVERSITY LIBRARY

1910



Publication of the University

RESEARCH PAPER

NO. 1

1910

STANFORD UNIVERSITY

STANFORD, CALIF.

1910

STANFORD UNIVERSITY

STANFORD, CALIF.

1910

STANFORD UNIVERSITY

STANFORD, CALIF.

1910

STANFORD UNIVERSITY

STANFORD, CALIF.

1910

STANFORD UNIVERSITY

STANFORD, CALIF.

1910

STANFORD UNIVERSITY

STANFORD, CALIF.

1910

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet

Den 16 augusti 1954 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla högst nio sakkunniga för att utifrån en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem företaga en modernisering av vår författning.

Med stöd av nämnda bemyndigande tillkallade dåvarande t. f. departementschefen, statsrådet Nordenstam, den 23 augusti 1954 såsom utredningsmän ledamöterna av riksdagens första kammare f. d. landshövdingen R. Sandler, cementgjutaren K. E. Ahlkvist och f. d. professorn S. G. W. Wahlund, ledamöterna av riksdagens andra kammare sekreteraren P. O. R. Dahlén, prosten H. M. Hallén, dåvarande professorn, numera landshövdingen E. W. Håstad och chefredaktören O. A. Sehlstedt samt chefredaktören J. L. Hartmann. Åt Sandler uppdrogs att vara utredningens ordförande. Efter chefredaktören Hartmanns frånfälle tillkallades såsom ny utredningsman den 1 mars 1957 redaktören P. Wrigstad. Till sekreterare förordnades den 21 oktober 1954 professorn H. J. Westerståhl. Med stöd av bemyndigandet den 16 augusti 1954 har chefen för justitiedepartementet den 7 mars 1958 förordnat Westerståhl att tillika vara ledamot av utredningen.

Vi ha antagit benämningen författningsutredningen.

I våra direktiv anges att vi, i den mån så prövas lämpligt, må framlägga våra förslag etappvis. Vi ha funnit att vissa frågor om regeringens ställning, organisation och arbetsformer väl kunna skiljas från övriga till utredningsuppdraget hörande frågor och ha behandlat dem fristående. Frågan om utformningen av de grundlagsstadganden, som föranledas av berörda ämne och därmed direkt sammanhängande spörsmål, komma vi att behandla först i ett senare sammanhang.

Sedan utredningsarbetet nu slutförts i angivna delar får vi härmed vördsamtt överlämna vårt betänkande angående regeringsarbetet.

Särskilda yttranden ha avgivits av herr Dahlén, herrar Dahlén, Wahlund och Wrigstad, herr Håstad samt herr Wahlund.

Herr Westerståhl har icke i egenskap av ledamot deltagit i de beslut av utredningen, som ligga till grund för utformningen av förevarande betänkande.

I denna del av vårt utredningsarbete har förutvarande lagbyråchefen i statsrådsberedningen numera sjöfartsrådet G. Lindencrona genom departementschefens beslut den 3 mars 1955 ställts till vårt förfogande såsom expert. Han har i denna egenskap ombesörjt det tidskrävande arbetet med utredningsmaterialets insamlande och i övrigt biträtt vid betänkandets utformning.

Stockholm den 22 mars 1958.

Rickard Sandler

Emil Ahlkvist

Olle Dahlén

Harald Hallén

Elis Håstad

Ossian Sehlstedt

S. G. W. Wahlund

Per Wrigstad

| *Jörgen Westerståhl*

Innehåll

<i>Kap. I. Uppläggnngen av utredningsarbetet.</i>	
A. Direktiven.....	7
B. Materialinsamling.....	8
<i>Kap. II. Regeringsärendena.</i>	
Inledning.....	10
Hearings.....	13
Utredningen.....	23
<i>Kap. III. Beslutsformerna.</i>	
Inledning.....	28
Hearings.....	29
Utredningen.....	35
<i>Kap. IV. Beredningsformerna.</i>	
Inledning.....	43
Hearings.....	46
Utredningen.....	54
<i>Kap. V. Regeringens sammansättning.</i>	
Inledning.....	56
Hearings.....	57
Utredningen.....	61
<i>Kap. VI. Departementsindelningen.</i>	
Inledning.....	64
Hearings.....	66
Utredningen.....	71
<i>Kap. VII. Särskilda organ för samordnings- och granskningsuppgifter.</i>	
A. Statsrådsberedningen.	
Inledning.....	76
Hearings.....	77
Utredningen.....	86
B. Finans- och civildepartementens granskningsverksamhet.	
Inledning.....	89
Hearings.....	92
Utredningen.....	96

Kap. VIII. Vissa frågor rörande arbetet inom departementen.

<i>A. Behörighet för statssekreterare att företräda statsråd i riksdagen.</i>	
Hearings.....	98
Utredningen.....	102
<i>B. Departementspersonalen.</i>	
Hearings.....	104
Utredningen.....	112

<i>Sammanfattning.....</i>	115
Särskilt yttrande av herr Dahlén	119
» » » herrar Dahlén, Wahlund och Wrigstad	120
» » » herr Håstad	121
» » » herr Wahlund	123

Bilagor:

<i>Bilaga A. Förteckning över intervjuade.....</i>	124
<i>Bilaga B. Sammanställning av de i statsrådsprotokollen för år 1955 antecknade besluten.....</i>	126
<i>Bilaga C. Sammanställning av antalet i personalförteckningarna för de olika departementen under skilda år upptagna tjänster.....</i>	133
<i>Bilaga D. Ledigheter för statsråd under år 1955.....</i>	137
<i>Bilaga E. Instruktion för tillförordnad regering.....</i>	139
<i>Bilaga F. Åren 1941—1955 meddelade förordnanden enligt § 5 regeringsformen</i>	141
<i>Bilaga G. Förteckning över ärendesgrupper i departementsstadgan den 12 december 1930 (nr 447), vilka senare överflyttats till annat departement</i>	153
<i>Bilaga H. P. M. angående de synpunkter, som framkommit vid en på föranstaltande av riksdagens revisorer företagen summarisk översyn av arbetsfördelningen mellan statsdepartementen.....</i>	155
<i>Bilaga I. P. M. angående det norska regeringskansliet.....</i>	160
<i>Bilaga K. Samtidig behandling av ärenden i kammardebatter, där statsråd deltagit.....</i>	163

KAPITEL I

Uppläggningsen av utredningsarbetet

A. Direktiven

I anförande till statsrådsprotokollet den 16 augusti 1954 lämnade dåvarande t. f. chefen för justitiedepartementet, statsrådet Nordenstam, en allmän redogörelse för bakgrunden till utredningens tillkallande. Efter vissa allmänna synpunkter som motivering för en modernisering av vår författning utifrån en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem, omfattande bland annat valsättet samt folkrepresentationens uppbyggnad och funktionssätt, upptog statsrådet frågorna om regeringens ställning och dess arbetsformer. Här om anförde han följande.

»Några av de punkter, på vilka vår författning framstår som mest föråldrad, är de som rör *regeringens ställning och dess arbetsformer*. Grundlagens bestämmelser rörande första statsmakten bygger i mångt och mycket på föreställningar och värderingar, som för länge sedan förlorat sitt roffäste. Till stor del har bestämmelserna genom utvecklingens gång kommit att förlora sitt reella innehåll och ersatts av konstitutionell sedvanerätt. Det är sålunda påfallande, att icke ens de av alla demokratiska partier accepterade grundläggande principerna för det parlamentariska styrelseskicket finns upptagna i den skrivna författningen. Tiden får anses vara inne att utreda, hur dessa brister skall kunna avhjälpas. I stort sett torde man härvid kunna inskränka sig till att bringa regeringsformens föreskrifter till överensstämmelse med det faktiska rättsläge, som råder sedan länge.

I vissa hänseenden torde dock även materiella reformer vara påkallade. Utredningen bör göra en noggrann översyn av arbetsfördelningen mellan regering och riksdag.

Även regeringens arbetsformer är i stort behov av modernisering. Den utökning av statsverksamheten, som ägt rum under de senaste decennierna, har medfört att antalet regeringsärenden stigit på ett sätt som vållat stora svårigheter vid ärendenas behandling. En icke obetydlig avlastning har dock vunnits genom att på senare år stora grupper av ärenden överflyttats till ämbetsverk och andra myndigheter.

Enbart genom att överlämna ärenden till ämbetsverk eller andra myndigheter torde det emellertid icke vara möjligt att lösa regeringens arbetsproblem. Antalet regeringsärenden kommer under alla förhållanden att förbli stort. Vad som för närvarande gör det särskilt svårt att rationalisera regeringens arbetsformer är att författningen betraktar statsråden allenast som monarkens rådgivare och som medlemmar i ett kollegium. I enlighet härmed har de i regel icke någon självständig beslutanderätt; ärendena måste formellt sett avgöras i konseljen. Antalet konseljärenden är emellertid så stort, att statsråden i regel icke har möjlighet att sätta sig in i och taga ståndpunkt till andra ärenden än dem som de själva tar omedelbar befattning med. Det stora flertalet ärenden avgöres alltså i realiteten av departementschefen eller annan föredragande ensam, eventuellt efter samråd med en eller flera andra ledamöter av statsrådet. Beredning och föredragning av ärendena åvilar regelmässigt departementstjänstemän. Det finns anledning att överväga, i vad mån konseljbehandlingen i sin nuvarande form bör bibehållas. Om utredningen härvid kommer till den uppfattningen att — såsom i regel sker utomlands — även den formella beslutanderätten i åtskilliga ärenden skall ankomma på vederbörande statsråd, måste naturligtvis denna beslutanderätt utövas under konstitutionellt ansvar och i former som gör det möjligt att utkräva ett sådant ansvar. Ärenden av utpräglat politisk innebörd eller eljest av stor vikt bör däremot liksom

hittills behandlas i kollegial ordning. Då ett ärende berör flera departements verksamhetsområden, bör vidare samråd äga rum mellan departementscheferna.

En reform i denna riktning kan vara påkallad av de faktiska förhållandena, men torde icke i och för sig medföra en minskning av statsrådets arbetsbörda. Andra åtgärder måste tillgripas i detta syfte. På sina håll utomlands förekommer det, att departementschefen i rutinärenden av mindre vikt delegerar sin beslutanderätt till underordnade befattningshavare i ministerierna. För vårt lands del synes emellertid ett sådant system knappast innefatta någon tillfredsställande lösning. Önskemålen om decentralisering bör i stället tillgodoses genom att rutinärenden i största möjliga utsträckning överlämnas till ämbetsverken. Därutöver bör övervägas bl. a. det system som tillämpas bl. a. i Storbritannien. Vid sidan av departementschefen förekommer där en eller flera biträdande ministrar. Dessa beslutar självständigt i de grupper av ärenden, som departementschefen överlämnar till dem, och står själva i ansvar för besluten inför parlamentet. En utvidgning av ministären kan leda till att inom denna bildas en inre krets, ett kabinett, som utövar den politiska ledningen av regeringens verksamhet.»

I direktiven behandlades vidare frågan om statsrådets ansvarighet, varefter statsrådet slutligen anförde följande.

»Det bör stå utredningen fritt att upptaga även andra närliggande konstitutionella problem till granskning än dem som här förut berörts, i den mån sådana kan anses ha aktuell betydelse. Därvid bör utredningen dock söka undvika, att alltför mycket ingå på detaljfrågor. Sådana kan vid behov överlämnas till utredning i annan ordning. I den mån så prövas lämpligt må utredningen framlägga sina förslag etappvis.»

B. Materialinsamling

Frågorna om regeringens organisation och arbetsformer kunna icke bedömas utslutande med hänsyn till statsrådets arbete, utan bero även av arbetsförhållandena i övrigt inom Kungl. Maj:ts kansli. Vi ha därför fun-

nit erforderligt att vid våra undersökningar och överväganden beakta även vissa frågor rörande departementsarbetet. På grund av de speciella arbetsförhållandena inom utrikesdepartementet, föranledda bland annat av att detta departement i vissa avseenden är sitt eget centrala ämbetsverk, har dock detta departement i allmänhet lämnats utanför.

Regeringens ställning, organisation och arbetsformer äro endast i relativt ringa omfattning reglerade i grundlag. Såsom i direktiven angives ha bestämmelserna genom utvecklingens gång kommit att till stor del förlora sitt reella innehåll och ersatts av konstitutionell sedvänja. Denna har endast i begränsad utsträckning kommit till uttryck i lagar, instruktioner eller andra författningar. Icke heller har i litteraturen lämnats någon mera ingående redogörelse för det praktiska tillväggångssättet vid regeringsarbetet.

Med hänsyn till nu angivna förhållanden och då endast en av oss har haft praktisk erfarenhet av regeringsarbete, vilken erfarenhet icke anknyter till aktuella förhållanden, ha vi ansett nödvändigt att på andra vägar än enbart genom studier av tillgängligt material söka erhålla en närmare inblick i förhållandena. För att vinna detta syfte men även för att få del av olika uppfattningar om behovet av reformer valde vi intervjuemetoden. Till intervjuer, i det följande kallade *hearings*, inbjödo vi medlemmar av den nuvarande eller tidigare regeringar. De intervjuade representera olika politiska partier och ha utvalts så, att erfarenhet företräts av arbetet inom olika former av regeringsbildningar och under skilda tider. Tyngdpunkten har dock lagts på intervjuer med personer med aktuella erfarenheter. Jämväl några statssekreterare ha inbjudits till *hearings*.

Sammanlagt ha trettiofyra personer hörsammat våra kallelser och ställt sig till förfogande för våra intervjuer. Därjämte ha fyra lämnat skriftliga redogörelser och därvid besvarat vissa frågor. En förteckning över de intervjuade har fogats som *bilaga A* till detta betänkande. I förteckningen har för varje intervjuad angivits den tid vederbörande tillhört regeringen eller tjänstgjort som statssekreterare.

Vid våra hearings tillgick till en början så, att vederbörande i förväg fick del av en kort sammanställning av frågor, vilka vi funnit vara av särskilt intresse. De intervjuade fingo vid hearings efter eget val fritt kommentera alla eller några av dessa frågor eller eljest redogöra för sina erfarenheter och synpunkter. Efter den intervjuades allmänna svar ställde vi frågor i skilda ämnen och beträffande detaljer. Allteftersom hearings fortsatte kompletterades den ursprungliga frågesammanställningen med nya frågor, som aktualiserats under tidigare intervjuer. De sist hållna intervjuerna fingo närmast den karaktären, att den tillfrågade kommenterade de förtecknade frågorna samt besvarade under hearings framställda detaljfrågor.

I det följande komma vi att behandla de olika frågor, som upptogs i den slutliga frågesammanställningen. Frågorna ha sammanförts i några huvudgrupper. Under varje sådan grupp komma vi att lämna en redogörelse för viktigare författningsföreskrifter och för insamlat utredningsmaterial samt för praxis, så-

dan vi fått den beskriven vid våra hearings.

Vidare intages under varje avsnitt av betänkandet en sammanfattning av de uttalanden, som under hearings gjorts av de intervjuade beträffande olika diskuterade reformförslag. Det må framhållas att då vi betrakta de uppteckningar, som gjorts av vad som förekom under våra hearings, såsom arbetsmaterial och sålunda icke såsom allmänna handlingar — vilket för övrigt var en uttrycklig förutsättning för flertalet intervjuades medverkan — ha vi ansett oss böra söka och även välvilligt erhållit vederbörande intervjuades medgivande att i vårt betänkande intaga de i det följande lämnade sammanfattningarna.

Som ett led i utredningsarbetet ha några av oss i skilda grupper besökt Danmark, Finland och Norge. Vid dessa besök bereddes vi tillfälle att sammanträffa med medlemmar av landets regering och andra personer med särskild kännedom om arbetet i regeringen eller dess kansli. Samtalen ha givit oss många värdefulla upplysningar om erfarenheter av olika metoder och former för skilda delar av regeringsarbetet. Vi ha emellertid icke ansett anledning föreligga att lämna någon sammanfattande redogörelse för regeringsarbetet i dessa länder, utan begränsa oss till att i särskilda hänseenden, beträffande vilka vi ansett jämförelse vara av särskilt värde, hänvisa till vad vi erfarit under dessa besök.

KAPITEL II

Regeringsärendena

Inledning

För att få en bild av omfattningen av regeringens arbetsbörda ha vi låtit göra vissa sammanställningar av samtliga under ett år, kalenderåret 1955, i statsrådsprotokollen antecknade beslut. Undersökningen lades därvid upp så, att för varje departement regeringsärendena indelades i grupper efter sitt huvudsakliga innehåll. Vissa av dessa grupper, närmare bestämt elva, kunde rubriceras lika för alla departement. För övriga ärenden åter gjordes gruppindelningen med utgångspunkt från ärendesfördelningen mellan departementen enligt departementsstadgan (Kungl. Maj:ts stadga den 29 juni 1950, nr 401, angående statsdepartementen). Resultatet av dessa räkningar redovisas i en sammanställning, vilken fogats som *bilaga B* till detta betänkande.

I syfte att kunna göra en jämförelse departementen emellan beträffande antalet regeringsärenden av likartat slag, grupperades ärendena, i den mån det

var möjligt, även efter sitt formella innehåll. Resultatet av denna beräkning framgår av tabellen å nästa sida, i vilken jämväl anges totalantalet konseljärenden nämnda år för ett vart departement och för regeringen i dess helhet.

Av tabellen framgår att det totala antalet i statsrådsprotokollen för år 1955 antecknade beslut uppgick till 38 874.

För att få en fullständig bild av regeringens kvantitativa arbetsbörda bör till nyssnämnda antal avgjorda regeringsärenden läggas dels antalet i försvarsdepartementet nämnda år protokollförda beslut i kommandomål, sammanlagt 2 636 beslut, ävensom antalet beslut, som ifrågavarande år meddelades av regeringens enskilda ledamöter i deras egenskap av departementschefer. Omfattningen av antalet departementschefsbeslut år 1955 — med undantag av de av utrikesministern fattade besluten — samt deras fördelning mellan departementen och i olika slag framgår av följande tabell.

	Personal- ärenden	Kommitté- ärenden	Övriga	Summa
Justitiedepartementet.....	146	96	573	815
Försvarsdepartementet.....	41	28	23	92
Kommunikationsdepartementet....	17	52	10	79
Socialdepartementet.....	39	65	11	115
Finansdepartementet.....	110	83	15	208
Ecklesiastikdepartementet.....	82	—	—	82
Jordbruksdepartementet.....	48	68	22	138
Handelsdepartementet.....	75	78	20	173
Inrikesdepartementet.....	52	100	69	221
Civildepartementet.....	22	15	21	58
Summa	632	585	764	1 981

	Ju	U	Fö	S	K	Fi	E	Jo	H	In	Civ	S:a
1. Propositioner.....	27	6	21	31	11	66	18	31	23	26	12	272
2. Lagrådsremisser.....	17	—	—	1	—	2	—	—	—	—	—	20
3. Utfärdade författningar ..	51	2	24	39	26	88	38	51	17	60	25	421
4. Kommittédirektiv	11	4	4	6	7	14	15	7	12	15	4	99
5. Övriga kommittéärenden .	104	13	18	35	17	65	26	28	39	54	14	413
6. Nådevedermålen.....	45	2	5	13	5	1	57	14	4	46	1	193
7. Representationskostnader.	17	13	59	12	15	13	10	17	3	19	4	182
8. Förordnande, entledigande av ledamöter m. fl. i styrelse, nämnd e. dyl.....	6	14	42	55	49	69	68	56	50	72	8	489
9. Utseende av officiella dele- gater.....	8	50	—	8	33	2	6	13	8	21	—	149
10. Resebidrag för deltagande i internationell kongress e. dyl.....	3	2	135	21	18	—	248	28	3	60	—	518
11. Utnämning, förordnande, vikariatslön å tjänst	173	139	736	127	73	130	942	177	98	407	38	3 040
12. Entledigande, avsked, för- tidspension, pensionsun- derlag.....	24	17	322	26	36	40	254	48	19	89	21	896
13. Tjänstledighet.....	59	3	17	21	10	25	82	10	9	104	11	351
14. Besvär i ärende om tillsät- ning, förordnande, entledi- gande, tjänstledighet.....	14	1	68	26	122	14	33	31	5	182	1	497
15. Inrättande, indragning, återbesättande, kungöran- de av tjänst.....	4	—	99	11	5	10	139	14	6	129	2	419
16. Löneklassplacering, tjäns- teårsberäkning.....	11	—	57	1	—	6	32	5	10	22	558	702
17. Lönegradsplacering, arvo- desgrunder.....	7	3	195	13	2	13	44	45	22	21	522	887
18. Tillstånd att kvarstå i tjänst.....	2	—	78	6	2	5	96	2	1	21	1	214
19. Tillstånd att med tjänst förena uppdrag.....	13	—	33	17	24	12	48	48	9	211	14	429
20. Behörighet, dispens beträf- fande kompetenskrav	4	—	58	4	12	1	322	33	—	327	13	774
21. Stationeringsort.....	2	—	1	—	—	—	—	4	—	14	143	164
22. Traktaments-, rese-, flytt- ningsersättning.....	4	33	13	11	11	19	36	19	40	38	215	439
23. Särskilda förmåner eller ers- ättning i övrigt för viss personal.....	38	40	46	84	18	27	57	19	65	47	84	525
24. Anvisande av medel från annat anslag än kommitté- anslag.....	83	100	393	332	134	82	447	387	125	403	28	2 514
25. Föreskrifter om disposition av riksstatsanslag (regle- ringsbrev).....	17	12	23	36	50	20	80	46	27	92	3	406
26. Överskridande av anslag..	26	—	19	21	24	21	134	58	30	70	2	405
27. Statsbidrag.....	3	—	3	168	100	1	626	133	56	80	4	1 174
28. Besvärärenden.....	32	17	29	299	621	102	48	267	37	216	—	1 668
29. Tillstånd eller dispens....	8 828	26	2 050	93	1 167	717	77	179	498	92	6	13 733
30. Nådeärenden.....	1 528	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1 528
31. Övriga.....	156	151	651	934	318	411	734	439	641	426	492	5 353
Summa	11 317	648	5 199	2 451	2 910	1 976	4 717	2 209	1 857	3 364	2 226	38 874

Det totala antalet av regeringen eller dess enskilda ledamöter under år 1955 avgjorda ärenden uppgick sålunda — bortsett från de av utrikesministern såsom departementschef avgjorda ärendena — till (38 874 + 2 636 + 1 981 =) 43 491 ärenden.

Vi ha sökt jämföra antalet under år 1955 avgjorda ärenden med de uppgifter om antalet regeringsärenden under åren 1931—1938, som lämnats i den av dåvarande landshövdingen Karl Levinson i december 1939 avlämnade utredningen angående statsdepartementens organisation och därmed sammanhängande frågor (SOU 1939: 44). I denna utredning var intagen nedanstående tabell.

Uppgifterna i denna tabell om totalantalet regeringsärenden äro icke helt jämförliga med de av oss redovisade siffrorna för år 1955. Sålunda ingå i vår totalsiffra även utrikesdepartementets konseljärenden till ett antal av 684 ävensom 2 636 kommandomål. Vidare avse våra uppgifter antalet avgjorda ärenden under det att de i tabellen för åren 1931—1938 redovisade uppgifterna avse antalet till de skilda departementen inkomna ärenden.

Jämväl bör beaktas, att vid olika tillfällen, särskilt under slutet av 1940-talet, många mer eller mindre omfattande grupper regeringsärenden decentra-

liserats till underlydande organ. Några säkra uppgifter om antalet för åren 1931—1938 redovisade ärenden, som äro av de slag, vilka senare decentraliserats, ha icke stått att erhålla. Av lämnad specifikation framgår emellertid att bland de för år 1938 redovisade konseljärendena ingingo 3 536 ärenden om antagande av släktnamn och 594 ärenden om tillstånd till äktenskap och adoption. Borträknas dessa sedermera decentraliserade ärenden, skulle antalet regeringsärenden år 1938 ha uppgått till endast 31 503. För att denna siffra skall kunna jämföras med det av oss för år 1955 beräknade totala antalet regeringsärenden, 43 491, bör sistnämnda antal minskas dels med antalet utrikesärenden, 648, och dels med antalet kommandomål, 2 636 ärenden. För år 1938 skulle då stå 31 503 inkomna ärenden mot 40 207 år 1955 avgjorda ärenden, motsvarande en ökning med omkring 27 %.

Antalet regeringsärenden ger uppenbarligen endast en schematisk bild av regeringens arbetsbörda. För att ytterligare något belysa omfattningen av denna ha vi, med utgångspunkt från att personalbehovet i Kungl. Maj:ts kansli kan ge åtminstone ett uttryck för den samlade arbetsbördan, sammanställt antalet i personalförteckningarna för de olika departementen för nedan angivna

Departement	Antal inkomna regeringsärenden							
	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938
Justitiedepartementet.....	4 312	4 475	4 727	5 283	5 603	5 982	6 691	7 424
Försvarsdepartementet ¹	5 659	4 088	5 590	5 673	5 606	5 927	6 507	5 764
Socialdepartementet.....	3 384	5 193	4 093	3 769	3 239	3 366	3 446	3 609
Kommunikationsdepartementet..	2 523	2 496	2 619	3 055	2 800	2 778	3 388	3 619
Finansdepartementet.....	2 242	2 304	2 555	2 544	2 438	2 585	2 930	3 161
Ecklesiastikdepartementet.....	3 756	3 697	3 731	3 828	3 955	4 171	4 675	5 295
Jordbruksdepartementet.....	3 038	3 465	3 797	4 128	4 687	4 176	4 096	4 172
Handelsdepartementet.....	1 737	1 814	1 988	1 904	2 430	2 627	2 881	2 589
Summa	26 651	27 532	29 100	30 184	30 758	31 612	34 614	35 633

¹ Kommandomål ej inräknade.

	1931/32	1936/37	1941/42	1946/47	1951/52	1956/57
<i>Föredragande</i>						
Statssekreterare	8	8	9	9	10	10
Expeditionschef	7	7	8	9	10	10
Chef för rättsavdelning			2	3	3	3
Chef för löne- och pensionsavdelning				1		
Chef för landsstatsavdelning					1	1
Byråchef för lagärenden	4	5	5	4	4	8
Byråchef för tekniska ärenden	1			1	1	1
Byråchef			4	5	14	19
Kansliråd	23	23	23	25	28	33
Regeringsrättssekreterare		8	8	10	9	17
Byrådirektör						1
Budgetsekreterare						9
Förste kanslisekreterare	29	26	32	39	51	67
Förste byråingenjör			1	1	1	
Förste aktuarie						1
Skyddshemsinspektör		1				
Kanslisekreterare	27	28	36	38	38	19
Summa	99	106	128	145	170	191
<i>Biträdespersonal</i>						
Registrator	7	7	8	8	10	10
Kontorsskrivare						2
Förste kansliskrivare						1
Kansliskrivare	6	6	6	6	8	10
Kontorist					1	6
Förste expeditionsvakt	9	9	9	9	12	12
Kanslibitråde	14	14	19	19	21	23
Expeditionsvakt	13	15	18	19	21	22
Kontorsbiträde	26	28	27	29	54	69
Summa	75	79	87	90	127	155
Totalt	174	185	215	235	297	354

budgetår upptagna tjänster. Sammanställningarna redovisas i *bilaga C*. Här må intagas ovanstående sammandrag.

Utöver de i personalförteckningarna upptagna tjänsterna utnyttjas extra personal, avlönad från avlönings- eller kommittéanslag. För att få en exakt uppgift om den faktiska personaltillgången i Kungl. Maj:ts kansli, ha vi från departementen — med undantag av utrikesdepartementet — inhämtat uppgifter om antalet personer, som den 1 september 1956 voro anställda i något av statsdepartementen eller i statsrådsberedningen. Uppgifterna redovisas i en på nästa sida intagen tablå. Vi ha inhämtat uppgifter beträffande antalet anställda även för ett par andra tidpunk-

ter under de senaste åren. Då skillnaderna i personaluppsättningen vid olika tidpunkter visat sig vara ytterst obetydliga, ha vi dock icke ansett påkallat att här redovisa ytterligare sammanställningar.

Hearings

Under våra hearings med förutvarande och nuvarande medlemmar av regeringen samt statssekreterare kommo de uttalanden, som gjordes beträffande frågan om regeringens arbetsuppgifter, huvudsakligen att röra sig om lämpligheten att decentralisera beslutanderätten samt om förutsättningarna och formerna härför. För att i någon mån dela

Tablå över antalet den 1 september 1956 i statsrådsberedningen och de skilda departementen anställda

Befattning	SB	Ju	Fö	S	K	Fi	E	Jo	H	In	Civ	Summa
Statssekreterare.....		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Expeditionschef.....		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Rättsavdelningschef.....				1		1		1				3
Avdelningschef.....										1		1
Lagbyråchef.....	1	3	1				1			1		7
Kansliråd.....		3	4	4	3	3	5	3	2	2	3	32
Byråchef.....		2	1	1	3	5	3	1	2	1	2	21
Kanslichef.....										1		1
Byrådirektör.....					1							1
Budgetsekreterare.....			1	1		1	1	1	1	1	1	8
Regeringsrättssekreterare				1	3	14	1			2		21
Förste aktuarie.....											1	1
Förste kanslisekreterare.		6	6	5	6	7	10	7	7	8	2	64
Förste sekreterare.....	1											1
Extra tjänsteman.....		2		1					1	2	1	7
Kanslisekreterare.....		4	7	4	4	3	8	5	3	1	6	45
Amanuens.....		4	2	2	1	11	6	1	3	4	4	38
Krigsmaterielinspektör..									1			1
Registrator.....		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Kontorsskrivare.....						1	1					2
Förste kansliskrivare ...						1						1
Kansliskrivare.....	1	4	3	1	3	5	1	2	1	3	1	25
Kontorist.....		1		2		5	3	1	5	2	2	21
Kanslibitråde.....	1	8	6	7	5	8	8	4	4	5	1	57
Kontorsbiträde.....		15	2	6	6	29	6	3	10	4	3	84
Förste expeditionsvakt..	1	2	1	1	1	2	1	1	1	1	1	13
Expeditionsvakt.....	1	7	3	3	3	10	6	3	5	4	1	46
Sakkunnig.....		4	3	6	4	6	4	1	7	4	6	45
Summa	6	68	43	49	46	115	68	37	56	50	38	576

upp den omfattande decentraliseringsfrågan i grupper, följde vi vid hearings den linjen att vi sökte hålla isär följande fem olika former för decentralisering från Kungl. Maj:t, nämligen överflyttande av beslutanderätt i administrativa förvaltningsärenden till underordnade myndigheter, begränsning av besvärsrätten i förvaltningsärenden, överflyttande av beslutanderätt till särskilda med Kungl. Maj:t sidoordnade organ, decentralisering av beslutanderätt till befattningshavare i departementen samt decentralisering av beslutanderätt i ekonomiska förvaltningsärenden genom vidgad beslutanderätt för underordnade myndigheter. I det följande lämna vi för var och en av dessa frågor en sammanfattning av de viktigaste uttalandena vid våra hearings.

Överflyttande av beslutanderätten i administrativa förvaltningsärenden till underordnade myndigheter

Flertalet intervjuade anse att man bör fortsätta strävandena att decentralisera den på Kungl. Maj:t nu ankommande beslutanderätten i individuella ärenden till underordnade myndigheter. Från några håll framhålles att detta är och måste vara en kontinuerlig verksamhet. Den allmänna uppfattningen är emellertid att decentralisering visserligen kan minska antalet konseljärenden och därmed arbetet för tjänstemännen i Kungl. Maj:ts kansli, men att statsrådets arbetsbörda icke nämnvärt lättas därigenom.

En intervjuad (G. H. Andersson) uttalar att decentralisering är själva kungsvägen att gå om man vill lätta

arbetet i departementen. Erfarenheterna av tidigare genomförda decentraliseringar visa att det gått bra att genomföra sådana åtgärder. Han framhåller att i en hel del lagar och ej minst i nya sådana oupphörligt hänvisas till Kungl. Maj:t. Det förefaller därför som om Kungl. Maj:t och riksdagen arbeta med den alldeles motsatta förutsättningen att dra allt mer och mer av detaljavgörandena under Kungl. Maj:t. Med den utbyggnad man nu har av administrationen är det alldeles onödigt att koncentrera rena rutinärenden och lägga avgörandena i småmål till Kungl. Maj:t. Vill man rationalisera det administrativa arbetet, måste man sprida ärendena mer än som skett. Dock givet att ett sådant decentraliseringsarbete måhända icke skulle i avgörande mån påverka statsrådets arbetsbörda.

En annan intervjuad (Bergquist) framhåller att en anmärkning mot det nuvarande förvaltningsförfarandet är den väldiga anhopningen av ärenden hos Kungl. Maj:t. Han anser emellertid detta icke vara uttryck för någon medveten strävan att centralisera, utan har det liksom kommit av sig själv när statsverksamheten utsträckts över det ena nya området efter det andra. När nya reformer genomförts har det varit naturligt att man från den högsta statsledningen, som genomfört och framfört reformerna, vill följa deras tillämpning i praktiken och se till att de tillämpas i den anda som man har åsyftat. Detta hindrar dock icke att man har all anledning att överväga vad som kan göras för att minska centraliseringen och möjliggöra för departementscheferna att ägna sig åt sina stora uppgifter. Överflyttning av beslutanderätt till de centrala ämbetsverken och till den lokala förvaltningen är därvid den naturliga vägen.

Det uttalas av en annan tillfrågad

(Mossberg) att med den speciella organisation vi ha med starka centrala ämbetsverk, borde man kunna gå väsentligt längre i decentralisering än som hittills skett. De flesta ärenden som nu passera genom ett departement äro ganska triviala, åtminstone gäller detta expeditionschefsärendena.

Beslutanderätten i administrativa ärenden bör icke ligga högre upp än vad som är absolut nödvändigt säger en intervjuad (Danielson). Han anser att trots de decentraliseringsundersökningar som förekommit det senaste årtiondet alltjämt finns ett ganska brett utrymme för decentralisering från Kungl. Maj:t. Även om det mest torde röra sig om små saker, blir det en stor summa om de små sakerna äro tillräckligt många. En särskild effekt av decentraliseringssträvandena under senare år är att man i departementen i långt högre grad än tidigare »tänkt i decentralisering» vid utarbetandet av nya eller ändrade regleringar.

Decentralisering av beslutanderätt till underordnade myndigheter genom överflyttning av särskilda, mera rutinbetonade ämnesgrupper är, säger en av de tillfrågade (Sköld), en verksamhet som bör pågå kontinuerligt. Sådana ting, som det inte finns någon anledning att ha i regeringen, bör man undan för undan föra ut. Men samtidigt skall man ha klart för sig, att här vinnes inte mycket ökad tid för statsråden.

Liknande synpunkter framföras av en annan intervjuad (Lange), som jämväl påpekar att förutsättning för överflyttning i vissa fall kan vara att vederbörande ämbetsverk har en sådan organisation, att det kan anförtros den ifrågasatta uppgiften och sköta den på ett tillfredsställande sätt.

En intervjuad (Andrén) uttalar att om inte departementscheferna bli av-

lastade i tid, så komma de kollektiva formerna för regeringsarbetet allt mer att förlora i betydelse. Flera ärendesgrupper skulle säkerligen utan olägenheter kunna decentraliseras. Sannolikt skulle detta dock icke medföra någon avsevärd lättnad i arbetsbelastningen, därför att de ärenden, som skulle komma i fråga, ta mycket liten plats i departementsarbetet.

En av de tillfrågade (Nordenstam) framhåller att man ständigt söker decentralisera beslutanderätten till underordnade myndigheter. Av naturliga skäl ha departementen emellertid viss benägenhet att säga, att just de ärenden de ha hand om äro för viktiga för att kunna decentraliseras. Det blir lätt en benägenhet att vilja behålla för mycket. Närmast är det de konsultativa statsrådets sak att se till att decentraliseringen går så djupt som i varje situation över huvud taget är möjligt.

En annan intervjuad (Nothin) uttalar att om det alltjämt förekommer i någon mera avsevärd grad att ärenden avgöras av Kungl. Maj:t i första instans, så är det synnerligen angeläget att de överflyttas på någon annan administrativ myndighet. Säkerheten för allmänheten minskas ej därigenom. I den mån besvärsmätt bibehålles måste den snarast anses ökad.

Det framhålles av en tillfrågad (Hj. R. Nilson) att på förslag av decentraliseringsutredningen för några år sedan genomfördes decentralisering av en hel del ärenden utan att någon olägenhet därav försports. Det torde alltjämt finnas grupper av ärenden, som med lika stort fog skulle kunna överflyttas.

Flera intervjuade (Domö, Edenman, Ewerlöf, Gjöres, Hedlund, Levinson, Lindström, Sträng) uttala helt allmänt att en hel del säkerligen skulle kunna vinnas genom fortsatt decentralisering.

Vill man decentralisera, får man faktiskt i detalj gå igenom hela verksamheten inom departementen, säger en intervjuad (Wigforss). Det är icke omöjligt att man då skulle finna sig kunna på vissa punkter decentralisera en del, men detta torde icke betyda någon sådan lättnad i regeringens arbetsbörda att det skulle innebära någons lösning av problemen. Som exempel framhåller han att ärendena på expeditionschefens avdelning i finansdepartementet visserligen ofta äro av invecklad karaktär. Men de äro så litet tyngande för departementschefen att, även om man kunde föra bort hela raden av dessa ärenden, så skulle det knappast ge finansministern någon egentlig lättnad. Det bör jämväl observeras, att varje överlämnande åt annan myndighet men med bibehållen besvärsmätt inte nödvändigtvis befriar Kungl. Maj:t från de besvärligaste frågorna.

En av de intervjuade (Erlander) understryker värdet och vikten av decentralisering, som kanhända är det viktigaste sättet att lätta kanslihusets arbetsbörda, men påpekar samtidigt att det som normaliter är något åtråvärt — d. v. s. att besluten i så stor utsträckning som möjligt fattas av självständiga ämbetsverk — i en krisperiod kan vara ytterligt besvärande, i synnerhet om under denna krisperiod en omläggning sker av politiken på området i fråga.

En annan intervjuad (Kjellin) uttalar att — bortsett från medborgarskapsärendena som enligt gällande grundlagsstadgande måste handläggas av Kungl. Maj:t — de ärenden inom justitiedepartementet, som spela den största rollen för arbetsbördan, inte äro av den arten att de kunna decentraliseras. Dock möjligt att man skulle kunna hitta någon mindre grupp, lämplig för

decentralisering, men någon nämnvärd avlastning skulle detta icke medföra.

Som exempel på större ärendesgrupper, vilka borde kunna decentraliseras och där en decentralisering anses innebära en påtaglig lättnad i arbetsbördan för vederbörande statsråd, angivas medborgarskapsärenden (Bergquist) och lärarutnämningar (Edenman, Holmbäck och Persson). Beträffande lärarutnämningarna framhålles (Holmbäck) att dessa ärenden äro mycket betungande icke blott för kansliet utan även för statsrådet. Vikterna äro ofta små och det kan vara tvivelaktigt vad som bör anses vara av betydelse. Det går inte att behandla dessa ärenden efter en mall. Vad som försvårar en decentralisering av dem är emellertid att lärarna själva vilja ha sina utnämningsfrågor prövade av Kungl. Maj:t. Även en annan intervjuad (Edenman) uttalar att en decentralisering av lärarutnämningarna skulle medföra en oerhörd lättnad för vederbörande statsråd, som — när det icke är fråga om rena rutinärenden — måste engagera sig personligen.

I olika sammanhang ha som tänkbara för decentralisering ytterligare nämnts vissa ärenden inom försvarsdepartementets expeditionschefsavdelning (Karleby), utlänningars rätt att driva näring här i riket (Lange), s. k. elektriska ärenden inom handelsdepartementet (Lange), frågor rörande butikstängningslagen (Hj. R. Nilson), behörighet för utländsk medicinalpersonal och andra icke legitimerade läkare (af Geijerstam) samt körkortsdispenser och stadsplanedispenser (S. Andersson). I fråga om stadsplaneärendena uttalar en intervjuad (Lundberg) att genom att man börjat med stadsplanering i detalj har man skapat ett rättsområde, där

det föreligger alla möjliga rättsavgöranden, som dels gå till Kungl. Maj:t dels till regeringsrätten, och som är mycket insnört. En översyn av byggnadslagen i decentraliseringssyfte skulle kunna ge en hel del.

I anslutning till decentraliseringsfrågan erinrar en av de intervjuade (Schlyter) om strafflagberedningens förslag i dess betänkande »Enhetligt frihetsstraff m. m.», SOU 1953:17 s. 106 ff. om införande av institutet påföljdseftergift. Denna »judiciella nåd» skulle om den genomfördes i lagstiftningen vara ägnad att mycket väsentligt inskränka behovet av justitiedepartementets överprövning av domstolarnas utslag i brottmål. En annan intervjuad (Bergquist) uttalar däremot viss tveksamhet i denna fråga.

Begränsning av besvärsrätten i förvaltningsärenden

Flertalet av de intervjuade, som varit inne på denna fråga, äro principiellt obenägna att medverka till begränsning av rätten att i förvaltningsärenden anföra besvär hos Kungl. Maj:t. Några ha dock funnit sådan begränsning motiverad åtminstone i vissa fall.

Flera av de tillfrågade (Bergquist, Edenman, Ewerlöf, Hedlund, Norup, Persson, Sköld, Sträng) anse att den principen bör upprätthållas, att det står varje medborgare öppet att anföra besvär hos Kungl. Maj:t. Det har framhållits att även om besvärärendena kunna förefalla skäligen enkla, kunna de te sig mycket betydelsefulla för klagandena.

En av de intervjuade (Lange) gör viss skillnad mellan olika slag av besvärärenden. Att begränsa besvärsrätten i t. ex. personalärenden skulle ur den enskilde individens synpunkt inte upp-

fattas annat än som en byråkratisering. Han skulle inte förstå att han inte kan komma upp till ett statsråd och beklaga sig. Något essentiellt i den svenska demokratin skulle gå förlorat om man avskar besvärsrätten i sådana ärenden. Å andra sidan finns det besvärssärenden av mera teknisk natur, t. ex. vissa stadsplaneärenden, där den politiska bedömningen och den personliga och mänskliga bedömningen spela en rätt underordnad roll. Dessa ärenden skulle i och för sig kunna föras bort, men de ha å andra sidan mycket liten betydelse för statsrådets arbetsbörda. Sammanfattningsvis uttalar han att en begränsning av besvärsrätten i vissa ärenden skulle kunna ge en hel del, men samtidigt skulle många värden gå förlorade.

Ett skäl att inte avskära besvärsrätten i förvaltningsärenden är enligt en intervjuad (Möller) att departementschefen, som har ansvaret för viss lagstiftning, genom besvärssärendena får kännning med de eventuella svaga punkterna i lagstiftningen. Han kan av dessa ärenden dra slutsatser om lagstiftningen behöver jämkas, t. ex. därför att de underordnade myndigheternas tolkning av bestämmelserna inte svarar mot lagstiftarens intentioner. Den som gjort lagen hör få åtminstone något inflytande på tillämpningen. Han säger sig åtminstone tidigare ha haft den allmänna meningen, att man vid utfärdande av en ny lagstiftning borde medgiva besvärsrätt i tillämpningsfrågor till Kungl. Maj:t under några år. Kungl. Maj:t skulle under denna tid genom beslut i besvärssärenden kunna skapa en tillämpningspraxis, som vederbörande ämbetsverk sedan kunde följa. Han hade emellertid blivit litet besviken på hållfastheten av en sådan av Kungl. Maj:t övergångsvis uppdragen praxis. De nu angivna synpunkterna avse sociallagstiftningen och den intervjuade under-

stryker att det kan ligga annorlunda till inom andra områden.

Ett par av de intervjuade (Nothin och Quensel) säga sig icke vara främmande för tanken att lätta Kungl. Maj:ts arbetsbörda genom att helt befria Kungl. Maj:t från vissa slag av förvaltningsärenden, som nu förekomma i form av besvärssärenden. De draga därvid paralleller med domstolsprocessens regler om begränsning av rätten att föra talan i högsta instans.

Om man vill rationalisera regeringens arbete får man vara beredd att i vissa mindre viktiga frågor göra avkall på rätten att besvära sig ända upp till Kungl. Maj:t, säger en av de tillfrågade (Mossberg). Det är nu mycket småtterier som går dit och som kunde stoppas utan att något större intrång i rättssäkerheten behövde ske. Han påpekar att om landet hade t. ex. 70 i stället för 7 miljoner invånare, så skulle det helt enkelt inte gå att bibehålla en obegränsad besvärsrätt utan man måste begränsa denna. Även en annan av de tillfrågade (Domö) anser att en försiktig begränsning av besvärsrätten kan ske.

Ett par intervjuade (G. H. Andersson och Lundberg) beröra en speciell grupp av besvärssärenden, nämligen tillsättningsbesvären från kommunikationsverken. De anse det tämligen onödigt att Kungl. Maj:t skall handlägga besvär av t. ex. en stationsskrivare, som icke blivit befördrad. Av besvärshandlingarna framgår i regel allt utom vederbörandes lämplighet för den sökta befattningen. Detta kan det ämbetsverk bäst bedöma, till vilket tjänsten hör. Slopande av besvärsrätten i sådana ärenden skulle, med hänsyn till kommunikationsverkens stora personalkadrer, minska antalet konseljärenden och lätta vederbörande statsråds arbetsbörda, icke minst genom att han skulle be-

frias från alla de uppvaktningar, som följa med prövningen av sådana ärenden.

Ett annat område, där en begränsning av besvärsmål ifrågasättes av en av de intervjuade (S. Andersson), gäller den yrkesmässiga biltrafiken. Detta är en ärendesgrupp, som i hög grad belastar departementets personal och även statsrådet, inte minst genom uppvaktningarna.

Överflyttande av beslutanderätten i sista instans till särskilda med Kungl. Maj:t sidoordnade organ

Vad gäller regeringsrätten uttalar flertalet av de tillfrågade, som berört denna sak, att en överflyttning av ytterligare ärenden bör kunna ske, men överflyttningen anses i allmänhet böra begränsas till rena rättsfrågor. Beträffande lämpligheten av en särskild med Kungl. Maj:t sidoordnad prövningsnämnd för personalbesvär äro uppfattningarna delade.

En av de tillfrågade (Nothin) uttalar att en utväg att minska statsrådets arbetsbörda, som anmäler sig till övervägande jämsides med en begränsning av fullföljdsrätten, är en överflyttning till regeringsrätten av ytterligare grupper besvärsmål. Flertalet av besvärsmålen från ämbetsverken äro icke av den politiska art, att de av denna orsak böra avgöras av Kungl. Maj:t. Exempelvis torde prövningen av besvär över ämbetsverkens beslut i utnämningsfrågor kunna anförtros regeringsrätten. Det framhålles i detta sammanhang, att redan storleken av regeringsrättens nuvarande arbetsbörda torde aktualisera kravet på en mera permanent uppdelning av regeringsrätten på två avdelningar. Det borde därvid övervägas att uppdelningen på två skilda instanser. Den ena borde ha att avdöma skattemål och vad därmed sammanhänger.

Den andra borde avgöra de övriga besvärsmål, som nu ankomma på regeringsrätten eller komma att överflyttas dit.

En annan intervjuad (Andrén) anser det mindre lämpligt att man har s. a. s. två högsta instanser så att vissa besvärsmål avgöras slutgiltigt av regeringsrätten men andra slutgiltigt av Kungl. Maj:t. Detta kan leda till kompetenskonflikter. Riktigare vore att den administrativa högsta domstolen hade besvärsprövningsrätten i samtliga administrativa ärenden. Han framhåller samtidigt att utnämningsfrågorna icke böra betraktas som rena rättsfrågor. I sådana ärenden böra lämplighetsfrågorna skjutas i förgrunden och avgörandet ankomma på Kungl. Maj:t.

Flera tillfrågade (Domö, Hedlund, Mossberg, Sköld) uttala sig helt allmänt för att viss ytterligare överflyttning bör kunna ske från Kungl. Maj:t till regeringsrätten. Ett par framhålla att detta gäller alla juridiska knäckfrågor (Hedlund) eller sådana juridiska spörsmål, där avgörandet har domstolskaraktär (Sköld).

Gränsen mellan de ärenden, som skola avgöras av Kungl. Maj:t och de som skola avgöras av regeringsrätten, är oklar, säger en av de intervjuade (Bergquist). Åtskilliga ärenden torde kunna överflyttas till regeringsrätten. Detta kan nödvändiggöra en förstärkning av regeringsrätten, men olägenheten härav är mindre än vikten av att lätta Kungl. Maj:ts arbetsbörda. I sådana fall då ärenden avgöras av Kungl. Maj:t efter regeringsrättens hörande skulle någon ökad arbetsbelastning för regeringsrätten icke inträda vid en överflyttning.

Liknande ståndpunkt intages av en annan tillfrågad (Quensel), som uttalar att när det gäller de administrativa ärendena är det så, att de ofta äro av

mänsklig art, där det mera gäller att hjälpa en människa att få den reella rätten än att skapa ett prejudikat över hur en viss paragraf skall tillämpas. En hel del sådana ärenden böra därför bibehållas hos Kungl. Maj:t. Men däremot finns det andra grupper av ärenden, som med stor fördel kunde överlämnas åt den ordinära administrativa processen med regeringsrätten som sista instans.

Som ett skäl mot att i enkla ärenden överflytta beslutanderätt från Kungl. Maj:t till regeringsrätten anföres (Holmbäck) att behandlingen hos Kungl. Maj:t är mycket enklare och mindre formbunden än i regeringsrätten. Hos Kungl. Maj:t avgöras ärendena snabbt och i praktiken av en person. Ligger beslutanderätten i regeringsrätten blir det 5 eller 6 regeringsråd som sitta och avgöra dessa frågor efter mycket ingående beredningar.

En av de intervjuade (G. H. Andersson) framför tanken att man skulle inrätta en särskild besvärdomstol, parallell med högsta domstolen och regeringsrätten, för prövning i sista instans av personalbesvär. Några av övriga tillfrågade (Hedlund, Sträng) finna tanken beaktansvärd. Det framhålles att ett sådant organ skulle ha möjlighet till en mera uniform prövning än den kånhända mera disparata prövningen hos Kungl. Maj:t, där den ligger hos olika departement. Som skäl mot ett sådant organ framföres å andra sidan (S. Andersson) att om nämnden blir sammansatt av arbetsgivare och arbetstagare, kan befaras att man i huvudsak kommer att lägga för stor vikt vid framför allt förtjänstsynpunkter, så att ämbetsverkens möjligheter att få fram dugligt folk skulle minska betydligt. Vidare åberopas (T. Nilsson, Norup) att man därmed skulle förlora möjligheterna

för departementscheferna att genom besvärshandlingarna bilda sig en uppfattning om chefen och den högsta ledningen inom de berörda verken.

En av de tillfrågade (Lundberg) avstyrker inrättande av särskild personalbesvärspövningsnämnd. Då får man en annan instans, som kommer att arbeta ungefär som Kungl. Maj:t. Man minskar visserligen antalet konselj-ärenden, men man har inte fått en bättre handläggning av ärendena. Vad man skulle kunna göra vore att inrätta en besvärinstans i form av själva verkstyrelsen eller vissa personer ur verkstyrelsen, kompletterade med representanter för personalförbunden.

Även en annan intervjuad (Möller) uttalar sig mot ett särskilt besvärspövningsorgan. Han framhåller att det lätt ger anledning till pappersgranskning. Det är mycket lätt att ta reda på huruvida en person har större meriter än en annan, men däremot är det mycket svårt att bedöma skickligheten. Ämbetsverken måste dock ha rättighet att vid sin rekrytering eller i befordringsärenden ta hänsyn icke bara till formella meriter utan även till vad man kunnat konstatera beträffande vederbörandes faktiska skicklighet. I detta sammanhang varnar han även på det allvarligaste för någon anordning av typen socialdomstol. Det skulle vara en ytterst vansklig sak att på det viset byråkratisera avgörandena inom socialvården.

Decentralisering av beslutanderätt till befattningshavare i departementen

De intervjuade ställa sig i allmänhet negativa till tanken att giva befattningshavare i departementen beslutanderätt i ärenden, som nu prövas av Kungl. Maj:t. Åtgärden anses i allmänhet sakna betydelse för att lätta statsrådets arbetsbörda.

En av de tillfrågade (Bergquist) finner tanken att överlåta åt departements-tjänstemän att avgöra rutinärenden av enklare beskaffenhet vara främmande för oss. En sådan ordning kan vara motiverad i länder med relativt svaga förvaltningsorgan ute i landet. Men hos oss, där vi ha välorganiserade centrala ämbetsverk och rätt starka lokalförvaltningar, skulle en sådan ordning vara på något sätt stötande och liksom strida mot hela vårt system med ämbetsverk och lokalförvaltningar.

Alla beslut som meddelas i ett departement måste fattas på chefens ansvar, säger en av de tillfrågade (Sköld). Chefen får i alla fall bära ansvaret och detta skulle gälla även om man genom någon formell åtgärd skulle lägga ut beslutanderätten till underordnade befattningshavare. Men detta innebär icke någon överbelastning av departementschefen, då flertalet av besluten i realiteten fattas av befattningshavare i departementen på chefens förtroende.

Liknande synpunkter framföras av andra tillfrågade (Lange, Mossberg, T. Nilsson, Sträng), som uttala att delegeringsfrågan även beror på föredragandens kvalitet. Är det en klok och förständig man och har han i stort samma uppfattning som departementschefen, besväras denne mycket litet av de löpande rutinärendena. Men det är ej säkert att man med samma förtroende skulle vilja delegera till någon annan tjänsteman.

En av de intervjuade (G. H. Andersson) säger att om ärenden äro av den beskaffenheten att de kunna anförtros åt en kanslisekreterare, då kunna de även flyttas ut till de centrala verk där de höra hemma.

Flera (S. Andersson, af Geijerstam, Norup, Nothin, Persson, Quensel, Schlyter, Undén, Wigforss) ställa sig utan

närmare motivering allmänt negativa till en decentralisering inom departementen. Det påpekas (bl. a. av Quensel) att en sådan decentralisering torde förutsätta införande av besvärsmätt.

Å andra sidan anser en av de intervjuade (Domö) att decentralisering av beslutanderätt till befattningshavare i departementen bör kunna ske i bestämt angivna ärendesgrupper. Sektionsuppdelningen inom länsstyrelserna har utfallit i stort sett gynnsamt och är exempel på möjligheten av sådan decentralisering.

Expeditionschefen borde enligt en av de tillfrågade (Levinson) kunna betros att avgöra vissa ärenden själv. Men detta skulle icke medföra nämnvärd arbetslättning för statsråden.

Vidare borde de s. k. verkschefsärendena, liksom fallet är inom utrikesdepartementet, kunna även formellt delegeras till befattningshavare inom departementen. Men vinsten härav bleve tämligen ringa och därtill komme frågan om besvärsmätten (Lundberg).

En särskild form av delegering inom departementen ifrågasättes av en av de tillfrågade (Nordenstam), nämligen om inte i ärenden av mindre vikt beslutanderätten kunde utövas av någon hög departementstjänsteman, statssekreterare eller expediteschef eller båda, i egenskap av någon sorts biträdande ministrar. Hur det konstitutionella ansvaret därvid skulle ordnas bleve emellertid en svår fråga. I praktiken torde dock konstitutionellt ansvar icke komma att utkrävas av en sådan biträdande minister annat än möjligen därför att han underlåtit att höra sig för hos departementschefen i ett känsligt ärende.

Sistnämnda förslag avvisas av en annan av de tillfrågade (Lange), som anser att det konstitutionella ansvaret all-

tid måste åvila en person. Annars risker för en viss dualism.

Ökade befogenheter för underordnade myndigheter att besluta i ekonomiska förvaltningsärenden

Flertalet av de tillfrågade anse att viss decentralisering bör komma till stånd även på det ekonomiska området. Det påpekas emellertid att detta kan förutsätta en ändrad budgetmetod samt att frågan även berör riksdagens budgetgranskning.

Inom försvarets område är en ekonomisk decentralisering redan genomförd beträffande sakanslagen, säger en av de tillfrågade (T. Nilsson). Rörligheten och elasticiteten mellan och inom de skilda materielanslagen är där mycket stor. Men detsamma gäller ej avlöningsanslagen. Då det gäller att anställa extra tjänstemän för att sköta materielen, blir det en fingranskning i försvars- och finansdepartementen. Det borde emellertid kunna övervägas att införa större rörelsefrihet även beträffande personalbehovet. Närmast borde då komma i fråga att tillåta användning av sakanslagen även för tillfällig personal. Detta skulle i viss mån verka återhållande på ämbetsverken.

En annan av de tillfrågade (Sköld) uttalar att en ökning av ämbetsverkens befogenheter genom begränsning av ändamålsspecificeringen i budgeten i och för sig skulle kunna vara möjligt. Men detta torde möta motstånd i riksdagen. Där är så många intressen samlade och dessa intressen ta sig alltid det uttrycket att man vill ha en särskild anslagstitel just för sitt speciella ändamål.

Ämbetsverken borde årligen få en klumpsumma att använda inom sitt ämbetsområde efter sitt eget bedömande, anser en av de intervjuade (Bergquist). Detta skulle icke bli dyrare för staten utan snarare tvärtom. Kontrollen över

medelsanvändningen och beräkningen av medelsbehovet skulle därvid kunna ordnas så, att ämbetsverket, samtidigt som det på hösten lade fram förslag till anslagsäskanden, skulle lämna en redogörelse för hur de använt de medel, som anvisats för föregående år. Granskningen av medelsanvändningen skulle icke behöva bli mer arbetskrävande för departementen än den nuvarande detaljerade anslagsberäkningen. Systemet skulle få viss likhet med de nuvarande 5-årsplanerna för vägväsendet. Klumpanslaget borde avse såväl sakutgifter som personalutgifter och löpande omkostnader. På samma sätt borde en decentralisering ske genom begränsning av villkorsbestämningarna vid statsbidragsgivning.

En av de tillfrågade (Lundberg) säger att det nuvarande förfarandet innebär en knappologi och en bindning i detaljer, som är ytterst olustig för att inte säga direkt förnedrande för många ämbetsmän. Man är även fullständigt låst i fråga om allting, som man inte förutsett ett och ett halvt år i förväg. Den enklaste lösningen skulle vara att införa dispositionsanslag för ämbetsverken, som ginge att använda var som helst där det fattades pengar. Ofta är det på marginalerna det gnisslar. Det skulle därför inte behöva vara så svindlande stora dispositionsanslag, som skulle erfordras för att verkscheferna skulle känna sig ha en viss rörelsefrihet och kunna rätta till det värsta på den ena eller andra punkten. Likaledes borde man öka departementens anslag till extra utgifter och släppa på de principer man har beträffande användningen av dessa anslag. Med sådana åtgärder skulle man komma runt problemet att begränsa anslagsrubrikerna i budgeten.

Ett system med klumpanslag till ämbetsverken skulle öka möjligheterna för dessa att vidtaga rationaliseringsåtgär-

der, säger en tillfrågad (Kock). Effektiviteten i arbetet skulle öka och mycket skriverier och kalkylerande undvikas, om ämbetsverken gåvos större befogenheter att bestämma i fråga om medelsförvaltningen.

Flera av de tillfrågade (S. Andersson, Domö, af Geijerstam, Hedlund, Karleby, Lange, Lindström, Mossberg, Norup, Persson) uttala sig helt allmänt för ökad ramhushållning för såväl departementen som ämbetsverken. Som ett exempel på sådan decentralisering anges (Lindström) bl. a. vissa kommittéersättningar, tjänstledigheter och resebidrag vid kongressresor o. dyl.

Några av de tillfrågade intaga en mera reserverad inställning till tanken på en vidgad ekonomisk decentralisering. Om t. ex. en verkschef begagnade en anslagsram för att anställa en extra tjänsteman, måste man räkna med att förslag snart skulle komma om inrättande av en pensionsbildande befattning för denne (Westerlind). Sådan rörlighet för alltid med sig att vissa anslag bli högre än vad man från början avsett och dessa högre anslag ha en benägenhet att flyta vidare nästa år. Slutresultatet av det hela kan bli att hela anslagssumman flyter uppåt (Sträng). Värdet av systemet beror på vad det är för ett ämbetsverk man har att göra med. Är det fråga om ett välskött ämbetsverk med en effektiv ledning, är det ingen risk. Har man däremot ett verk med mindre effektiv ledning, blir det genast svårare. Det kan också vara så, att ett statsråd har vissa bestämda uppfattningar om att vissa ärendegrupper äro väsentligare än andra och regering och riksdag kunna ha den uppfattningen att det skall satsas på vissa ting eller att vissa frågor skola drivas hårt. Det resultatet når man kanske inte om man endast ställer en ram till förfogande (Eckerberg).

Utredningen

Ett statsråd har självfallet många tidskrävande arbetsuppgifter. Varje tid han måste ägna frågor, för vilka sakligt sett hans medverkan icke är oundgängligen påkallad, innebär därför en onödig begränsning av hans möjligheter att ägna erforderlig tid åt viktigare uppgifter. Även om statsrådets beredning av de enklare konseljärendena, d. v. s. närmast flertalet av de ärenden som handläggas å expeditiönschefsavdelningarna, i regel torde vara koncentrerad till en föredragningsdag i veckan, måste dock detta, särskilt med beaktande av statsrådets övriga fasta engagemang för konselj, allmän, gemensam eller särskild beredning, riksdagsarbetet, resor, mottagningar, politisk verksamhet m. m., innebära en kännbar bundenhet. Det bör även beaktas att ansvaret för de löpande konseljärendena icke sällan föranleder uppvaktningar, telefonkontakter m. m., som i vart fall sammanlagt ta ytterligare en icke oväsentlig del av statsrådets tid i anspråk.

En mera konkret och specificerad bild av regeringens arbetsförhållanden förutsätter en detaljredovisning av hur regeringsledamöternas arbetstid faktiskt fördelar sig på olika uppgifter. En dylik redovisning kan endast genomföras internt inom regeringen. Vi ha velat fästa uppmärksamheten på att en sådan kan ha intresse icke blott för bedömningen av den totala arbetsbörda, som åvilar regeringens ledamöter. Den kan därutöver få betydelse för belysning mera i detalj av de möjligheter som förefinnas att bereda avlastning från vissa sysselsättningar, som äro tidskrävande men av sekundär vikt, detta till förmån för en koncentration till de i regeringsmaktens utövning mer fundamentalt viktiga funk-

tionerna. Det ankommer på regeringen själv att i denna del ta det initiativ den finner ändamålsenligt.

För vår del söka vi att, på basis av det material som står till vårt förfogande, i den följande framställningen tillgodose intresset av att regeringens ledamöter få tillfälle att koncentrera sitt arbete till viktigare ärenden. Intresset härav synes oss vara ett starkt skäl att i den mån så lämpligen kan ske överflytta beslutanderätten i mindre viktiga ärenden till andra organ.

Såsom vi komma att närmare beröra i ett följande kapitel torde det icke vara möjligt att åstadkomma en sådan departementsindelning, att ärendesgrupperna bli helt och konsekvent åtskilda. Man måste därför men även av andra skäl räkna med att många ärenden måste beredas i samråd mellan flera statsråd. Härför krävas särskilda arbetsformer. Dessa arbetsformer måste, för att systemet skall få sitt rätta värde och fungera tillfredsställande, vara åtminstone i grova drag likartade för olika slag av ärenden och uppläggas med utgångspunkt från de mera komplicerade ärendena. Tillämpade på mera schablonmässiga ärenden kunna emellertid sådana arbetsformer, avpassade för att garantera det kollektiva samarbetet inom regeringen, te sig onödigt komplicerade. Följden härav kan bli undantag och specialformer för vissa slag av ärenden, vilket i sin tur kan medföra en kanske oavsiktlig övergång till enklare handlägningsform även för ärenden, beträffande vilka de normala arbetsformerna vore motiverade. Förutsättningarna för ett enkelt och smidigt samarbete inom regeringen måste öka om antalet ärenden nedbringas.

En ytterligare olägenhet med ett stort antal ärenden hos regeringen är, att för beredningen och föredragningen av ärendena kräves avsevärd personal. Det

nuvarande stora antalet konseljären den har sålunda medfört en utbyggnad av departementen. Detta har i sin tur nödvändiggjort specialisering, vilket kräver mer tyngande samarbetsformer än om departementen kunnat bibehållas som smärre enheter med mer allmänorienterade ämbetsmän.

Mot intresset att söka nedbringa antalet regeringsärenden kan uppenbarligen stå värdet av att ärendena bli föremål för central behandling i högsta instans. Av uttalandena vid våra hearings ha vi emellertid fått det intrycket, att flertalet tillfrågade anse att en begränsning av antalet regeringsärenden är önskvärd och möjlig.

Redovisningen av de år 1955 i konselj avgjorda ärendena visar, att totalantalet sålunda handlagda ärenden nämnda år var icke mindre än omkring 39 000. Vi ha ingen anledning antaga att antalet konseljären den nu skulle ha minskat. Detta innebär att i genomsnitt 750 ärenden var vecka avgöras i konselj av konungen och 15—16 statsråd. Flertalet av ärendena äro av relativt enkel beskaffenhet och i realiteten enmansärenden i den meningen att endast ett statsråd deltagar i beredningen och fattar det sakliga beslutet. Mängden av ärenden synes oss dock vara så betydande att, särskilt ur synpunkten att begränsa statsrådets arbetsbörda till de viktigaste frågorna, starka skäl tala för en omfattande decentralisering.

Frågan om decentralisering av regeringsärendena har tidigare varit föremål för särskilda utredningar. Vi ha icke ansett det ankomma på oss att företaga en förnyad undersökning av decentraliseringsmöjligheterna i de särskilda fallen, men vilja understryka frågans betydelse samt anföra några principiella synpunkter.

Det för vårt land tämligen unika systemet med små departement men

självständiga och relativt stora ämbetsverk och länsstyrelser skapar goda förutsättningar för en omfattande decentralisering. Systemet har visat sig ändamålsenligt och väl passa våra förvaltningsstraditioner. Det förefaller oss sålunda som om en lösning av frågan om en begränsning av antalet regeringsärenden främst måste vinnas genom överflyttande av beslutanderätt i vissa grupper av ärenden från Kungl. Maj:t till de centrala ämbetsverken eller länsstyrelserna.

Av några intervjuade har ifrågasatts att man skulle lätta statsrådets arbetsbörda genom att decentralisera beslutanderätt till befattningshavare inom departementen. Detta synes oss dock icke vara någon tillfredsställande lösning. Ett sådant system skulle komplicera frågan om det konstitutionella ansvaret. Vi ha för övrigt svårt att inse att dessa befattningshavare i departementen skulle ha större förutsättningar än ämbetsverk och länsstyrelser att pröva de ärenden, vilka skulle kunna avlastas regeringen. Därtill kommer att en ordning med beslutande departements-tjänstemän skulle försvåra sammanhållningen av departementen som effektiva arbetsenheter.

I samband med frågan om decentralisering av beslutanderätten i vissa grupper av förvaltningsärenden från Kungl. Maj:t till ämbetsverk eller länsstyrelser uppkommer även frågan hurvida en begränsning av antalet på regeringen ankommande sådana ärenden bör sökas även den vägen, att besvärshöjningen begränsas. Mot en sådan lösning ha flera intervjuade anfört välgående invändningar. Även enligt vår mening bör stor försiktighet iakttagas då det gäller en begränsning av besvärshöjningen. Detta utesluter dock icke att vid en klar instansordning inom förvaltningen rättssäkerhetssynpunkterna

skulle kunna tillgodoses utan att rätt föreligger att bringa besvären till prövning även i högsta instans.

På ett område har ett betydande steg tagits i denna riktning genom att de nya skolnämnderna tillagts behörighet att svara för flertalet lärarutnämningar. Detta färska exempel bör kunna vinna efterföljd på åtskilliga andra områden där för tillsättningsbeslut kompetenta organ redan finnas eller efter hand nyskapas.

Då det gäller personalärenden synes oss sålunda intresset av att begränsa regeringen arbetsuppgifter tala för en försiktig begränsning av besvärshöjningen under förutsättning att rättssäkerhetskravet kan tillgodoses i annan ordning. Så kan t. ex. vara fallet beträffande vissa lägre befattningar i de centrala ämbetsverkens lokalstater, där besvär bli föremål för ny och förutsättningslös prövning av kvalificerad högre myndighet.

Under våra hearings framfördes även tanken på att inrätta en central besvärshöjningsnämnd för hela eller större delen av förvaltningen. Vi ha icke ansett det falla inom vårt uppdrag att gå närmare in på denna fråga, utan ha endast velat erinra om de skäl för och emot den antydda lösningen, som anförts under våra hearings. Frågan synes oss lämpligen böra närmare prövas i anslutning till pågående utredning rörande kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten.

Beträffande ärenden avseende tillsättning av, förordnande å eller entledigande från tjänster vilja vi endast tillägga, att det synes oss som om på regeringen endast borde ankomma att handlägga ärenden rörande ledande administrativa befattningar samt, då särskilda skäl därtill föreligga, andra högre befattningar. Det kan inte vara på-

kallat att som för närvarande är fallet regeringen årligen handlägger över 4 000 sådana ärenden.

Handläggningen av nådeärendena har varit föremål för överväganden i andra sammanhang. Vi anse oss icke ha anledning att närmare beröra denna fråga, men vilja erinra om att om strafflagberedningens förslag genomföres, antalet på Kungl. Maj:t ankommande nådeärenden automatiskt torde komma att minska.

Beträffande övriga löpande förvaltningsärenden, som för närvarande prövas av Kungl. Maj:t, vilja vi beröra ärenden angående naturalisation av utlänningar. Enligt § 33 regeringsformen skola sådana ärenden avgöras av konungen. Vi ta icke ställning till frågan huruvida förutsättningar föreligga att helt eller delvis överflytta prövningen av denna numera mycket stora grupp av ärenden till annan myndighet än Kungl. Maj:t. Vi avse emellertid att senare föreslå att grundlagsstadgandet om handläggningen så omredigeras, att frågan i stället regleras i allmän lag.

I anslutning till övriga decentraliseringsfrågor synes oss böra övervägas, huruvida icke viss avlastning av Kungl. Maj:ts arbetsbörda skulle kunna vinnas även beträffande arbetet med administrativa författningar. Efter regeringens direktiv borde ämbetsverken kunna biträda med erforderlig utredning av förekommande författningsfrågor inom deras förvaltningsområden. Det torde jämväl vara möjligt att i något större omfattning än hittills giva de centrala ämbetsverken befogenheter att själva utfärda sådana tillämpningsföreskrifter till av Kungl. Maj:t utfärdade allmänna författningar, som äro av rent administrativt-teknisk natur. Då sådana föreskrifter enligt sakens natur ofta bli föremål för ändring, skulle även detta

medföra en minskning av antalet regeringsärenden.

En fråga av stor såväl praktisk som principiell betydelse avser decentralisering till de centrala ämbetsverken på det ekonomiska förvaltningsområdet. I denna fråga ha meningarna varit delade bland dem vi intervjuat. För egen del ha vi kommit till den uppfattningen att en vidgad decentralisering i detta avseende är önskvärd och möjlig.

Vi anse dock att en övergång till vidgade fullmakter för de centrala verken på det ekonomiska området bör ske med viss försiktighet. Vi hålla före, att en strävan bör vara att i större utsträckning än hittills varit fallet tillämpa ett system med ramhushållning för de centrala förvaltningsorganen. Detta skulle närmast innebära att anslagsbestämningen i riksstaten icke borde göras fullt så detaljerad, som fallet för närvarande är, utan att, åtminstone beträffande sakanslag, det skulle vara lämpligt att sammanföra flera poster till större enheter så att ämbetsverken finge ökade möjligheter att använda anvisade medel till de ändamål, som vid tiden för medelsanvändningen visade sig mest trängande. Ett starkt skäl för en sådan ökad rörlighet är att ämbetsverken förbereda sina förslag till anslagsäskanden omkring två år före utgången av det budgetår beräkningarna avse. Det är då naturligt att förutsättningarna för fördelningen av anvisade medel under tiden kunna ha förskjutits.

En ökad ekonomisk rörelsefrihet för ämbetsverken får emellertid icke givas sådan utformning, att ett ämbetsverk skulle kunna, kanske rakt emot departementschefens, regeringens eller riksdagens intentioner, gynna ett förvaltningsområde framför ett annat. En sådan utveckling torde emellertid kunna undvikas, dels genom allmänna di-

rektiv för medelsdispositionen, dels genom åläggande för ämbetsverken att i samband med sina förslag till anslagsäskanden för nästföljande budgetår lämna en översiktlig redovisning för användningen av för föregående budgetår anvisade medel. Därest denna redovisning intages i statsverkspropositionen, skulle förutsättningar skapas även för riksdagen att i grova drag pröva dispositionernas ändamålsenlighet och att vid behov giva anvisningar för framtiden.

Vi ha uppmärksammat att frågan om sammanförandet av smärre anslagsposter i budgeten på grund av ett motionsvis framfört yrkande varit föremål för behandling vid 1958 års riksdag. Statsutskottet har uttalat sig för en undersökning i saken, närmast hänvisande till budgetkommitténs pågående utredning. Riksdagen har godkänt vad utskottet anfört i ärendet. Vi ha för avsikt att under kommande behandling av kompetensfördelningen mellan regering och riksdag samt av riksdagens egen budgetbehandling återkomma till denna betydelsefulla fråga.

Förutsättningarna för en vidgad decentralisering av administrativa ärenden till de centrala ämbetsverken, och i sin tur från dessa till regionala och lokala organ, torde icke kunna angivas

en gång för alla. Förhållandena kunna växla från tid till annan, beroende dels på samhällsutvecklingen i allmänhet och den större eller mindre vikt som med hänsyn därtill måste tilläggas skilda slag av ärenden, och dels på de organisatoriska förutsättningarna i form av välorganiserade och lämpligt sammansatta förvaltningsorgan. Decentraliseringsfrågan bör därför enligt vår mening icke ses som en tillfällig företeelse, utan dess lösande kräver en kontinuerlig verksamhet och att frågan ständigt är föremål för uppmärksamhet från regeringens sida. Detsamma gäller decentralisering på det ekonomiska området.

Decentraliseringsfrågan har många aspekter och innefattar många problem. De skilda departementen och departementscheferna ha emellertid icke alltid intresse eller kanske ens förutsättningar för att driva decentraliseringsfrågorna med erforderlig kraft och inpassa lösningarna i ett sammanhängande mönster. Det förefaller oss därför lämpligt att inom regeringen i särskild ordning är sörjt för att hithörande frågor ägnas erforderlig kontinuerlig uppmärksamhet. Till formerna härför återkomma vi då vi i det följande behandla frågan om särskilda samordningsorgan inom regeringen.

KAPITEL III

Beslutsformerna

Inledning

Bortsett från det relativt ringa antal ärenden, som enligt särskilda stadganden eller Kungl. Maj:ts beslut i varje särskilt fall må avgöras av departementschef eller statsråd utan departement, och från de speciella kommandomålen skola alla regeringsärenden avgöras av konungen i statsrådet, i konselj. Stadgande härom gives i § 9 regeringsformen. I samma paragraf ävensom i § 8 givas ytterligare föreskrifter om konseljen, avseende föredragningslistor och protokoll samt statsrådets skyldighet att deltaga i konseljen och att till protokollet yttra och förklara sina meningar.

Handläggningen av kommandomålen regleras i § 15 regeringsformen. Dessa mål, varmed förstås sådana, som konungen i egenskap av högste befälhavare över krigsmakten till lands och sjöss omedelbarligen besörjer, må konungen, då han själv för riksstyrelsen, avgöra i närvaro av endast chefen för försvarsdepartementet.

Vissa slag av ärenden avgöras av vederbörande departementschef. I stort kan sägas att departementschefernas beslutanderätt avser ärenden av tre skilda slag. I tryckfrihetsförordningen och vissa andra författningar tillerkännes departementschef beslutanderätt i vissa klart avgränsade fall. Vidare förekommer regelmässigt att det i samband med konseljbeslut om tillsättande av sakkunnigutredning uppdrages åt föredraganden att utse ordförande, leda

möter, experter, sekreterare m. fl. i utredningen. I kommittékungörelsen regleras vidare viss ytterligare beslutanderätt för departementschef. Slutligen har departementschefen att fatta beslut i vissa personalfrågor inom departementet. Såsom framgår av den i inledningen till kapitel II intagna sammanställningen av antalet departementschefsbeslut av skilda slag, är antalet i denna form avgjorda ärenden relativt ringa.

Beträffande det praktiska tillvägagångssättet vid konseljerna ha vi inhämtat följande. Konseljarbetet tillgår så, att särskilt för varje departement upprättas en föredragningslista över alla ärenden, som skola avgöras. Dessa föredragningslistor tillställas statsministern och de båda juristkonsulterna någon dag före konseljen, medan konungen samt övriga statsråd numera erhålla dem först vid konseljen. I enstaka fall, såsom då det gäller ett ärende av stort allmänt intresse eller en viktigare utnämning eller eljest ärende av särskilt intresse för konungen, torde statsministern eller vederbörande statsråd före konseljen informera konungen om regeringens ståndpunkt.

I konseljen pläga jämte konungen eller vid konungens sjukdom eller utrikes resa, regenten, deltaga samtliga statsråd. Har statsråd förhinder skall i förväg utverkas erforderlig ledighet. Detta sker så att statsrådet anmäler sitt önskemål om ledighet till justitieministern, som föredrager anmälan som ett

vanligt konseljärende. Det må emellertid anmärkas att, åtminstone tidigare, statsråd ibland försummat att i förväg anmäla behov av ledighet, varför sådan fått beviljas först i efterhand med retroaktiv verkan. För departementschef eller annat statsråd med egen föredragning, som beviljas ledighet, förordnas samtidigt annat statsråd som vikarie. I en såsom *bilaga D* till betänkandet fogad förteckning angivas alla under år 1955 protokollförda beslut om ledighet för statsråd och förordnanden av vikarier.

Vid konseljen anmäla departementscheferna och fackkonsulterna sina ärenden i tur och ordning. Föredragningsarna, som i regel endast avse summariskt angivande av förordat beslut, bruka vara så kortfattade, att en normal konselj med omkring 750 ärenden medhinnes på mindre än en timme.

Protokollföringen vid konseljen är i allmänhet förberedd i förväg genom de av avdelningscheferna justerade koncepten till beslut i de skilda ärendena. Protokollförarna, en för varje departement, ha därför i regel ingen annan uppgift vid konseljen än att pricka av att alla ärenden på departementets föredragningslista blivit föredragna samt att anteckna eventuella avvikande meningar.

Den nu lämnade redogörelsen för tillvägagångssättet vid konselj avser förhållandena då konseljen hålles i huvudstaden eller i dess närhet. Reser konungen till avlägsnare inrikes ort, skall regeringen i de mål, konungen föreskriver, föras av *tillförordnad regering*. Avgränsningen av den tillförordnade regeringens befogenheter sker i en instruktion, som utfärdas särskilt för varje regering efter en fast mall. Avskrift av sådan instruktion har fogats såsom *bilaga E* till detta betänkande. Vid tillförordnad regering före-

dragas ärendena av expeditionsheferna i de departement, till vilket ärendena höra. Expeditionsheferna avlösa då varandra i tur och ordning, på samma sätt som protokollförarna. Att statsråd, såsom instruktionen anger som möjligt, är föredragande, har kommit ur bruk.

De mål, som undantagits från tillförordnad regerings beslutanderätt, handläggas i konselj. Sådan kan anordnas å ort utanför huvudstaden, där konungen uppehåller sig. Då sådan s. k. sommarkonselj undantagsvis hålles, bruka endast deltaga fyra statsråd, som då var och en föredrager ärenden från flera departement. Protokollföringen utföres av en protokollförare för samtliga departement.

Hearings

Vid våra hearings kommo diskussionerna främst att röra sig om frågan om skäl för och emot formell ministerstyrelse. Flertalet av de tillfrågade ansågo att en överflyttning av beslutanderätt från konselj till departementschef borde ske i viss omfattning. Följande synpunkter framfördes.

En tillfrågad (Danielson) säger sig anse att den formella beslutanderätten, när det gäller regeringsärenden, i allmänhet skall tillkomma den som har det reella ansvaret. Detta innebär att man skulle avlasta konseljen huvuddelen av de ärenden som för närvarande avgöras där. Endast de viktigaste ärendena skulle kräva behandling i konselj i närvaro av kungen och samtliga statsråd. En konsekvens av en sådan utmönstring av konseljären den skulle naturligtvis bli att man lägger beslutanderätten på departementscheferna. Då får man ministerstyrelse. Ministerstyrelse är ett ord, som har en sällsynt dålig klang här i landet, men man menar ju i regel något annat än det

som här avses. Säger sig ha gjort den reflektionen, att vad som är högsta sanning i Oslo och Köpenhamn ju inte behöver vara ett dåligt skämt i Stockholm.

Självfallet är det inte något modernt och efter tidens krav anpassat behandlingssätt med konseljen i och för sig säger en tillfrågad (Levinson). Naturligtvis skulle man gärna vilja skilja ut en hel del från konseljen. Något fick man väl ha där, men man kan här likasom i ämbetsverken från chefen avskilja frågor av underordnad betydelse. Det kan gå så till att avgörandet överflyttas till departementschefen, men någon lättnad i departementschefernas arbetsbörda vinner man inte härigenom.

En annan (Schlyter) uttalar att den nuvarande verklighetsfrämmande fiktionen att kungen eller alla statsråden fatta besluten i konseljärendena, förstås måste bort, samtidigt som de i de kvarstående konseljärendena deltagande statsrådets reala ansvar skärpes. Men då det blir mycket svårt att i författningssväg i detalj fixera vilka ärenden som få avgöras av departementschef och vilka som skola gå till konselj, ifrågasättes ett bibehållande i viss utsträckning av det gamla konsultsystemet i departementsberedningarna med rätt för konsulten att påkalla konseljbehandling. Någon form torde böra införas för protokollförd departementsberedning med en eller flera andra departementschefer samt en eller flera konsulter. Frågor som behandlas i allmän beredning torde böra gå till konselj.

Det finns åtskilliga ärenden, som skulle kunna handläggas av departementschefen utan att behöva dragas i konselj, säger en intervjuad (T. Nilsson). Ett statsråds möjligheter att sätta sig in i och följa de frågor, som dragas i konseljen av andra statsråd, äro

starkt begränsade. Naturligtvis kan han få se konseljlistorna i förväg och är han intresserad kan han därvid fästa sig vid särskilda ting. Det gäller då frågor av mera avgörande betydelse. Men när det gäller rutinärendena har han knappast några större möjligheter att följa dem. Många av de ärenden, som nu dragas i konselj, skulle departementschefen utan vidare kunna taga ståndpunkt till med eget ansvar. Större möjligheter för ministerstyrelse än de som nu finnas kunna därför vara önskvärda ur rationell synpunkt.

Det är nästan självklart att man bör övergå till formell ministerstyrelse säger en tillfrågad (S. Andersson). Konseljerna äro bara en formalitet och departementscheferna ha ingen som helst möjlighet att följa varandras ärenden. För departementscheferna vore det bäst att slippa ansvaret för frågor, som de överhuvud taget inte äro i tillfälle att syssla med. I realiteten är det så, att varje departementschef helt självständigt avgör de flesta ärenden. Konseljen kan helt försvinna. Men bortser man från konseljen, återstår det att regeringen måste ha ett gemensamt ansvar för en mängd stora ärenden, vilket ju s. a. s. symboliskt kan samordnas i ett konseljbeslut. Alla förslag, som gå till riksdagen, måste ju regeringen ta gemensamt ansvar för.

En tillfrågad (Sköld) anser det vara rätt onödigt att statsråden skola gå upp till slottet och avverka tusen ärenden på en halvtimme. Men systemet har den fördelen att statsministern får föredragningslistorna några dagar innan och därför kan se om det finns någonting misstänkt, som gör att han måste ingripa. Även övriga statsråd, som sitta kring konseljbordet och följa ärendena, kunna ju också reagera. Men det samma skulle kunna tänkas om departementscheferna skickade omkring sina

listor för eventuella departementschefsbeslut till statsministern och kollegerna. Frågan är därför helt likgiltig, men i ett val säger han sig föredraga den formella ministerstyrelsen.

En av de intervjuade (Undén) påpekar att konseljerna rationaliserats under årens lopp. Av anteckningar som gjorts framgår, att år 1905 kunde man sitta i statsråd 4—5 timmar. På 20-talet räknade man med en och en halv timme. Nu räknar man med en halv timme eller kanske 40 minuter. Tiden har alltså reducerats i hög grad. Men det verkar en smula löjligt att ha en massa struntärenden som föredragas i högtidliga former. Det vore i och för sig en rimlig modernisering att man flyttade över en rätt stor grupp ärenden till departementscheferna. Då finge man givetvis inrätta särskilda departementschefsprotokoll. Sådana finnas f. ö. redan nu för särskilda ärenden. Departementschefsprotokollen fingo i varje fall skickas kring till konsulterna och till statsministern. För att bibehålla den veckorytm, som nu följer med konseljbehandlingen, borde departementschefsärendena också vara fixerade till en viss dag i veckan.

Beträffande det kollektiva arbetet inom regeringen förefaller det praktiskt, säger en tillfrågad (Nordenstam), att man i en ny författning ordnar så att ministrarna även formellt få avgöra ett stort antal frågor. Det är ju så, att anmälan i konselj är onödig i de allra flesta fall. Emellertid förutsätter detta att det bleve någon fast ordning i fråga om de nya formerna för ärendenas avgörande. Det borde t. ex. skickas ut listor på vad som skall beslutas, så att alla statsråd, som vill, ha möjlighet att ta del av vad som skall hända och ha möjlighet att söka kontakt med den beslutande ministern, för den händelse denne skulle ha försummat sin själv-

klara skyldighet att söka kontakt, när sådan erfordras, eller inte ha känt till att det förelåg något speciellt intresse från annans sida att ta del av ett visst ärende.

En annan intervjuad (Hedlund) säger att ur synpunkten att avlasta arbete från departementscheferna betyder konseljbehandlingen knappast någonting. Men det finns andra synpunkter att lägga på frågan: det som sker skall så nära som möjligt överensstamma med det som synes ske. Nu är det så, att varje departementschef realiter på egen hand, utan att de övriga statsråden ha någon kännedom om frågorna, avgör kanske så mycket som 95 % av ärendena. Men det nuvarande systemet ger sken av att alla statsråden äro med om avgörandena och även att kungen har någonting att göra därmed. I det långa loppet är det att föredraga en ordning, där vad som synes ske stämmer med vad som sker. Ur den synpunkten vore det en viss fördel att avlysa det spegelfäkteri, som konseljbehandlingen på sätt och vis har blivit. Det torde väl då bli nödvändigt med departementschefsprotokoll i stället för statsrådsprotokoll. Det konstitutionella ansvaret skulle då hänföra sig till departementschefsprotokollen. Man kunde även tänka sig en form för gemensamt beslut utan konselj. I vissa viktigare ärenden, särskilt sådana där det är kutym att kungen blir förhandsunderrättad, torde det vara skäl att bibehålla konseljen.

En intervjuad (Sträng) säger att trots den successiva rationalisering av ärendena, som skett under de senaste tio åren, kan man inte undgå att konstatera att konseljen är en pro forma-sak. Det borde vara onödigt att belasta Majestätet med ärenden i den utsträckning som man gör för närvarande. Å andra sidan har ministerstyret två sidor: det kan vara en enskild ministerstyrelse el-

ler en kollektiv sådan. Är det fråga om det senare, blir det en extra arbetsbelastning för statsråden. Nu har det utbildat sig en praxis, som är lätt att tillämpa, framför allt när regeringarna inte växla så snabbt utan få en viss rutin. Departementschefen avgör själv de ärenden, som han på intuition vet inte är kontroversiella eller för vilka kollegerna inte ha nämnvärt intresse. Och han avgör på intuition vilka ärenden som skola redovisas för en eller flera kolleger eller hela regeringen in pleno.

En intervjuad (Möller) säger sig vara en gammal anhängare av ministerstyrelse. I och för sig är ju konseljen till mer än 90 procent en ren registratur och ingenting annat.

En annan (Ohlin) anser att konseljbehandlingen icke har någon som helst funktion. Statsråden ha inte kännedom om mer än en bråkdel av ärendena och en förteckning borde de väl kunna få utan att gå upp till slottet för att hämta den. En annan tillfrågad (Edenman) konstaterar helt enkelt att man bör dra konsekvenserna av den praxis som redan existerar. Och konseljlistorna ge så litet. En departementschef — bortsett från finans- och civilministern på vissa områden — har sannerligen ingen stor hjälp av listorna, för han kan inte veta vad som döljer sig bakom »angäendet».

Andra tillfrågade åter äro mera positiva för den nuvarande beslutsformen. En av dem (Quensel) påpekar att det ju vore nästan löjligt att säga om de 45 minuter som konseljen tar att det skulle vara någon tid som är allvarlig att öda bort. Konseljen har en mycket viktig uppgift, som inte är understruken i utredningens direktiv. Det är sålunda mycket viktigt att det finns någon gemensam kontroll. Det är ju annars bara den allmänna statsrådsberedningen, och

vilka ärenden som tagas upp där beror ju på vederbörande departementschefs eget omdöme. Konseljen är det enda tillfälle då statsrådets samlade ledamöter få se samtliga ärenden redovisade. Man kunde ju visserligen säga att om man inte tog upp ärendena i konseljen utan avgjorde dem på annat sätt, så kunde naturligtvis de särskilda statsråden ändå skicka över listor på de ärenden de hade för veckan till statsrådets samtliga ledamöter. Men sådana listor observeras inte så synnerligt. I konseljen däremot kunna statsråden inte undgå att observera, eftersom de där inte ha någonting annat att göra.

En annan tillfrågad (Ewerlöf) säger sig mycket bestämt ha den uppfattningen, att formell ministerstyrelse skulle vara en främmande klut på vårt gamla kläde. Det är främmande för hela vår historiska linje detta, att man skulle skriva in i författningen att saker i sista instans skulle få avgöras av en minister. Vi äro ju vana vid att allting till formen skall hållas ihop hos Kungl. Maj:t. Och man frågar sig vad man överhuvud taget skulle kunna vinna genom ett sådant arrangemang utöver vad som nu gäller. Ty det är väl ingen som föreställer sig att de ärenden, som passera en departementschef, bli föremål för allmän beredning annat än i viktiga fall. Då kan man ju fråga om detta är tillfredsställande, då det ju ändå till formen är ett kollektivt ansvar för alla som sitta med i konseljen. Men är det det nu? Man behöver bara erinra sig att när det görs anmärkningar mot ett regeringsbeslut från konstitutionsutskottets sida, riktar man alltid anmärkningen mot den som har föredragit ärendet. Det blir inte anmärkning mot hela regeringen från den utgångspunkten att alla skulle vara i samma mån ansvariga. Där gör man redan i praktiken en rationell skillnad. Även vid över-

gång till ministerstyrelse måste förut-sättas att ärenden av politisk innebörd eller eljest av stor vikt liksom hittills behandlas i kollegial ordning. Men hur skall då gränsen dras? Kan ett grund-lagsstadgande åstadkommas som på ett riktigt sätt fördelar ärendena i minster-styrda och kollegiala? Frågan torde inte kunna lösas bättre än som nu sker då vederbörande statsråd själv bedömer vad han kan avgöra på egen hand och vad han behöver återförsäkra i stats-rådskretsen.

Även en annan tillfrågad (Holm-bäck) säger sig i princip hålla på konseljbehandlingen, därför att den garan-terar att regeringen är med och får en överblick av vad som händer. Statsrå-den få föredragningslistor på förhand, de träffas och alla få kännedom om vilka ärenden som varit uppe. Härmed är naturligtvis inte sagt, att inte mäng-der av ärenden, som nu gå i konselj, skulle kunna även formellt beslutas av vederbörande departementschef.

Någon större reell förändring anser en tillfrågad (Andrén) icke skulle ske om man överflyttade en hel rad mindre ärenden till vederbörande departe-mentschef. Men å andra sidan är den nuvarande ordningen inte så särskilt tidsödande för departementscheferna. Och konseljen öppnar den självklara vägen till den ansvarighet, som skall utkrävas genom konstitutionsutskottet och riksdagen. Skall man gå den andra vägen och föra särskilda departements-protokoll, blir konsekvensen den, att även dessa departementsprotokoll måste underställas konstitutionsutskottets prövning och granskning för att stats-rådet skall kunna avkrävas det ansvar, som tillkommer konstitutionsutskottet att utkräva i de former som regerings-formen förutsatt.

En tillfrågad (Lange) säger sig kanske vara för mycket fången i den

svenska författningen för att vara så pass radikal att anse det vara mycket vunnet med en ökad ministerstyrelse. Anser att vi ha ett mycket stort värde i den självständighet, som våra ämbets-verk ha. Men ser man det ur regering-ens synpunkt är det nödvändigt att denna fungerar som ett gäng, där man något så när känner varandra och där man vet vilka frågor som äro av så-dan betydelse att de böra föras upp till gemensam behandling. Under årens lopp kunna naturligtvis många försyn-delser göras mot den principen, men det går inte så många gånger för ett stats-råd att handla på eget ansvar utan hän-syn till det kollegiala ansvar, som re-geringen har, utan att det märks. Då blir det också rättelse. Konseljen är ett slags check från de övriga statsrå-den på vad som görs i de andra departe-menten.

En av dem som berört förevarande fråga (Mossberg) säger sig se konselj-en endast som en registreringsproce-dur av alla de beslut som fattas. En proto-kollering av regeringsbesluten måste man ha på det ena eller andra sättet, oavsett om det sker i konselj eller inte. Konseljen är ofta ett tråkigt, enformigt sammanträde där föredragningen är nedrationaliserad till ett minimum. Men en fördel med den är att den skapar en viss rytm i arbetet. I realiteten är emellertid 90 procent av alla konseljärendena enmansärenden, som ute-slutande avgöras av vederbörande de-partementschef utan något politiskt be-tonat samråd med de andra. I de stora frågorna är naturligtvis kollegiekarak-tären bevarad och måste också bevaras. Men att regeringen i de rutinmässiga ärendena skulle vara ett kollegium, är bara en formsak. Föreställningen, som i alla fall lever kvar, att regeringen verkligen är ett kollegium, formellt del-aktig och ansvarig för alla beslut, kan

ibland ha vissa fördelar med sig. Känslan av att alla ytterst sett äro ansvariga för alla beslut underlättar samrådet i sidled departementen emellan. Den gemensamma formella ansvarigheten är i någon mån ett hinder för att departementen glida ifrån varandra och bli självständiga ämbetsverk. Föreställningen om det kollegiala ansvaret verkar väl också på det viset, att om ett statsråd kommer och lägger sig i vad ett annat statsråd gör inom sitt eget departement, blir kanske motviljan i viss mån kalmerad av det förhållandet att den förre kan säga att regeringen i sin helhet är ansvarig. Detta ligger dock på det dunkelt känslomässiga planet och har intet annat värde. Han påpekar även att statsrådets reella självständiga beslutanderätt i själva verket är större än chefernas i ämbetsverken eftersom i departementen föredraganden ej har skyldighet att anteckna avvikande mening. Som slutsats uttalas, att man givetvis kan ändra statsrådets ställning i förevarande avseende, men att detta inte skulle göra livet lättare för statsråden samt att det är lika lätt att rationalisera regeringens arbetsformer i vilken dräkt man än draperar statsråden.

En tillfrågad (Lundberg) anser det inte vara så besvärligt för ett statsråd, om han ändå har ett ärende uppe till avgörande, att sätta det på konseljlistan. Man sparar sålunda ingenting på att gå över till ministerstyrelse. Och därtill kommer svårigheter med gränsdragningen. Det kan ju hända att man kan finna vissa ärendesgrupper, som vore lämpliga att helt lägga på departementschefs avgörande. Men sen skulle man få ta med i konseljen andra grupper, där man hade en massa ärenden, som voro mindre viktiga än de i första gruppen, bara därför att man inte kan dra gränsen på annat sätt.

För bibehållande av den nuvarande ordningen åberopar en tillfrågad (Nothin) att densamma underlättar för regeringsledamöterna att erhålla en överblick över regeringens arbete, en omständighet som väl är av visst värde särskilt när regeringssamverkan förefinnes mellan olika partier. För införande av ministerstyrelse talar måhända att konseljerna ej skulle behöva hållas så ofta samt att beslut skulle kunna undertecknas och expedieras omedelbart efter de olika föredragningarna. Men om man väljer den senare vägen böra åtgärder vidtagas för att ej den konstitutionella granskningen skall sättas ur spel. Möjligen skulle det vara en lämplig ordning att vid första konseljen varje månad i protokollet intages en lista över de under föregående månad expedierade besluten.

Övriga tillfrågade, som berört förevarande fråga, ha endast gjort uttalanden i speciella avseenden, såsom att konseljen bör bibehållas och ej ersättas av formell ministerstyrelse (Domö). Då man hunnit fram till att det är lämpligt med självstyrande ämbetsverk, så är konseljen en lämplig topp (Hj. R. Nilsson). Ministerstyrelse skulle knappast lätta statsrådets arbetsbörda och registrering genom konseljerna har ett visst värde för att ge en formell stadga åt det löpande regeringsarbetet, något som dock kan tänkas löst på andra vägar (af Geijerstam). Den omständigheten att vederbörande minister får anmäla sitt ärende i konselj och få ett formellt godkännande, inkräktar inte ett dugg på hans möjlighet att själv avgöra ärendet och den veckorytm som konseljerna skapa är mycket bra (Bergquist). Det är klart att regelbundenheten i konseljen är något av värde för både departementscheferna och kansliråd och sekreterare (Persson). Det kan visst finnas skäl att ändra på föredrag-

ningen i konselj eller att direkt avskaffa den, men det skulle inte minska arbetsbördan utan kanske tvärtom och det skulle antagligen förutsätta en mera ingående konsultbehandling (Wigforss).

Frågan hur man skall dra en gräns mellan konseljärenden och ärenden, som skulle kunna avgöras av vederbörande departementschef, har berörts särskilt av några tillfrågade. En av dem (Wigforss) säger att det inte är möjligt att dra en gräns genom några schematiska regler för politiska och icke-politiska frågor. Till departementschefsärenden skulle framför allt kunna hänföras de ärenden, som nu expedieras genom ämbetskrivelse. I konselj borde bl. a. gå alla ärenden som skola gå i tryck i Svensk Författningssamling (Edenman). I konselj borde bl. a. handläggas alla propositioner och andra ärenden till riksdagen ävensom lagar, författningar och högre utnämningar (Danielson, Erlander, Sträng). På särskild fråga säger sig några tillfrågade (Hedlund, Nordenstam) anse att man kan få viss vägledning för gränsdragningen av instruktionen för t. f. regering. Alla ärenden, i vilka någon i regeringen påkallar konseljbehandling, böra också gå i konselj (Nordenstam).

Om ministerstyrelse införes i stället för konselj, bör man enligt flera tillfrågade (Danielson, Edenman, Erlander, Hedlund, Levinson, Undén) ha regeringssammanträden för att registrera departementschefsbesluten. Därigenom skulle alla regeringsmedlemmar få möjlighet att veta vad som sker. Listor över departementschefsärendena skulle i förväg sändas ut, men formellt bekräftas vid regeringsammanträde.

I fråga om konsulternas roll vid ministerstyrelse uttalar en tillfrågad (Undén) att det inte borde ske någon änd-

ring. I och med att de få föredragningslistorna några dagar i förväg kunna de se igenom dem och plocka ut de ärenden som de anse tveksamma och begära att få veta vilken avsikt departementschefen har. De skulle också kunna taga upp sådana saker i allmän beredning. En tillfrågad (Danielson) anser att om en konsult blivit inkopplad på ett ärende, kan det vara riktigt att man i protokollet antecknar att han deltagit i beslutet och låter honom dela det konstitutionella ansvaret.

I sistnämnda avseende har en annan intervjuad (T. Nilsson) en annan mening, nämligen att departementschefen bör, trots att konsult tillfrågats, ensam bära ansvaret. Den som fattat det formella beslutet, han skall också ta ansvaret. Konsulten är ur departementschefens synpunkt en säkerhetsventil, eftersom departementschefen kan vända sig till honom och i regel få rätt tillfredsställande svar beträffande den formella eller konstitutionella sidan av en fråga.

Att en konsult ej bör ha reservationsrätt beträffande beslut i ärende, vari han deltagit, uttalar av en tillfrågad (Nordenstam). Har han en annan mening än departementschefen, får han hänskjuta ärendet till hela regeringen. Men har han på något sätt deltagit i ett ärende, så bör han också dela ansvaret.

Utredningen

Den allmänna målsättning som blivit bestämmande för vår standpunkt till frågan på vad sätt beslut i regeringsärenden skola fattas kan — för övrigt i anslutning till vad som anförts i våra direktiv — anges sålunda.

En modernisering av beslutsformererna anse vi böra ske i det syfte och på sådant sätt att närmare överensstämmelse uppnås mellan den legala formen

och numera tillämpad praxis. Detta innebär närmare utfört, att i ärenden som i realiteten avgöras av enskild regeringsledamot även den formella beslutanderätten bör kunna tilläggas denne. Däremot böra i sådana ärenden som i sak äro av mer kollektiv karaktär också det formella beslutet fattas i ett kollektivt forum.

Såsom redan i den inledande skrivelser till statsrådet framhållits avse vi icke att i detta betänkande behandla de ändrade grundlagsstadganden som vid en sådan modernisering av nu gällande författningsbestämmelser visa sig erforderliga och lämpliga. Detta kan endast ske i samband med en allmän översyn av i vart fall vissa viktiga delar av författningen. Närmare precisering, exempelvis av regeringens ställning såväl i förhållande till statsöverhuvudet som till riksdagen, blir sålunda föremål för ett senare betänkande. Här avse vi att upptaga den sakliga innebörden av de beslutsformer vi funnit ändamålsenliga.

Då vi således förorda att olika formella beslutsformer böra få förekomma, är det anledning att särskilt understryka en principiell synpunkt. Att ett regeringsärende faller under den ena eller andra beslutsformen innebär på intet sätt att arten av statsöverhuvudets, respektive regeringens befattning med ärendet liksom ej heller den konstitutionella ansvarigheten inför riksdagen graderas allt efter som den ena eller andra beslutsformen blivit tillämpad. Kompetens- och ansvarsfrågor i dessa hänseenden som av oss upptas i den allmänna grundlagsöversynen förutsätta vi alltså skola lösas på ett i princip enhetligt sätt oavsett att olika beslutsformer komma att tillämpas.

Ytterligare en allmän synpunkt bör anföras innan vi gå närmare in på frågan huru en tillämpning av olika beslutsformer lämpligen kan åvägabringas.

Den gäller det interna beredningsarbete som normalt föregår ett beslut i ett regeringsärende. Vi behandla beredningsformerna särskilt i kapitel IV och VII. Vi förutskicka emellertid här att dessa beredningsformer i all den utsträckning som är sakligt betingad skola komma till användning vare sig den ena eller andra formella beslutsformen är avsedd att tillämpas.

Det största praktiska värdet av att införa olikartade beslutsformer tillägga vi delegation av beslutanderätt till enskilt statsråd, *formell ministerstyrelse*. I jämförelse därmed föreställa vi oss att utformningen av hur beslut skall ske i ett kollektivt forum till sin praktiska effekt på regeringens arbetsförhållanden icke har samma primära betydelse. Vi komma därför att ägna en huvudpart av det följande åt hur vi tänka oss att delegation skall bringas i tillämpning.

Den ensartade, hittills gällande beslutsformen har ju varit att regeringsärendena föredragas inför statsöverhuvudet i konselj och att förslag till beslut därvid stadfästas.

Av uttalandena vid våra hearings har klart framgått, att konseljen numera förlorat sin betydelse för sakbehandlingen och närmast fått karaktären av en formell registrering av förut i sak fattade beslut. Detta framgår för övrigt av den snabbhet varmed ärendena behandlas i konseljen; i genomsnitt omkring 4 sekunder per ärende.

Den omständigheten att ett flertal i sak redan avgjorda ärenden föredragas i det kollektiva forum konseljen utgör innebär ju ingalunda, såsom vår konstitutionella sedvänja utvecklats, att monarken träffar ett reellt personligt avgörande. Vi bortse därvid från sådana speciella situationer som t. ex. regeringskris eller upplösning av riksdagen. Ej heller kan den potentiella del-

aktighet i besluten för övriga ledamöter av regeringen, som pläгат tillskrivas konseljbehandlingen, numera tillmätas någon egentlig betydelse. Detta illustreras klarast av det i vår redogörelse påpekade faktum att numera med undantag för statsminister och konsulter alla andra regeringsledamöter först vid konseljbordet ta del av de olika departementens föredragningslistor. Det må också påpekas att rubrikerna i konseljlistorna: »angående» det eller det ärendet i regel icke ge upplysning om det förordade beslutet.

Detta förhållande bör vara ägnat att häva tidigare, måhända mer än nu befogade, betänkligheter mot att delegera beslutanderätt till enskilt statsråd.

Enligt vår mening böra besluten även formellt givas i den form de sakligt fattas. Då det i flertalet regeringsärenden nu är och även framdeles måste bli regel att det sakliga beslutet fattas av det statsråd, till vars ämbetsområde ärendet närmast hör, anse vi det sålunda riktigt att möjlighet öppnas för formellt beslut av enskilt statsråd (formell ministerstyrelse).

Det bör beträffande själva termen ministerstyrelse understrykas att den här begagnas i mera inskränkt betydelse än t. ex. i Danmark och Norge, där ämbetsverk kunna vara direkt underställda vederbörande departementschef, vilken därmed fattar sådana beslut som i Sverige tillkomma vederbörande ämbetsverk. Vi ha tidigare uttalat att någon förändring i våra ämbetsverks självständiga ställning icke bör ske. Införandet av den formella ministerstyrelse, varom här är fråga, innebär i detta hänseende ingen förändring.

Hur skall nu delegationsmöjligheten lämpligen utnyttjas?

En metod är att överlämna till regeringen att fritt överväga detta. För en sådan ordning kan anföras, att den

lämpliga omfattningen av delegationen av beslutanderätt till visst statsråd kan vara beroende av förhållandena. Det kan t. ex. antagas att förutsättningarna för en vidsträckt delegation äro större i en väl sammansvetsad enpartiregering än i en samlings- eller koalitionsregering. Särskilt då det gäller tillämpning av ny eller ändrad lagstiftning eller eljest nya slag av ärenden, kan i vissa fall förutsättningarna för delegation vara större först sedan regeringen uppdragit vissa allmänna riktlinjer, än om besluten redan från början skulle helt läggas i händerna på ett enskilt statsråd.

Mot att låta regeringen helt fritt överväga om och i vad mån vissa slag av ärenden böra delegeras till enskilt statsråd talar emellertid enligt vår mening en annan synpunkt. Vissa regeringsärenden äro av sådant slag att det ur allmän parlamentarisk synpunkt är av vikt att regeringen tar avgörande ställning kollektivt och därmed såväl reellt som formellt tager ansvaret för dem. Som exempel på sådana ärenden kunna nämnas propositioner, lagrådsremisser och utredningsdirektiv. Riksdagen har säkerligen intresse av att följa hur praxis på detta område utvecklar sig.

Det synes oss därför ur olika synpunkter lämpligt, att gränsdragningen mellan sådana regeringsärenden, som skola avgöras i kollektivt forum och sådana som kunna avgöras av enskilt statsråd, blir på något sätt reglerad. Med hänsyn till det stora antal skilda slag av ärenden, som nu ankomma på Kungl. Maj:ts avgörande, synes oss därvid icke praktiskt möjligt att upprätta en fullständig förteckning över de ärenden, som skulle kunna hänskjutas till avgörande av enskilt statsråd.

Visserligen kan sägas att det väsentliga vore att angiva de mera vanligen

förekommande slagen av ärenden, som borde kunna anförtros enskilt statsråd, och låta alla övriga underkastas regeringens prövning. Häremot talar emellertid en synpunkt. En dylik förteckning kan icke göras fullständig och så att den kan få någorlunda varaktig giltighet. Då kan det med viss sannolikhet väntas åtminstone sporadiskt inträffa att till regeringens kollektiva ställningstagande kommer att hänföras ärende, som uppenbarligen icke är av natur att kräva direkt medverkan av samtliga statsråd. Detta kan komma att motverka själva huvudsyftet med reformen, genom att det sakliga ansvaret även för andra för kollektiv handläggning ägnade ärenden alltmer skulle glida över på de statsråd, till vilkas arbetsområden beredningen av ärendena närmast hör. En successiv uppluckring skulle då kunna ske i statsrådets känsla av kollektivt ansvar för sådana ärenden som bort handläggas inom regeringen in pleno.

Naturligare synes oss därför vara att gå den andra vägen och söka förteckna de ärenden, som icke få överlämnas till beslut av enskilt statsråd utan alltid förbehållas en även till formen kollektiv slutlig handläggning.

Vi förbehålla oss att i samband med grundlagsöversynen uppta frågan om de författningsbestämmelser, i grundlag resp. allmän lag, som härav bör förändras. Frågan om att precisera arten av de regeringsärenden, som icke böra kunna delegeras, upptas först i det sammanhanget. Vi påpeka blott, att den nu tillämpade instruktionen för tillförordnad regering (se bilaga E) synes oss härvid kunna tjäna till viss ledning.

Såsom förut angivits kan frågan om lämpligheten att överlämna beslutanderätten i vissa slag av ärenden till enskilt statsråd bero på förhållandena. Med hänsyn härtill torde icke böra fö-

reskrivas, att alla regeringsärenden, som icke skola avgöras i kollektivt forum, skola prövas av enskilt statsråd. Det bör enligt vår mening ankomma på regeringen att fatta ståndpunkt till sådan delegation. Gränsdragningen mellan ärenden, som skola förbehållas regeringen eller vara föremål för enskilt statsråds beslut, bör med andra ord konstrueras som en fullmakt att delegera beslutanderätten i sistnämnda ärenden till enskilt statsråd.

Enligt gällande departementsstadga skall ärende, som berör två eller flera departement, beredas i samråd mellan departementscheferna. Sådana gemensamma beredningar, liksom gemensamma beredningar med konsult, komma givetvis, såsom inledningsvis framhållits, att erfordras även beträffande ärenden, som enligt vad vi nyss föreslagit skulle avgöras av det statsråd ensam, till vars arbetsområde ärendet närmast hör.

Därvid kan givetvis tänkas att ett statsråd, med vilken sökts gemensam beredning, finner sig icke kunna dela den mening, vartill det statsråd kommit, till vars arbetsområde ärendet närmast hör och som formellt skulle vara ensam beslutande. För sådant fall kan övervägas att låta det statsråd, med vilken samråd sökts, påkalla att ärendet hänskjutes till avgörande i kollektiv ordning.

Vi ha emellertid kommit till den uppfattningen att en motsatt regel för sådant fall är lämpligare, nämligen den att statsråd, som av regeringen fått sig anförtrott att ensam besluta i vissa ärenden, skall äga att hänskjuta sådant ärende till avgörande i kollektivt forum. Anledningen till att vi icke ansett ytterligare föreskrift påkallad är närmast, att regeringsarbetet alltid måste bygga på ett kollegialt samarbete ledamöterna emellan och att det därför

förefaller otänkbart att ett statsråd, som formellt givits ensam beslutanderätt i ett ärende, skulle begagna sig därav även med vetskap att en kollega bestämt motsätter sig hans beslut. I ett sådant läge kan förutsättningarna för delegationen av beslutanderätten ha väsentligt förändrats. Vid en motsättning av skärpt slag, som icke undanröjes genom kollektiv behandling, bli måhända själva betingelserna för fortsatt regeringssamverkan undergrävda.

Det gällande systemet att alla regeringsärenden avgöras i konselj i närvaro av samtliga statsråd innebär som antytts icke mer än en minimal chans, att statsråd, som av en eller annan anledning har särskilt intresse av ett ärende, för vilket han icke är föredragande och i vars beredning han ej deltagit, kan bereda sig tillfälle genom att ärendet bordlägges till senare konselj att framföra sina synpunkter innan ärendet avgöres. Åtminstone formellt skulle hans nuvarande ringa möjligheter härtill bli än mindre, om beslutanderätten i vissa ärenden överfördes till enskilt statsråd.

Denna olägenhet av en övergång till formell ministerstyrelse i vissa ärenden torde vara närmast skenbar. I praktiken ha vi förutsatt samråd i olika former.

Vi ha dock ansett oss böra förorda tillämpning av ett system, varigenom ledamöterna av regeringen alltid beredas tillfälle att i förväg och mer effektivt än nu faktiskt sker orientera sig om de ärenden, i vilka beslut skall meddelas av enskilt statsråd. Den enklaste formen härför synes oss vara att vederbörande statsråd låta upprätta sammanställningar över de beslut, de avse att under veckan meddela, och att dessa sammanställningar hållas tillgängliga för kollegerna senast någon dag innan beslut formellt gives. Det kan naturligen förekomma, att behov anmäler sig att fatta

beslut med mycket knapp tidsfrist före dess expediering. Så sker i sak även nu och någon försämring av den potentiella kännedomen om sådant statsrådsbeslut behöver i vart fall icke föranledas av den tilltänkta anordningen.

Som central för utläggning av dylika sammanställningar bör kunna anlitas det av oss i det följande föreslagna regeringskansliet. Genom att förteckningarna samlas hos regeringskansliet skulle förutsättningar även skapas för viss central översyn ur samordnings synpunkt. Frågan om sådan information statsråden emellan liksom samordningsverksamhetens närmare organisation synes oss vara en intern regeringsangelägenhet.

Vi ha så pass utförligt uppehållit oss vid utformningen av delegationsmöjligheten, då vi tillskriva denna ett primärt värde. För slutlig handläggning av ärenden, som böra tilläggas kollektiv karaktär, ha vi hittills använt det opreciserade uttrycket »i kollektivt forum».

Vilket är det forum som härmed avses? Eller kan härvidlag ifrågasättas mer än ett forum?

Nuvarande forum för formell slutbehandling av regeringsärenden är den som »konseljen» allmänt betecknade föredragningen inför statsöverhuvudet. Vi vilja i förbigående notera, att termen konselj lika väl skulle kunna användas för ett ministerråd som för ett regeringssammanträde under konungens ledning.

I våra direktiv heter det: »det finns anledning att överväga, i vad mån konseljbehandlingen i sin nuvarande form bör bibehållas».

Denna handläggningsform är visserligen enligt vad som omvittnats under våra hearings enkel och smidig och tillgodoser praktiska registreringsbehov.

Detta behov av registratur kan icke

vara en i och för sig tillräcklig anledning för behandling inför statschefen i konselj. Annan form därför kan naturligtvis åstadkommas. Kravet måste för övrigt självfallet tillgodoses i annan ordning beträffande beslut efter delegation. Blir sådan delegation utnyttjad i större skala, så avlastas för övrigt konseljen i motsvarande mån.

Problemet i vad mån nu som konseljbehandling betecknade föredragning och beslut behöver eller lämpligen bör bibehållas reduceras därmed avsevärt till sin räckvidd.

Motivering för dess bibehållande i mer eller mindre inskränkt omfattning får då snarast sökas i den konstitutionella monarkens personliga roll i en modern parlamentarisk demokrati, vilken roll, hur betydelsefull den än må vara i vissa sammanhang, numera har en rätt snäv omfattning. Därjämte må beaktas sådana historiskt och ceremoniellt betingade grunder som i övrigt göra att föredragning inför statsöverhuvudet ter sig naturligt och lämplig.

Då sådana grunder kunna göras gällande blott för ett mycket ringa antal ärenden, har det för oss varit naturligt att pröva lämpligheten av att som nytt forum för handläggning av en huvudpart kollektivt betonade ärenden införa allmänt regeringssammanträde (ministerrådet) som formell sista instans för ärenden, vilka icke anses böra delegeras. I ett flertal demokratier är ju ministerrådet en formellt beslutande instans; endast ett ytterligt ringa antal frågor bli underställda statschefen.

En nyordning som skulle innebära att den formella beslutanderätten i regeringsärenden, som icke delegerats, överflyttas till ministerrådet, nödvändiggör regler om beslutsformen i ministerrådet. Under våra diskussioner i denna fråga har övervägts huruvida föredragande statsrådets votum därvid

bör tilläggas särskild betydelse. Vi ha dock kommit till den uppfattningen, att andra regler icke erfordras än om enkla majoritetsbeslut med utslagsröst vid lika röstetal för statsministern, eller vid förfall för denne av utrikesministern eller annan regeringsledamot tjänstgörande såsom regeringens ordförande. Att en sådan beslutsregel bör föreskrivas har syntts oss uppenbart, men vi anse oss dock kunna förutsätta, att den i praktiken sällan kommer till användning, utan att liksom nu de flesta förekommande ärenden avgöras utan formell votering.

En sådan anordning av beslutsformerna synes oss kräva författningsmässig föreskrift om de särskilda ärenden som framdeles böra uttryckligen förbehållas föredragning inför statschefen. Vi förbehålla denna fråga åt våra överväganden framdeles, men vi anse, att dit böra främst höra utnämning och entledigande av regeringsledamöter, inkallande och upplösande av riksdag, fråga om krig och fred samt, i den mån ett dylikt institut införlivas i en moderniserad författning, på Kungl. Maj:t ankommande beslut som röra folkomröstning. Vi föreställa oss att vissa andra kategorier av ärenden, såsom exempelvis utfärdande av lagar, utnämning till vissa chefstjänster av förtroendesysslas karaktär, kunna komma under övervägande. Vid framläggandet av denna plan för uppdelning i olika beslutsformer — av vilka tvenne innebära avgörande i »kollektivt forum» — vilja vi göra uttryckligt förbehåll för den ytterligare belysning och precisering av problemet som vår pågående grundlagsgranskning kommer att ge.

Vi ha följaktligen icke heller velat här närmare precisera arten och omfattningen av de författningsbestämmelser, som må finnas mest tjänliga för genomförandet av denna differen-

tiering i olika slag av formella beslut. Likaså vilja vi lämna öppen rubriceringen av de olika beslutsformerna. Om man t. ex. vill poängtera en tredelning kan man använda beteckningar som »konseljbeslut», »ministerrådsbeslut», »statsrådsbeslut». Vill man däremot understryka att två av de tilltänkta beslutsformerna ha den gemensamma karaktären att komma i tillämpning i ett »kollektivt forum», kan man väl sammanfatta de bägge förstnämnda formerna under benämningen »konseljbeslut», omfattande dels »kungakonselj», dels »ministerkonselj». Detta är en mer teknisk sak, som kan tillsvidare anstå.

En sak må här inskjutas som icke varit påpekad i det föregående. Ärenden som gå till »kungakonselj» förutsetta vi så gott som undantagslöst ha varit föremål för allmän beredning. Samtliga statsråd böra därför vara förtrogna med dem. Det står ju för övrigt regeringen fritt att via regeringskansliet förfara på samma sätt som vi i det föregående angett kunna som en intern angelägenhet ordnas i fråga om beslut av enskilt statsråd.

Det må anmärkas att handläggning i ministerråd icke kan väntas bli samma 4-sekundersbehandling per ärende som i den hittillsvarande konseljen. Den kan därför väl komma att uppfattas som mera besvärande än den hittills rådande ordningen. Därest hela fördelningsfrågan vore överlåten till regeringens eget fria bedömande kan måhända en viss ovillighet gentemot »ministerkonselj» komma att påverka uppdelningen av ärendena. För vår del avse vi att denna efter all sannolikhet mer tidskrävande beslutsform skall verka till förmån för att det kollektiva momentet blir mer effektivt tillgodosett. Vi räkna med att redan föreskrift om de ärenden, som skola föredragas inför statschefen,

bör kunna säkerställa ett rationellt utnyttjande av ministerrådet. Härtill kommer att riksdagen genom konstitutionsutskottet få tillfälle att följa utvecklingen på detta område.

Vid övervägande av för- och nackdelar av den konstruktion vi framlägga bör följaktligen icke förbises, att vårt syfte icke varit att ytterligare accelerera beslutstakten utan i stället att sörja för en i sak mer betryggande form för beslut i ärenden av kollektiv karaktär. Hur detta i tillämpningen verkar, beror i hög grad på i vad mån delegationsmöjligheten blir utnyttjad.

Ett argument till förmån för bibehållande av nuvarande konseljbehandling, som framkommit under våra hearings, har varit att man därmed säkerställer önskvärd veckorytm i regeringens och dess kanslis arbete. Vi vilja betona, att vi anse en sådan veckorytm vara av så stort värde att den bör vidmakthållas både i fråga om ministerrådets sammanträden och beträffande beredning av statsrådsbeslut.

Eftersom den särskilda gruppen kommandomål omnämnts i inledningen till detta kapitel, tillägga vi för fullständighetens skull om denna grupp av ärenden följande.

Någon saklig anledning ha vi icke kunnat finna att bibehålla en speciell beslutsform för s. k. kommandomål. Enligt vad vi kunnat utröna utgöres den allra största delen av dessa ärenden, av sådana som redan nu faktiskt avgöras av försvarsministern i kommandoexpeditionen. Att denna huvuddel av kommandomål kan bli föremål för delegation synes oss uppenbart. För den relativt ringa återstoden bör endera av de av oss behandlade kollektiva beslutsformerna kunna få användning. Därest som vi mena en speciell beslutsform icke behöves bringas i användning för dessa ärenden, är det, efter vad vi kunnat se,

överflödigt att i särskild lag definiera vad som skall anses falla under begreppet kommandomål. I praktiken avgränsas de genom den beredningsform, som användes, nämligen att beredningen sker i försvarsdepartementets kommandoexpedition.

Vi understryka ytterligare till sist att grupperingen av ärenden avsedda för den ena eller andra beslutsformen kan komma att betingas av åtskilliga viktiga, i vårt grundlagsarbete väsentliga spörsmål. Däribland nämna vi särskilt kompetensfördelningen, t. ex. beträffande lagstiftningsmakten, mellan Kungl.

Maj:t och riksdagen, avsnittet om den konstitutionella monarkens funktioner och jämväl också den närmare utformningen av den konstitutionella ansvarigheten.

Vår beredning av detta avvägningsproblem kan sålunda icke med denna vår framställning anses avslutad.

Vi ha emellertid icke velat underlåta att, så långt vi funnit det lämpligt på detta stadium, ange hur vi uppfatta den sakliga innebörden av detta problemkomplex med de möjligheter till dess lösning vi här funnit anledning att presentera.

KAPITEL IV

Beredningsformerna

Inledning

Formerna för beredningen av regeringsärendena bygga väsentligen på en numera tämligen fast praxis. Bland annat av uttalanden vid våra hearings ha vi härom inhämtat följande.

De till Kungl. Maj:t inkommande ärendena fördelas mellan departementen i enlighet med föreskrifterna i departementsstadgan. Därvid gäller enligt 5 § att ärende, som enligt i stadgan givna bestämmelser faller inom två eller flera departements verksamhetsområden, skall handläggas inom det departement, till vilket ärendet huvudsakligen hör, och beredas i samråd med cheferna för det eller de övriga departementen.

Inom departementen fördelas ärendena i första hand mellan avdelningarna, d. v. s. statssekreteraravdelning, rättsavdelning, där sådan finnes, och expeditionschefsavdelning samt inom inrikesdepartementet jämväl en landsstatsavdelning. De en avdelning tilldelade ärendena fördelas mellan förekommande byråer eller överlämnas till särskilda föredragande.

Byråchef eller särskild föredragande har att tillse att erforderliga upplysningar och uppgifter föreligga för ärendets prövning. Ärendet skall därefter föredragas för vederbörande departementschef (fackkonsult). Dessa föredragningar äro, åtminstone då det gäller löpande ärenden tillhörande expeditionschefens avdelning eller landsstatsavdelningen, i allmänhet koncentrerade

till viss av vederbörande statsråd, en gång för alla bestämd dag i veckan, *veckoberedning*.

Sammansättningen av de i veckoberedning deltagande kan variera något med hänsyn till ärendena och beror ytterst på vederbörande statsråds önskemål. I regel torde dock, förutom statsrådet, endast avdelningschefen och föredraganden vara närvarande. Det tillgår då så, att föredragandena avlösa varandra i löpande följd. Genomsnittligt torde veckoberedningarna taga bortåt en arbetsdag.

Det må anmärkas att tidigare var sed att en av de båda granskningskonsulterna alltid var närvarande vid veckoberedningarna. Detta har emellertid successivt blivit alltmer sällsynt och nu torde som regel gälla, att granskningskonsult icke deltagar i veckoberedning om ej departementschefen funnit visst eller vissa ärendens speciella innehåll göra konsultens närvaro särskilt önskvärd. I stället sker nu dessa konsulter medverkan vid prövningen av de löpande ärendena så, att då så anses erforderligt, akten i ärendet jämte förslag till beslut sändes till konsulten för granskning eller att vederbörande föredragande föredrager ärendet jämväl för granskningskonsult. Bedömningen av vilka ärenden, som på angivet sätt böra hänskjutas till konsult för yttrande, ankommer i praktiken helt på vederbörande departementschef.

Berör ärende, som föredrages vid veckoberedning, jämväl annat departe-

ment, skall ärendet bli föremål för *gemensam beredning*. Detta tillgår i regel så att handlingarna i ärendet jämte förslag till beslut översändas till det andra departementet med angivande av att gemensam beredning önskas. Däremot torde ytterst sällan förekomma att sådant ärende av den ursprunglige föredraganden föredrages jämväl för den andre departementschefen, utan ombesörjes erforderlig föredragning av det berörda departementets egen personal. Den gemensamma beredningen bekräftas genom påteckning å förslaget till beslut i ärendet. Innebär denna påteckning att förslaget icke eller helt kunnat accepteras av det konsulterade departementet, får ärendet ånyo anmälas för den departementschef, som närmast har ansvaret för detsamma. Kan ändringen icke accepteras, få muntliga diskussioner upptagas mellan departementen. Dessa diskussioner ske till en början på föredragandeplanet men kunna vid behov föras upp till departementschefsplanet. Därvid förekommer att granskningskonsult inkopplas som en tredje part. Endast i ytterligt sällsynta undantagsfall torde förekomma att ärendet hänskjutes till allmän beredning.

Vad förut sagts om veckoberedningen av de löpande ärendena på expeditionschefs avdelning gäller jämväl de betydligt färre löpande ärendena på statssekreterares eller rättsavdelningschefs avdelning med den skillnaden blott, att sistnämnda avdelningschefer ofta torde själva föredraga sina ärenden för departementschefen och att dessa föredragningar icke alltid torde ske i anslutning till de fasta veckoberedningarna utan mera tillfälligt under veckans lopp.

Större ärenden, såsom t. ex. propositioner, lagrådsremisser och nya eller mera genomgripande ändringar av administrativa författningar, d. v. s. i

allmänhet ärenden, som aktualiserats av sakkunnigutredningar, förberedas i regel vid *särskild departementsberedning*. Antalet deltagare i sådan beredning brukar vara väsentligt större än vid veckoberedningarna. Sålunda torde, om ärendet berör även annat departement, detta vara representerat vid beredningen av departementschefen eller dennes statssekreterare eller byråchef. Vidare brukar granskningskonsult ofta deltaga i sådan beredning, liksom det egna departementets statssekreterare även om ärendet icke direkt skulle beröra hans avdelning. Det förekommer även att utomstående sakkunniga kallas till beredningen.

De särskilda beredningarna äro ofta i viss mån av förberedande karaktär i den meningen, att syftet med desamma främst är att draga upp riktlinjer för utformningen av en proposition, en författning, e. dyl. Sedan föredraganden efter beredningen utarbetat utkast till skrivning och detta granskats av avdelningschefen och departementschefen, översändes (delas) korrektur å skrivningen till det eller de departement, vilka ärendet berör, ävensom alltid till statsministern och de båda granskningskonsulterna. I ärenden av allmän natur eller eljest av större vikt delas korrektur till statsrådets samtliga ledamöter. Delning av utkast till skrivning sker regelmässigt då fråga är om proposition, lagrådsremiss, utredningsdirektiv eller författning liksom beträffande svar å interpellation eller enkel fråga.

Delningskorrekturen granskas i departementen i regel av statssekreteraren men ibland i stället av byråchef eller annan föredragande och anmälas därefter för departementschefen. De återställas därefter till det utsändande departementet med anteckning om granskningen och om eventuella ändringsför-

slag. Konsulternas granskning komma vi att behandla i ett senare kapitel.

Sedan de utsända delningsexemplaren återkommit till det departement, dit ärendet hör, prövas eventuella ändringsförslag. Kunna de beaktas, införas de i trycklovsexemplaret. Eljest upptagas diskussioner i saken med det anmärkande departementet. Dessa diskussioner föras i första hand på statssekreterarplanet och först om överenskommelse därvid ej kan träffas, på departementschefsplanet.

En speciell form av gemensam beredning utgör de s. k. *finansberedningarna*, d. v. s. de gemensamma beredningarna mellan fackdepartementen och finansdepartementet rörande uppläggnings- och utformningen av statsverkspropositionen. Till dessa återkomma vi i ett följande kapitel.

Ärenden av mera utpräglad politisk karaktär eller eljest av större betydelse kunna även upptagas direkt i *allmän beredning*. Som förut nämnts kan även till allmän beredning hänskjutas ärenden, i vilket två eller flera statsråd vid gemensam beredning stannat i olika meningar, vilka icke kunnat sammanjämkas.

Bestämningen av vilka ärenden, som skola upptagas vid allmän beredning, ankommer i första hand på vederbörande departementschef. Denne har att anmäla ärendet till statsministern, som, om han finner allmän beredning påkallad, upptager det på ett kallelsekort till allmän beredning. Rubriceringen av ärendet brukar därvid vara ytterst kort, t. ex. endast ecklesiastikärende, utnämningssärende e. dyl. Det torde vidare förekomma, att under allmän beredning anmäles ärende, som icke angivits å kallelsekort, liksom att å kallelse till allmän beredning icke anges vilka ärenden som skola förekomma. Särskilt under riksdagstid, då allmän beredning

ibland hålles i riksdagshuset under pågående plenum, torde jämväl förekomma att statsministern kallar till allmän beredning utan att kallelsekort utsändas.

Allmän beredning brukar regelmässigt hållas en gång i veckan å i förväg bestämd dag och tid samt därutöver så ofta det anses påkallat. Behovet av allmänna beredningar växlar givetvis från tid till annan beroende på regeringens sammansättning, det in- och utrikespolitiska läget m. m. samt även säsongmässigt i anslutning till riksdagens propositionstider. I följande förteckning angivas de allmänna beredningar, till vilka under senare år utsänts kallelsekort. Det bör dock anmärkas, att förteckningen icke torde vara fullständig, då materialet hämtats ur ett av förste expeditionsvakten i statsrådsberedningen på eget initiativ fört diarium och uppehåll kan ha förekommit under dennes semester, sjukdom e. dyl. Därtill komma de beredningar, till vilka icke utsänts kallelsekort.

I allmän beredning, som hålles under statsministerns ordförandeskap, bruka såvitt möjligt samtliga statsråd vara närvarande. Ärende kan föredragas av vederbörande statsråd själv eller av statssekreteraren eller byråchef eller annan föredragande i det departement, till vilket ärendet hör. Särskilt under krigsåren torde jämväl ha förekommit att ärende föredragits av kommissionsordförande eller annan utomstående. Har ärende föredragits av annan än statsråd får föredraganden, sedan han besvarat eventuella frågor, avlägsna sig från beredningslokalen innan diskussionen börjar inom regeringen.

Förhandlingarna i allmän beredning äro helt informella. Under slutet av 1940-talet gjordes ett försök med protokollföring, men försöken avbröts efter en kortare tid och ha icke senare

Antal allmänna beredningar, till vilka diariet för kallelse utgått genom statsrådsberedningen

	Jan.	Febr.	Mars	April	Maj	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dec.	Totalt*
1939									6	10	9	12	37 (4)
1940	8	11	6	8	9	2	6	7	11	12	8	9	97 (12)
1941	5	4	4	5	8	3	6	3	7	6	6	8	65 (12)
1942	6	8	11	4	8	2	2	5	5	10	6	7	74 (12)
1943	4	7	6	5	6	4	3	1	4	9	4	6	59 (12)
1944	4	6	5	3	6	2	2	3	3	6	4	1	45 (12)
1945	8	6	6	3		3		1		2	3	2	34 (9)
1946	2	2											4 (2)
1947		2	6	5	7	6			5	5	9	10	55 (9)
1948	6	6	6	9	8	2	2	1	2	7	4	8	61 (12)
1949	10	6	5	5	7	7		1	7	7	3	6	64 (11)
1950	7	5	6	5	3	3	1	2	5	9	6	6	58 (12)
1951	7	10	6	5	3	3	2		3	4	5	4	52 (11)
1952	5	7	6	7	3	4		1	2	5	4	3	47 (11)
1953	4	7	4	1	1	5			2	6	5	4	39 (10)
1954	3	6	3	2	4	2	1	2	1	5	5	8	42 (12)
1955	3	2				4		1	4	5	5	8	32 (8)
	82 (15)	95 (16)	80 (14)	67 (14)	73 (13)	52 (15)	25 (9)	28 (12)	67 (15)	108 (16)	86 (16)	102 (16)	865 (171)

* Uppgift inom parentes avser antalet månader under vilka anteckning skett för året.

återupptagits. De enda anteckningar, som torde förekomma vid de allmänna beredningarna, äro eventuella minnesanteckningar av skilda statsråd. Särskilt granskningskonsulterna torde åtminstone tidvis plägat göra vissa minnesanteckningar i viktigare frågor.

Någon formell votering torde i vart fall vid enpartiregering sällan förekomma i allmän beredning, utan i regel får diskussionen tjäna vederbörande departementschef till ledning. Åtminstone i mera tveksamma frågor torde dock förekomma, att statsministern gör en sammanfattning av diskussionen och anger regeringens ståndpunkt.

I anslutning till de allmänna beredningarna kan vara anledning att nämna de s. k. *lunchberedningarna*. Sedan många år är det en fast ordning att regeringens ledamöter intaga lunch gemensamt i en lokal, till vilken utomstående icke äga tillträde. Vid dessa luncher föras under statsministerns ledning mer eller mindre formella bordssamtal, därvid aktuella frågor dryftas. Det kan vara frågor av intresse för

samtliga statsråd eller ärenden, vilka endast beröra några departement. Diskussionerna torde i allmänhet ha informatorisk karaktär och mera sällan leda till reella beslut. Skulle diskussionerna visa att i något viktigare ärende råda skilda meningar, torde statsministern ofta hänvisa till fortsatt diskussion vid en följande allmän beredning.

Hearings

Vid diskussionerna under hearings berördes först frågan om att tillskapa ett inre kabinett. Det övervägande flertalet av de tillfrågade uttalade sig mer eller mindre bestämt mot denna tanke.

Det kan bli frö till misstämningar inom regeringen säger en (G. H. Andersson). De som inte tillhöra kabinettet kunna känna sig satta åt sidan. Det skulle väl vara åtskilligt som diskuterades i kabinettet, men någon arbetsbesparing eller tidsvinst kunde det knappast bli eftersom någon kommunikation mellan den inre kretsen och regeringen i övrigt väl finge tänkas. En annan (Erlan-

der) tror att det skulle kännas som en klassificering som somliga inte vill vara med på. Ecklesiastikministern kan t. ex. vara politiskt intresserad och vilja deltaga i överläggningarna om utrikespolitiken. Och varför skulle han inte få det? I vårt land med dess relativt överskådliga och enkla förhållanden torde det knappast föreligga något verkligt behov av en inre regeringskrets, säger en tillfrågad (Undén). Det skulle inte heller vara riktigt lyckligt med hänsyn till dem som stode utanför kretsen att det skulle vara en legal anordning med en grupp som hade en annan och mera inflytelserik ställning. Som ett ytterligare skäl mot ett inre kabinett återopas (Ohlin) att därmed skulle följa en utökning av statsrådets antal. Man kan för övrigt aldrig riktigt veta på vilken regeringspost det sitter en man med litet mer än vanlig klokhet och gott omdöme, som det kan vara bra att ha med när en sak dryftas, fast han inte tillhör den inre kretsen. En tillfrågad (Ewerlöf) säger att så länge man kan undvika att på det viset ha statsråd av högre och lägre dignitet är det en vinst för det hela.

Flera andra av de intervjuade (Danielson, Domö, Lange, Lindström, Mossberg, T. Nilsson, Norup, Nothin, Persson, Sköld, Sträng) avvisa utan närmare motivering tanken på ett inre kabinett.

En tillfrågad (Bergquist) tycker däremot att man skulle vinna mycket på att införa ett inre kabinett. Det är ju en hel del frågor som ägna sig bättre för en liten politiskt sammansatt grupp än för en ämbetsmannakrets. Kabinetttet kunde närmast tänkas bestå av statsministern, utrikesministern, finansministern och möjligen försvarsministern. Självfallet skulle de olika departementscheferna kunna kallas till kabinetttet för att diskutera speciella frågor.

Om man utanför de politiska kretsar-

na vill söka fackdepartementschefer, som ha sin väsentliga betoning på att de kan den eller den gruppen av ärenden men som inte ha några starka politiska intressen, och därför går över till ett system med ett större antal statsråd, så blir den naturliga konsekvensen att det blir en kärngrupp i regeringen som har den politiska övervakningen och som praktiskt taget bestämmer det politiska innehållet i regeringens arbete, säger en tillfrågad (Möller).

En tillfrågad (Wigforss), som i annat sammanhang förordar en ökning av statsrådets antal för att minska de enskilda regeringsmedlemmarnas arbetsbörda, antyder att man därvid kunde göra en uppdelning i departementschefer och vad man kan kalla biträdande departementschefer. De senare skulle då inte tillhöra kabinetttet men vara med när de ärenden behandlades, som de representerade. Liknande synpunkter anförs av en annan tillfrågad (Nordenstam). Denne hänför till de biträdande ministrarna de nuvarande statssekreterarna eller expeditionscheferna eller båda grupperna. De skulle därvid få bestämma över vissa grupper av ärenden där principerna äro klara och där det i allmänhet inte händer någon olyckshändelse. Men vore det så att någonting inträffade skulle departementschefen, om han själv beslutat i liknande ärenden, få svara i riksdagen. Om däremot det vore någonting speciellt, som inte underställts departementschefen, då finge den ansvarige statssekreteraren eller expeditionschefen själv gå upp och svara för sina gärningar och försvara sig så gott han kunde.

En annan fråga, som blev föremål för särskild diskussion, avser lämpligheten att inrätta fasta regeringskommittéer för behandlingen av vissa ärendesgrup-

per. De flesta tillfrågade ansågo något behov därav icke föreligga. En av dem (Sköld) säger t. ex. att han i denna fråga endast har en synpunkt, nämligen att man inte skall ha några regler. En regering bör själv finna sina arbetsformer. Man kommer överens i en statsrådsberedning att tre statsråd få gå tillhoppa och klara upp en sak. Det behöver inte kallas regeringskommitté, men man gör så. Man handlar allt efter som läget är. De personliga frågorna spela också en stor roll. Liknande synpunkter anföras av flera tillfrågade (S. Andersson, Domö, Erlander, Lange, Lindström, Ohlin).

En av de tillfrågade (Hedlund) säger sig ha den uppfattningen att försvarsfrågorna nog skulle behöva samordnas så att det militära försvaret, civilförsvaret, det ekonomiska försvaret och sjukvårdsberedskapen i mån av behov behandlades gemensamt på något sätt. En lämplig väg vore kanske att statsministern satt ordförande i en grupp, där försvarsministern, inrikesministern, kommunikationsministern och handelsministern skulle vara med.

Frågan om riksdagsmedverkan i regeringskommittéer berördes av ett par intervjuade. En av dem (Bergquist) anser att det skulle vara av värde om man hade några riksdagsrepresentanter med i de statliga löneförhandlingarna. Då hade man inte bara skenet av att riksdagen hade med detta att göra utan ett reellt innehåll med möjligheter för riksdagsrepresentanter att påverka förhandlingsresultaten. De skulle därvid ingå såsom parter. Skulle de endast stå som ett råd, bleve deras inflytande mera begränsat. Den andre, som berört denna fråga (Karleby), anser att det skulle kunna diskuteras att man såväl beträffande försvarsfrågor som på lönesidan skulle på ett förberedande stadium kun-

na koppla in representanter för riksdagen för att ge dem ett reellt inflytande. Men han anser detta å andra sidan betyda att man ställer riksdagen fullständigt åt sidan och inför fait accompli. Vore en sak uppgjord i löne- eller försvarsrådet, vore det en ren formsak vad som sedan skedde.

Beträffande de allmänna beredningarna framfördes olika synpunkter i skilda avseenden. Vad först angår frågan om lämpligheten av att föra protokoll vid allmän beredning, ställde sig flertalet av de tillfrågade avvisande till tanken. Av de olika motiveringar, som framfördes, må följande återgivas här.

Diskussionen blir mycket mera fri utan protokollföring. På det sättet komma också många flera synpunkter fram. Man uttalar sig vårdslösare och det kan i vissa fall ha sin betydelse. De mera förutsättningslösa och inkonventionella diskussioner, som nu förekomma i allmän beredning, skulle bli betydligt mera dämpade ifall det blev protokollföring (T. Nilsson).

Det skulle säkerligen vara besvärande med en stenograf närvarande vid den fria diskussionen i de allmänna beredningarna där de politiska aspekterna anläggas och som bruka ta vid sedan föredragande tjänstemännen lämnat beredningens deltagare alla faktiska uppgifter. Det är ett värde att en sådan fri diskussion kan pågå utan att den protokollföres (Lindström).

Det förefaller som om de allmänna beredningarna fungerade fullt tillfredsställande utan protokollering. Visst kunde det vara intressant för forskningen att kunna ha en och annan sak protokollförd, men för arbetet inom regeringen behövs det absolut inte (Persson).

Protokollföring i allmän beredning

är inte lämpligt. En sådan skulle säkerligen lägga onödigt band på deltagarna — taga bort den fria form och spontanitet, som präglar överläggningarna (Domö).

Protokollföring skulle kanske vara nödvändigt om man hade beredningen som ett korrolarium till en ministerstyrelse, men eljest torde inte vara mycket vunnet därmed om man vill effektivisera regeringens arbete (Lange).

Det närmast till hands liggande är naturligtvis att statsrådsberedningen för protokoll. Om emellertid dessa protokoll skulle vara stenografiska, skulle det ju komma att i hög grad ändra överläggningens karaktär. Om man gör protokollen kortfattade, kunna de naturligtvis i alla fall vara nog så upplysande och mera värda än politiska dagböcker. Men man måste nog säga, att även mera kortfattade protokoll skulle komma att ändra överläggningarnas karaktär på ett icke önskvärt sätt, d. v. s. göra dem mera bundna och mindre otvungna. För det andra är det faktiskt så, att en hel del beslut i statsrådsstyrelsen fattas inte under formella statsrådsberedningar utan vid de dagligen förekommande gemensamma luncherna, vilket får anses försvåra protokolleringen. För det tredje kan som ett skäl mot protokollen anföras, att från utrikesnämndens sammanträden fördes tidigare s. k. UD-anteckningar, men det råder inte mer än en mening om dessa, nämligen att de äro komplett oanvändbara. De ge ingen rättvisande bild av vad som faktiskt förekommit. Drar man därav den slutsatsen, att kortfattade protokoll inte lösa problemet kan — med vad förut invänts mot stenografiska protokoll — dras den slutsatsen att protokollering ej är någon lösning (Ohlin).

Protokollering skulle bli något fullständigt olidligt. Varje statsråd skulle

ju behöva sätta sig ner och justera sina yttranden. Det går helt enkelt inte och vore också meningslöst. Det har man väl börjat tänka på för att folk skall slippa att göra särskilda anteckningar till sina memoarer (Sköld).

När det i allmän beredning förekommer något mycket viktigt ärende, där man liksom hör historiens vingslag genom rummet, förs det kanske protokoll, dock inte av någon sekreterare. Ibland kanske det kunde vara önskvärt att det oftare fördes protokoll, men utan protokollföring förs det ett friare språk. Man vågar tänka högt ibland och kan göra det på ett annat sätt, när man vet att det inte skrivs in i något protokoll (S. Andersson).

Protokoll behövs inte och man skall låta bli allt sådant som bara är ägnat att krångla till saker och ting (Levinson).

Det är ofta så oerhört ömtåliga saker som avhandlas i en regering. Det kan finnas situationer då det är olämpligt att skriva ner saker på ett papper, särskilt då någon som inte tillhör regeringen är närvarande i rummet (Quensel).

Skulle protokollföring genomföras konsekvent, skulle statsråden få lägga ned ganska mycket arbete på att få strikta och helt exakta beskrivningar. Det skulle säkert behövas en eller ett par tjänstemän, som bara sysselsattes därmed och det skulle också innebära en ökad belastning för vederbörande departementschef (Gjöres).

Avvisande inställning till protokollföring uttalas även av ett par andra intervjuade (Ewerlöf och Nordenstam).

Å andra sidan uttalade flera tillfrågade mer eller mindre direkt sympatier för tanken att införa protokoll vid allmän beredning. Följande motive- ringar härför framfördes.

Man bör nog föra protokoll, åtminstone i viss utsträckning. Därvid skulle väl ärendets art, beslutets beskaffenhet och antalet reservanter antecknas. Diskussionsprotokoll skulle däremot icke vara lämpligt. Det som förekomme vid de s. k. lunchberedningarna och beredningarna i riksdagshuset finge anmälas vid nästa allmänna beredning och tas upp där för att man överhuvudtaget skall betrakta ärendena som behandlade i allmän beredning (Hedlund).

I fråga om protokolleringen vid statsrådsberedningarna måste man säga, att det på ett sätt är en mycket stor brist att det inte föres protokoll. Efteråt har man ingen aning om hur det ena eller andra statsrådet ställde sig. Det skulle emellertid vara för mycket att ta upp på band allt som sägs i statsrådsberedning. Det skulle räcka med en notering av vilka meningar som komma fram (Bergquist).

Det engelska systemet borde tillämpas. Det innebär ett slag av diskussionsprotokoll. Man ger en relativt kort sammanfattning av de väsentliga yttrandena och då närmast vederbörande departementschefs yttranden. Till sist en »conclusion», en sammanfattning av de beslut som man kommit till (Andrén).

Det vore rimligt att det fördes protokoll vid allmän beredning och de borde vara stenografiska. Invändningen att statsråden då skulle bli mera återhållsamma saknar grund. Vågar de inte säga vilken mening de har, så får de stå sitt kast (Möller).

Det finns naturligtvis ett rationellt motiv för en protokollföreläsning vid allmän beredning, nämligen i fall det blir diskussion efteråt vad man kommit överens om. Men i allmänhet är det ju så att en allmän beredning rör sig om ett ärende, som är specifikt för ett fackdepartement och ofta en kontro-

vers mellan fackdepartementet och finansdepartementet. Då blir ju fackministern och finansministern personligt engagerade och följa sedan ärendet och se till att det blir vad man kommit överens om. Men det kan inte förnekas att en mera regelmässig protokollföreläsning i allmän beredning kan ha ett vettigt skäl för sig (Sträng).

Om man själv fört anteckningar och går tillbaka till dem efter 10 år, blir man förvånad över hur snabbt minnesbilden förryckes. Så nog föreligger ett behov av anteckningar. Den allvarligaste svårigheten ligger emellertid i det faktum, att det är så kolossalt mycket ärenden som avgöras liksom under hand. Det ligger också naturligtvis någonting i att man vid protokollföreläsning blir försiktigare (Erlander).

Ytterligare en tillfrågad (G. H. Andersson) uttalar att man mycket väl kan tänka sig protokollföreläsning inom statsrådsberedningen.

Några tillfrågade uttala tveksamhet i frågan och göra uttalanden såväl för som emot tanken.

Frågan är tveksam, säger en intervjuad (Undén). Man borde i vart fall anteckna vilka frågor som varit uppe i allmän beredning. Trodde tidigare att man skulle kunna ha något kortare protokoll med kort angivande av ärendet och de olika meningar som kommo fram. Men erfarenheterna från utrikesnämnden tyder på att det inte finns någon medelväg mellan att antingen icke ha några protokoll alls, fränsett en förteckning på ärendena, eller också stenografiska protokoll. I de flesta fall är det ju så att en fråga inte tas upp till allmän beredning förrän det påkallas något slags beslut. Då exekveras beslutet av departementschefen, om det blir positivt, ganska omedelbart. Man behöver alltså inte befara, att det något år ef-

teråt återopå någon överläggning i allmän beredning. Däremot kan det vara ganska oklart vad olika medlemmar av regeringen tagit för ståndpunkt vid den allmänna beredningen. Det kan naturligtvis hastigt nog glömmas bort (Undén).

Under 1600-talet och för 1700-talets del under frihetstiden förde man diskussionsprotokoll i rådet. För den historiska forskningen äro dessa protokoll mycket intressanta, enär man får de olika uppfattningar belysta, som gjort sig gällande vid avgörandena. Nu då sedan Gustaf III:s tid icke föras sådana protokoll, utan blott beslutet jämte någon enstaka gång en avvikande mening registreras, äro formerna enklare men viktiga historiska avgöranden kunna icke studeras med samma noggrannhet (Holmbäck).

Protokollföring lägger nog nästan alltid sordin på yttrandena. Det blir så om allting skall protokollföras. Å andra sidan kan man naturligtvis säga, att det är underligt att det skall vara förflutet i luften allt som sägs i en statsrådsberedning, särskilt när man gör en jämförelse med de gamla rådsprotokollen där hela överläggningen i rådet ofta avspeglas. Och nu är detta överflyttat till statsrådsberedningen och man får aldrig veta någonting. Eftervärlden kan aldrig se hur ett ärende har behandlats (Quensel).

Ett par tillfrågade berörde frågan om eventuella protokoll i allmän beredning skulle underkastas konstitutionsutskottets granskning. Att dra in protokollen till konstitutionsutskottet skulle vara mindre lämpligt, säger en tillfrågad (Bergquist). Först och främst skulle protokollen då säkerligen bli mycket innehållslösare än de annars skulle bli. Sekretariatet skulle vinnlägga sig om allmänna fraser. Om det inte skedde skulle vederbörande statsråd uttrycka

sig som statsmän av en äldre skola och uttala sig i så allmänna och försiktiga ordalag, att protokollet skulle sakna allt intresse.

Man bör inte utan vidare säga nej till tanken att protokollen skulle ställas till konstitutionsutskottets förfogande, anser en tillfrågad (Möller). Men man måste då vara säker på att konstitutionsutskottet håller fast vid en mycket säker diskretion.

Om det sitter 16 ledamöter i en regering, är det ingalunda så, att de hålla sig med samma uppfattning i alla frågor. Presumtionen är snarast den, att de måste ha ganska olika meningar. Det har ju också varit rätt kraftiga meningsbrytningar i regeringen. Ibland har det stått 8 mot 8. När beslutet väl är fattat, kräver egentligen lojaliteten att de som äro i minoritet underordna sig beslutet, så att regeringen utåt framstår som enig i dessa frågor. Detta gör att uppteckningar i statsrådsberedningen inte precis lämpa sig för publicering. En ren reservation hör som bekant till undantagen (Danielson).

Beträffande formerna för allmän beredning framfördes vissa önskemål. En tillfrågad (Wigforss) säger sålunda att vad som saknas är att i tillräckligt stor utsträckning från statsministern utgå kallelser till överläggningar i större frågor redan på ett tidigt stadium. En annan tillfrågad (Danielson) anmärker på att det förekommer kallelser till allmän beredning utan att det anges vad saken gäller.

Frågan om värdet av sammanfattningspromemorior diskuterades av flera intervjuade. En av dem (Ohlin) anser det önskvärt att promemorior utdelas i väsentligt större omfattning än vad nu sker. En annan (Hj. R. Nilson) säger att

det då och då förekommer frågor, där det naturligtvis skulle kunna vara av intresse för statsråden att före beredningen få en kortfattad promemoria att läsa in. Men många av frågorna äro inte av den arten, att det på något sätt skulle erfordras. Att det skulle vara av värde med korta underhandssammanställningar före beredningarna anser även en annan tillfrågad (Kock) men samtidigt säges att frågan ställer sig mycket individuellt och beror på hur människor äro vana att arbeta. För den som är mera ovan vid föredragningsystemet är det naturligtvis av värde att få papperen i förväg. Har man däremot en långvarig rutin beträffande föredragningar, är det inte av behovet påkallat. Liknande synpunkter framföras av en annan tillfrågad (T. Nilsson), som emellertid även framhåller att alltför många promemorior skulle göra att departementscheferna inte kunna läsa igenom materialet, varför de ändå komme att hålla sig till den muntliga föredragningen. Vidare säger en tillfrågad (Bergquist) att det med nuvarande system knappast blir något tillfälle för statsrådets ledamöter att innan statsrådsberedningen tänka igenom de frågor, som skola komma upp, eller att skaffa något eget material för bedömandet. Meningen är ju dock, att statsråden, när det är sådana frågor, som anses böra tas upp i statsrådsberedningen, skola hinna tänka litet på saken och försöka bilda sig en egen uppfattning.

Att statsrådsberedningen skulle vinna mycket på om den kunde få en organisation liknande den som det engelska kabinettet har kommit fram till, anser en intervjuad (Andrén). Det skulle alltså vara föredragningslistor med på förhand utpekade agenda, aktstycken av ett bestämt innehåll, eventuellt aktstycken undertecknade av vederböran-

de departementschef, så att man på förhand vet klart var han står.

En intervjuad (Wigforss) säger att vi väl ändå i stort sett kommit till, om inte politiska statssekreterare, så i alla händelser statssekreterare, som så pass väl samarbeta med ett politiskt statsråd att det vore naturligt om även de vore med vid överläggningar om hela regeringspolitiken.

Värdet av beredningar på ett tidigt stadium understrykes av en intervjuad (Quensel), som säger att det är klart att det är mycket bättre om en sak inte är avgjord när den tas upp. Det är väl alltid så, att har departementschefen bestämt sig för en sak, så driver han den väldigt kraftigt därför att han från början tillkännagivit den som sin egen och det gör han nog i allmänhet.

Måhända vore det önskvärt med vissa på förhand bestämda beredningsdagar och -tider, som regeringsledamöterna kunna ta hänsyn till vid sina engagemang på andra håll, säger en tillfrågad (Lindström). Finns det inga ärenden under en lugnare epok, t. ex. på sommaren, så inhiberas sammanträdet. För övrigt skulle en ökad information departementen emellan lättare uppnås om man hade fler och tätare allmänna beredningar.

En tillfrågad (Möller) reagerar mot systemet att hålla statsrådsberedning i riksdagshuset och säger att något sämre finns inte. Statsråden skola springa och rösta och det röstas inte på samma gång i bägge kamrarna. Det blir därför ingen ordnad överläggning annat än i undantagsfall.

En intervjuad (Domö) anser att formerna för allmän beredning ej böra ändras i annan mån än att om möjligt sammandragspromemorior skulle ställas till statsrådets förfogande före eller vid beredningen.

Ett par tillfrågade (Nordenstam och

Wigforss) anse att man inte bör uppställa några regler angående allmän beredning och en (Erlander) uttalar att det inte skulle lyckas att ge någonting annat än mycket allmänna råd för hur regeringsarbete skall drivas enär detta i stor utsträckning beror dels på personerna och dels på de förhållanden under vilka regeringen arbetar.

Frågan om en fastare reglering av de gemensamma beredningarna behandlades av några intervjuade. En av dem (Sköld) säger därom, att de gemensamma beredningarna ha otroligt många former. Det kan vara allmän statsrådsberedning, där alla statsråden delta, eller det kan vara en beredning, där ett litet antal människor delta. Det kan också vara på det sättet att det skickas över ett propositionsutkast från ett departement till ett annat där det med rödkrita är understruket att det är fråga om gemensam beredning. Då blir det statssekreteraren i det mottagande departementet, som får se till att departementschefen där informeras om vad som håller på att ske. Det kan vara en telefonpåringning från ett annat departement, där det sägs att vi fäster statsrådets uppmärksamhet på att här finns en fråga som ni också har intresse av och där vi måste anteckna gemensam beredning. Men att det står gemensam beredning utan att den som är antecknad såsom deltagande i beredningen är informerad, förekommer inte. Anteckning om gemensam beredning är så till vida formell, att den inte tar upp mer än dem som rent konstitutivt äro inblandade. Något praktiskt behov av att få andra antecknade föreligger inte eftersom regeringen ändå är solidariskt ansvarig.

En tillfrågad (Persson) anser att det skulle vara önskvärt om det i protokollet antecknades när de konsultativa

statsråden verkligen tillfrågats. För närvarande antecknas endast på akten i ärendet att det föredragits för den eller den konsulten.

Ett par intervjuade (S. Andersson och Lange) anse att förfarandet vid gemensam beredning bör bedömas från fall till fall och inte regleras generellt.

I anslutning till frågan om formerna för gemensam beredning diskuterades även frågan huruvida de i en sådan beredning deltagande statsrådets ansvar endast skall avse beslutet eller även, då fråga är om en proposition, föredragandens motivering. En tillfrågad (Ohlin) uttalar härom, att en väg att undgå detta att statsråden till synes bli mer eller mindre bundna av uttalanden, som de i och för sig inte gilla, är naturligtvis att vederbörande statsråd inte instämmer i föredragandens anförande utan endast i det förslag, som han framställer. Det skulle kunna lägga grunden till en praxis, att frågan vad vederbörande godkänt eller inte godkänt av motiveringen blir något mera svävande. Det finge sedan bli en politisk omdömesfråga i vad mån det får anses att han godkänt någonting genom att inte reservera sig till protokollet. Det är klart, att en sådan praxis även kan medföra vissa nackdelar, men det är dock att föredraga att ansvarigheten för de övriga statsråden uppmjukas.

Att statsrådets solidariska ansvarighet endast skulle gälla slutet och ej motiveringarna anser en tillfrågad (Hedlund) stämma mera med verkligheten. Vad departementschefen anför i en proposition skulle endast gälla som hans personliga motivering. Det är möjligt att detta skulle leda fram till att i vissa fall andra statsråd också vill ha fram sin motivering.

I realiteten uppfattar man det väl så, att departementschefens yttrande i en

proposition inte nödvändigtvis behöver täckas av en enhetlig mening inom regeringen, säger en av de tillfrågade (Undén). Å andra sidan är det ju ofta stora debatter om skrivningar av departementschefens yttrande. Där kan alltså kompromissen ligga.

Å andra sidan säger en tillfrågad (Sköld) att statsrådets ansvar ej bör begränsas till hemställan. Det vore ett underlättande, som inte är nyttigt. Litet svårt skall det vara att komma överens. Så enkelt får det inte vara att komma överens, att man låter bli att komma överens.

Utredningen

Det ligger i sakens natur att många frågor behöva diskuteras inom en regering utan att föranleda formella beslut. Oavsett införande av beslut av regeringen in pleno (ministerråd) torde därför föreligga behov av allmänna beredningar. Dessa beredningar synas oss emellertid böra betraktas som helt in-terna rådslag och icke böra göras till föremål för formell reglering. Vi vilja dock i anledning av vad som uttalats vid våra hearings understryka värdet av att vid sammankallande av allmän beredning såvitt möjligt tillämpas skriftlig kallelse och att i sådan kallelse åtminstone med några ord angivas vilka frågor, som avses skola komma upp till behandling. I vissa fall torde även kunna vara anledning att vid kallelsen bilägga någon kortare promemoria rörande den närmare innebörden av fråga, som skall behandlas. I vilken omfattning nu antydda former skola tillämpas torde emellertid böra ankomma på regeringen att själv bestämma, därvid hänsyn kan tagas till inom den sittande regeringen förefintliga intressen och önskemål.

Vad särskilt gäller frågan om protokollföring av förhandlingarna i allmän beredning anse vi att, även om dylika anteckningar givetvis skulle vara av värde ur forskningssynpunkt och måhända i vissa fall även för rekonstruktion inom regeringen av tidigare behandling av någon fråga, direkt upptagning av alla förhandlingar skulle kunna vara till hinder för en fri och givande diskussion inom regeringen. Enligt vår mening bör det närmast ankomma på statsministern att avgöra, huruvida anledning finnes i allmänhet eller i vissa fall att låta föra anteckningar om vad som förekommer under allmän beredning. Skulle behov anses föreligga av någon form av protokollföring, torde denna kunna utföras av befattningshavare i det av oss i det följande föreslagna regeringskansliet. Några formliga föreskrifter om protokollföring i allmän beredning synes oss sålunda icke böra meddelas.

I anslutning till frågan om formerna för allmän beredning vilja vi något beröra även förslaget om anordnande av ett inre kabinett. Enligt vår uppfattning torde behov av sådan anordning icke föreligga inom en så begränsad regeringskrets som den nuvarande. Först om antalet statsråd skulle överstiga ett antal, som praktiskt försvårar gemensamma diskussioner, torde utskottsförfarande vara påkallat. Var gränsen går för ett väl samarbetande kollegium är givetvis svårt att angiva exakt, men det förefaller oss sannolikt att den i varje fall ej ligger under ett antal av omkring tjugu. Den praxis beträffande regeringsarbetets organisation, som förekommer i Storbritannien, där antalet ledamöter är så väsentligt mycket större, anse vi sålunda icke vara tillämplig i vårt land.

En helt annan sak är att samarbetet inom regeringen beträffande ärenden,

som beröra flera departement, även och kanske i än högre grad vid införande av beslutanderätt för enskilt statsråd, förutsätter gemensamma beredningar mellan två eller flera ledamöter av regeringen. I den mån fråga därvid är om ofta återkommande ärenden och allmänna frågor, berörande flera departement, kunna de gemensamma beredningarna komma att anordnas i sådan ordning att samarbetet in casu får karaktären av en regeringskommitté, vilkens varaktighet bör få bedömas efter omständigheterna. Likaledes kan ibland vara anledning för regeringen att hänskjuta viss fråga av större omfattning till förberedande behandling av någon för ändamålet sammansatt grupp inom regeringen. Förhållandena kunna därvid måhända även motivera avdelande av särskild biträdespersonal för att sammanhålla beredningen av dylika frågor, som ankomma på flera departement. I ett senare avsnitt av detta betänkande komma vi att såsom en särskild samarbetsform förorda bibehållande av det sedan flera år tillämpade systemet att åt ett statsråd utan departement uppdrages att samordna frågorna rörande den administrativa försvarsberedskapen. Behovet av dylika samarbetsformer kan emellertid icke angivas generellt utan får bedömas från fall till fall. Åtminstone för närvarande synes oss något behov icke föreligga av någon fast regeringskom-

mitté. Icke heller torde det samarbete, som kan behöva förekomma i form av regeringskommittéer, böra bindas genom särskilda föreskrifter.

Beträffande de gemensamma beredningarna synes det oss angeläget, icke minst med hänsyn till det sakliga ansvaret, att om i prövningen av ett ärende, i vilket beslutanderätten tillkommer enskilt statsråd, deltagit även annat statsråd, detta kommer till uttryck i en anteckning i statsrådsprotokollet. Sådan anteckning bör göras även om ärendet icke direkt berör annat departement, men samråd likväl skett med annan departementschef eller med konsultativt statsråd liksom om samrådet endast skett i den formen, att formell kontakt tagits med departementet genom dess statssekreterare eller annan vederbörande tjänsteman. Vi avse att framdeles närmare pröva, huruvida författningsmässig föreskrift om sådan protokollsanteckning bör meddelas, ävensom frågan om de konsekvenser gemensam beredning bör ha för den konstitutionella ansvarigheten.

I övrigt ha vi icke funnit anledning att gå närmare in på beredningsformerna utan anse att dessa böra få utformas av den för tillfället sittande regeringen på sätt, som finnes ändamålsenligt med hänsyn till regeringens sammansättning, behov och intressen. Nuvarande praxis har icke givit oss anledning till andra kommentarer än de redan anförda.

KAPITEL V

Regeringens sammansättning

Inledning

Efter tillkomsten av 1809 års regeringsform bestod statsrådet till en början av *nio medlemmar*. Två av dessa, utrikesstatsministern och justitiestatsministern, voro ett slags departementschefer. Hovkanslern fungerade huvudsakligen som biträdande utrikesminister. Övriga sex voro uteslutande rådgivare. Som föredragande i statsrådet fungerade fyra statssekreterare, chefer för krigsexpeditionen, inrikesexpeditionen, handels- och finansexpeditionen samt ecklesiastikexpeditionen.

Genom 1840 års departementalreform uppdelades rikets förvaltning i *sju departement*, vart och ett med ett statsråd som chef. Antalet konsultativa statsråd minskades från sex till tre.

Efter en grundlagsändring år 1918 stadgades i § 5 regeringsformen, att departementen skulle vara *minst åtta, högst tio* samt att antalet inom dessa gränser skulle bestämmas genom en av konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag. I samma ordning skulle jämväl departementens benämningar och huvudsakliga verksamhetsområden bestämmas, varemot den närmare fördelningen av ärendena departementen emellan skulle fastställas i administrativ ordning. För varje departement skulle konungen bland statsrådets ledamöter utse en chef och föredragande.

I enlighet med det ändrade grundlagsstadgandet reglerades departementsorganisationen genom lagen den 19 juni 1919 (nr 340) om statsdepartementen,

vari departementens antal fastställdes till *nio*. Genom en provisorisk lag den 14 oktober 1939 (nr 719) om inrättande av ett folkhushållningsdepartement, vilken lag trädde i kraft den 15 oktober 1939 och skulle gälla till och med den 30 juni 1941 eller den tidigare dag konungen förordnade, inrättades ett *tionde* departement, folkhushållningsdepartementet.

Sedan 1941 års riksdag slutgiltigt antagit en grundlagsändring gäller enligt § 5 regeringsformen, att för särskilda grenar av rikets styrelse skola finnas statsdepartement till det antal, som bestämmas genom en av konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag. Departementens benämningar och fördelningen av ärendena, departementen emellan, bestämmas av konungen genom en särskilt utfärdad, offentligen 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.

Jämlikt § 6 regeringsformen i dess nu gällande lydelse skall statsrådet 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 ha förvaltat civil beställning. Av statsrådets ledamöter utnämner konungen en att vara

statsminister och statsrådets främste ledamot.

Gällande lag om antalet statsdepartement och statsråd utan departement utfärdades den 11 april 1947, nr 152. Enligt denna lag skall antalet statsdepartement vara *elva*. Statsråd utan departement skola finnas till det antal, lägst tre och högst fem, som konungen bestämmer.

Departementens benämningar och fördelningen av ärendena departementen emellan, regleras i Kungl. Maj:ts stadga den 29 juni 1950, nr 401, angående statsdepartementen, ändrad genom kungörelser den 6 maj 1955, nr 195, den 16 december 1955, nr 672, och den 19 oktober 1956, nr 509.

Antalet statsråd utan departement är nu fyra, varför regeringen sammanlagt har *femton ledamöter*. Av dessa är en *statsminister*, *elva departementschefer* samt ytterligare tre *statsråd utan departement*. Av dessa senare ha de två, vilka skola ha förvalt civil beställning, allmänt juridiska och administrativa uppgifter och pläga — något oegentligt i vissa fall — benämnas juristkonsulter. Vi beteckna dem granskningskonsulter. Till frågan om deras arbetsuppgifter återkomma vi i ett senare kapitel.

Konsultativt statsråd, som icke är statsminister eller granskningskonsult, beteckna vi i det följande som *fackkonsult*. Sådant statsråd har sina arbetsuppgifter reglerade genom de förordnanden, som jämlikt § 5 regeringsformen meddelas honom att i vederbörande departementchefs ställe föredraga vissa särskilt angivna grupper av ärenden. Dessa grupper äro icke givna en gång för alla, utan växla från tid till annan och brukas bestämmas särskilt för varje statsråd. Vi ha gått igenom alla förordnanden, som intill den 1 januari 1956 meddelats med stöd av § 5 regeringsformen efter det att stadgandet år

1940 fick sin nuvarande lydelse. En sammanställning av dessa förordnanden har fogats som *bilaga F* till detta betänkande.

Hearings

Flertalet av de tillfrågade ansågo, att åtminstone för närvarande icke föreläge behov att öka antalet statsråd, men att regeringen borde ha större rörlighet i detta avseende. Någon förordade dock viss ökning, liksom någon en minskning av regeringen.

En av de tillfrågade (Sköld) säger att i dag torde det väl inte finnas någon anledning att öka antalet statsråd, men man kan inte veta hur det är nästa år. Det kan också hända att nästa år kommer en regering, som är så sammansatt att man kan minska antalet statsråd. Det beror alldeles på hur man ur olika synpunkter varit nödsakad att sammansätta regeringen. Någon princip för antalet statsråd finns inte.

Att huvudregeln bör vara att man skall ha en viss rörlighet och flexibilitet understrykes även av en annan av de intervjuade (Lange), som påpekar hur nya frågor kunna uppkomma, vilka ur rent sakliga synpunkter påkalla ett ökat antal statsråd. Det finns dock naturligtvis en övre gräns, kanske för ett land av vår storleksordning vid 20—30.

Även om måhända i dag inget departement har så stor arbetsbelastning att det ur den synpunkten skulle vara erforderligt med en uppdelning, skulle det vara praktiskt och önskvärt att ha möjlighet till en viss flexibilitet, säger en annan tillfrågad (T. Nilsson). Särskilt vid en regeringsbildning skulle rörligheten vara betydelsefull dels av personliga hänsyn och dels på grund av den större eller mindre tyngd, som ligger över vissa frågor. Det är klart att man kan underställa riksdagen frågan,

men det skulle väcka uppmärksamhet och diskussion. Rörligheten skulle inte innebära någon större risk för onödig ansvällning av regeringen.

Fördelarna med större flexibilitet beträffande antalet statsråd är rätt betydande, säger en av de intervjuade (Erlander). Det kan t. ex. inte vara så roligt att långt i förväg annonsera en regeringsändring. Den nuvarande bundenheten har vållat vissa besvärligheter, då den medfört dröjsmål att ta in nya ledamöter för speciella uppgifter. Risken av att flexibiliteten skulle medföra en avsevärd ökning av antalet statsråd är ej så stor med hänsyn till den goda och sunda praxis, som hittills tillämpats vid svensk regeringsbildning.

Flera av de tillfrågade (G. H. Andersson, S. Andersson, Bergquist, Lindström, Mossberg, Nordenstam, Persson, Undén) uttala sig helt allmänt för att det nuvarande antalet statsråd kan vara tillräckligt, men att viss flexibilitet skulle vara en fördel. Det uttalas t. ex. att det fordras starka skäl innan man ökar antalet (G. H. Andersson). Det nuvarande antalet är en lagom stor grupp om man utgår från behovet av att hålla daglig kontakt med varandra. Men det spelar ingen roll ur denna kontaktsynpunkt om antalet skulle öka med en eller två (Lindström). Det nuvarande antalet är ganska användbart. Det är tillräckligt många för att det skall kunna bli en allsidig diskussion men inte heller så många att det blir tungrott.

Av arbetsmässiga skäl finns ingen anledning att öka antalet statsråd utan detta är en rent politisk bedömning, säger en av de tillfrågade (Sträng). Om konstellationen vid en regeringsbildning tvingar fram ett större antal poster är detta en helt annan sak.

Ett par av de intervjuade (Kock, Lundberg) uttala sig mera bestämt mot varje ökning av antalet statsråd. Sexton

personer är kanske litet för mycket i en grupp om man skall arbeta intensivt, säger en av dem (Kock). I en så pass stor grupp blir det naturligtvis många ärenden som aldrig komma upp till allmän beredning utan skötas av ett eller ett par departement i gemensam beredning. Det är klart, att med den omfattning regeringsarbetet fått, kan ett statsråd inte följa med vad som händer och sker på alla fronter. Den andre framhåller att koordinationen inom regeringen departementen emellan underlättas genom att vi ha relativt få departement och statsråd. Om man ser på den villervalla i detta avseende, som man kan konstatera i England, finner man det svenska systemet synnerligen överlägset. De enskilda statsrådets arbetsböda är närmast en lägningsfråga. Även om man gör fler departement skall man finna departementschefer som på grund av svårigheter att organisera sitt arbete kommer att vara hetsade, jäktade och överlastade med arbete.

En tänkbar väg att lätta statsrådets arbetsböda är en utvidgning av regeringskretsen, vare sig det sker i den formen att man skapar nya departement eller att man har regeringsledamöter åt vilka vissa ärenden äro hänvisade, säger en intervjuad (Wigforss). Men om antalet regeringsledamöter därigenom skulle bli så stort, att överläggningarna inom regeringen skulle försvåras, är svårt att säga. Det är ju inte lätt att säga var gränsen går för en verkligt fruktbar diskussion inom en krets, men det förefaller som om det nuvarande antalet vore tillräckligt. Det torde vara svårt att tänka sig att det skulle kunna gå upp till 20.

I anslutning till frågan om regeringens sammansättning diskuterades med några intervjuade fördelar och olägenheter dels av ett system med bitrådan-

de departementschefer i egentlig mening och dels av nuvarande system med fackkonsulter. Härom uttalades bland annat följande.

Beträffande systemet med biträdande departementschefer framhåller en av de intervjuade (Quensel) att detta system ej prövats i Sverige. Det skulle innebära att departementschef bemyndigades att till någon annan överlämna de ärenden som han själv bestämde. Vid val av regeringsmedlemmar skulle sålunda somliga utses efter andra principer än som för närvarande är ledande vid val av statsråd. Man skulle med andra ord sänka pretentionerna, åtminstone dem på politisk och allmänorienterad kompetens, beträffande dem som skulle tjänstgöra som biträdande departementschefer. Följden skulle bli att en efter nuvarande begrepp inte fullt statsrådsmässig person komme att tjänstgöra som beslutande i sista instans. Endast om alla statsråd äro formellt fullt likvärdiga kan man tillgodose kravet på full ansvarskänsla och mesta möjliga kompetens.

En anordning med biträdande departementschefer av den typ, som förekom tidigare då departementens antal icke var så stort, leder naturligen till en departementsuppdelning och då är det fråga om det inte är en bättre ordning att direkt göra en uppdelning, säger en av de tillfrågade (af Geijerstam).

En annan av dem som berört frågan om biträdande departementschefer (Sköld) uttalar att det inte är lyckligt med olika slag av statsråd. De måste vara jämställda. Det finns inte människor som roas av att vara nummer två. Skall det bli något ordentligt gjort, måste var och en ha sin bestämda uppgift. Systemet med statsråd, som kunna överta vissa grupper av ärenden från departementschefen och självständigt svara för dem på eget ansvar, är bättre än

tanken på biträdande departementschefer.

En av de intervjuade (Hedlund) säger att vad han framför allt tror på, när det gäller begränsning av arbetsbördan, är att avdela vissa ärenden helt och hållet från departementschefen och överföra dem till något annat statsråd.

Systemet med fackkonsulter är en mycket smidig och praktisk utväg, säger en annan tillfrågad (Undén). Det kan tillämpas på olika sätt, alltefter de personalresurser som finnas. Det kan vara så att man särskilt önskar en person för vissa ämnesgrupper. Men det kan också vara så att man är angelägen att befria en departementschef från en viss grupp av ärenden, vilken han varken intresserar sig eller passar för. Å andra sidan uttalar en annan av de tillfrågade (T. Nilsson) att systemet kan vara önskvärt såsom betingat mera av politiska än av strängt arbetsbetonade skäl.

Flera av de tillfrågade ställa sig helt allmänt positiva till möjligheten av att använda fackkonsulter (S. Andersson, Domö, Levinson, Persson, Schlyter, Sköld, Wigforss).

En av de tillfrågade (Danielson) säger sig inte vara främmande för tanken att även granskningskonsulterna skulle kunna få speciella ärenden, där de inte endast realiter hade särskilt inflytande utan också tillades formella befogenheter med befriande av departementschefen.

Som skäl mot systemet med fackkonsulter har å andra sidan anförts, att det ytterst innebär att departementens och därmed departementschefernas antal ökas, vilket icke är önskvärt (Quensel). Departementschefen vill naturligtvis förbehålla sig de mest avgörande ärendena. Fackkonsulten får arbeta litet i utkanterna på området och det blir ett slit på högsta planet mellan stats-

sekreterare och expeditiöschef, säger en annan (Sträng). Vidare göres gällande att det blir en viss uppluckring av det inre regeringsarbetet och departementen. Det blir svårigheter att hålla reda på hur de olika ärendena ligga (Mossberg).

Systemet med fackkonsulter skapar, uttalar en tillfrågad (Lundberg), en viss förvirring och osäkerhet, ty ärendena höra ofta samman med andra ärenden inom departementet. Man skönjer olika nyanser i uppfattningen mellan den ordinarie departementschefen och fackkonsulten, och det ger en viss osäkerhetskänsla. Bättre om man försökte öka departementens antal, ifall man anser det vara för mycket arbete på de flesta departement.

Liknande synpunkter anföras av ytterligare några tillfrågade. Systemet splittrar departementsarbetet ganska mycket, säger en (af Geijerstam). Skall det tillämpas, bör fackkonsulten ha en egen statssekreterare och ett eget kansli, i vilket fall man är säker på att det blir ett eget departement. En annan (Eckerberg) säger att arbetet antagligen löper lättare och enklare om man inte har två statsråd som agera i samma ärendegrupper. Det blir dubbelfördragningar och ökade samordningsbesvär genom ett sådant arrangemang. En tredje (Lundberg) säger att det värsta man som tjänsteman över huvud taget kan råka ut för är att få fler statsråd i departementet. Det blir konkurrens mellan statsråden om vem som skall få lägga beslag på den mesta tiden när det gäller ämbetsmännen, vem som får dagen, respektive natten etc. Man kan dela departementen, men man bör inte ha fler chefer i samma departement.

Under våra hearings framfördes den tanken, att någon eller några av statsrådets ledamöter huvudsakligen skulle

ägnas åt den politiska bedömningen av regeringsärendena såsom politiska konsulter. Flertalet av de tillfrågade ställde sig emellertid avvisande till tanken.

Man får ju räkna med att i allmänhet äro regeringsmedlemmarna politiker, i varje fall så pass erfarna politiker att någon politisk konsult för deras del blir meningslöst, säger en intervjuad (Sköld) och tillägger att det ju är statsministern, som är den rådgivande i sådana fall.

Även en annan tillfrågad (Lindström) framhåller att alla statsråd, som rekryterats ur riksdagen eller ur det aktiva partilivet, egentligen ha samma förutsättningar för politiska bedömningar som vad några till äventyrs för ändamålet särskilt utvalda konsulter skulle kunna ha. En tillfrågad (Domö) påpekar att de politiska konsulterna skulle få sin verksamhet delad på högst olika ärendegrupper inom flera departement och därtill svårigheten att behöva arbeta med flera olika statssekreterare och expeditiöschef. Även andra tillfrågade (Eckerberg, af Geijerstam, Lange, T. Nilsson, Norup, Sträng) uttala sig direkt emot tanken på politiska konsulter.

Ett par intervjuade (S. Andersson, Undén) påpeka att någon befattning som politisk konsult kan vara av värde vid en regeringsbildning där flera partiordförande ingå.

Om man med politisk konsult menar någon slags speciell politisk propagandaminister, som exempelvis sköter public relations, så kan det ligga någonting i tanken säger en tillfrågad (Sträng).

Det påpekas även (Möller), att om man inför systemet med ett inre kabinett, så måste det förutsättas att medlemmarna av detta kabinett icke är alltför mycket belastade med löpande ärenden.

En av de tillfrågade (Wigforss) finner tanken på politiska konsulter ej vara omöjlig. Regeringsarbetet är emellertid en sådan sammanvävning av konkreta uppgifter och tankearbete att en konsult, som vore satt att tänka över låt säga den ekonomiska politiken, finge ha en stadig omedelbar kontakt med finansministern. Han finge s. a. s. avlyssna dennes hemliga tankar. Han finge vara med på ett sätt så att man egentligen är framme vid frågan, om han inte skulle vara ekonomiminister själv och att den andres arbete begränsas. Det har dock inte varit främmande för många regeringsbildare att någon av medlemmarna mera skulle fylla uppgiften som allmän politisk konsult.

En av de intervjuade (Bergquist) framförde tanken på särskilda expeditionsministrar. De skulle få överta mycket av småärendena i de skilda departementen och stå ansvariga för dessa ärenden. Den gamla uppfattningen om konsulternas uppgifter var att de skulle vara juridiska rådgivare. På den tiden då man hade oerhört mycket besvär-ärenden av juridisk natur i regeringen, voro konsulterna i hög grad upptagna av att just ägna sig åt att knäcka dessa besvärsmål. Man skulle nu kunna få en liten grupp av ärenden, som onödigt belastade departementschefen, överförd till vederbörande konsult. Det skulle vara föredraganden i respektive departement som skulle föredraga ärendena för konsulten, så att denne skulle få all erfarenhet som fanns inom departementet. Sedan finge man naturligtvis räkna med att vederbörande skulle ha förstånd att samråda med fackministern beträffande rutinärenden med principiell innebörd.

Tanken avvisas emellertid av de övriga intervjuade, som berört saken. En

säger t. ex. att det har ett visst värde för varje departementschef att få kontakt med de ärenden som hänföra sig till departementets verksamhet. Han säger sig ha den uppfattningen att departementschefernas insyn i ämbetsverkens arbete snarare skulle behöva ökas och vidgas, så att de bleve i tillfälle att framställa förslag till ändringar i den mån det är påkallat (Hedlund).

En tillfrågad (Nothin) anser att i den mån avgörandet av löpande ärenden anses böra bibehållas i regeringen, är väl främsta anledningen den, att man vill bibehålla sambandet med det politiska bedömandet. Och i så fall bör det också vara den departementschef, vilken framlagt propositionerna och gentemot riksdagen svarar för sitt ämbetsområde, som har att träffa besluten i de löpande ärenden, vilka ej anses kunna överflyttas till en utökad regeringsrätt.

Utredningen

Regeringen består för närvarande av en statsminister, elva departementschefer, en fackkonsult (för kort tid sedan två) och två granskningskonsulter. Innan vi gå in på frågan om behovet och lämpligheten av att öka eller minska totalantalet statsråd, torde först få diskuteras frågan om arbetsfördelningen inom regeringen. Därvid är till en början uppenbart, att regeringens ledare och ordförande, statsministern bör, för att helt kunna ägna sig åt de allmänna och stora frågorna, såvitt möjligt vara befriad från löpande arbetsuppgifter. Han bör sålunda endast i undantagsfall samtidigt vara departementschef eller eljest föredragande för särskilda grupper av ärenden.

Beträffande arbetsuppgifterna för övriga statsråd vilja vi först avvisa tanken på särskilda politiska konsulter.

Enligt vår mening måste varje statsråd själv taga sitt politiska ansvar. I den mån en fråga berör regeringens politik i allmänhet, får den behandlas kollektivt under statsministerns ledning. Särskilda politiska konsulter skulle lätt medföra att departementscheferna föll ned till något slags expeditionsmistrar utan eget politiskt ansvar, vilket skulle minska regeringens styrka som ett kollektiv och innebära överflyttning av det politiska ansvaret till en liten grupp inom regeringen. En helt annan sak är att i en koalitions- eller samlingsregering den politiska ledningen får söka sig ändamålsenliga former. Men detta bör regeringen in casu finna form för.

Ikke heller synes oss tanken på att sammanföra löpande ärenden av mindre vikt — närmast från expeditionschefsavdelningarna — till en eller flera expeditionsmistrar vara någon lämplig anordning. Såsom flera intervjuade framhållit, är det angeläget att departementscheferna genom att handlägga de löpande ärendena var och en inom sitt förvaltningsområde kunna följa utvecklingen och beakta och beivra förefintliga brister. Det torde för övrigt möta avsevärda svårigheter att draga en klar och hållbar gräns mellan de ärenden, som skulle behållas av en departementschef, och de som skulle överföras till en expeditionminister. I själva verket torde ett sådant system innebära att expeditionministern finge karaktären av ett slags biträdande departementschef, som finge taga de ärenden, departementschefen överlämnade till hans prövning. Enligt vår mening bör ansvaret för regeringsarbetet uppbäras på jämbördig bas av alla regeringens ledamöter.

Ett antal av regeringens ledamöter bör vara departementschefer och föredragande för de på departementen ankommande ärendena. Hur många de-

partement, som lämpligen erfordras, komma vi att diskutera i nästa kapitel. Vi vilja emellertid redan här angiva, att någon väsentlig ökning av antalet departement icke torde vara påkallad. Vi räkna i förevarande sammanhang med att departementens antal bör under nu förutsebara förhållandena kunna hållas vid högst tretton.

Frågan om antalet departement sammanhänger med frågan om systemet med »fackkonsulter», d. v. s. statsråd utan departement men med uppgift att självständigt handlägga vissa särskilt angivna ärendesgrupper. Av uttalanden vid våra hearings ha vi fått det intrycket, att erfarenheterna av detta system i allmänhet äro goda. Det har medgett en smidig lösning av arbetsfördelningen inom regeringen och möjliggjort anpassning efter de vid varje särskild tidpunkt rådande förhållandena. Denna möjlighet bör enligt vår mening upprätthållas. Att från fall till fall kunna variera sammansättningen av fackkonsulternas ärendesgrupper skapar förutsättningar för hänsynstagande till de skilda statsrådets speciella intressen och fallenhet för skilda slag av ärenden. Vi anse därför att i en regering normalt bör kunna ingå några fackkonsulter. För att icke den normala departementsindelningen skall rubbas alltför mycket, bör dock antalet fackkonsulter vara begränsat, och vi anse att erforderlig arbetslättning för departementscheferna i regel bör kunna vinnas med två fackkonsulter.

Något behov av i egentlig mening biträdande departementschefer ha vi icke funnit föreligga och anse för övrigt en sådan form mindre lämplig med hänsyn till vår förut uttalade mening om det jämbördiga ansvaret i regeringsarbetet.

»Granskningskonsulternas» arbetsuppgifter komma vi att behandla i ett senare kapitel, men vi förutskicka att i

varje fall ett konsultativt statsråd med juridisk och ett med administrativ erfarenhet böra ingå i regeringen. Vi beteckna dem var för sig juristkonsult och administrativ konsult eller gemensamt granskningskonsulter. Det må i sammanhanget framhållas att vi i enlighet med gängse terminologi med uttrycket konsult eller konsultativt statsråd endast avse statsråd utan departement.

Sammanfattas det nu sagda angående antalet statsrådet med olika slag av arbetsuppgifter, blir resultatet att regeringen skulle bestå av en statsminister, högst tretton departementschefer, två fackkonsulter, en juristkonsult och en administrativ konsult eller sammanlagt högst 18 ledamöter.

För att det kollektiva arbetet inom regeringen skall kunna upprätthållas i erforderlig omfattning utan att bli alltför tungrott, bör regeringen icke vara alltför stor. Uttalandena vid våra hearings ge vid handen att den allmänna meningen är, att det nuvarande antalet eventuellt utökat med något eller några statsråd, icke medfört eller kan väntas medföra några svårigheter i detta avseende, utan att en regeringskrets av omfattningen 15—18 kan anses lämplig för att giva diskussionerna erforderlig allsidighet. Dessa uttalanden synas oss böra godtagas och vi utgå från att vid en författningsmässig maximering regeringens storlek bör angivas till högst 18 statsråd.

En särskild fråga i detta sammanhang är huruvida antalet regeringsledamöter med skilda slag av arbetsuppgifter bör regleras i grundlag. För en sådan ordning skulle kunna anföras, att om dessa frågor lämnas oreglerade i grundlagen, risk kan föreligga att antalet successivt ökas och att maximiantalet till slut skulle överstiga vad som kan anses ändamålsenligt för ett effektivt

samarbete inom regeringen. Enligt vår mening är emellertid denna risk obetydlig. En successiv avsevärd ökning av antalet statsråd skulle säkerligen medföra så stora olägenheter ur arbetsteknisk synpunkt, att dessa olägenheter skulle överväga en regeringsbildares eventuella önskan att t. ex. vilja tillgodose olika intressegrupper genom representation i regeringen. Därtill kommer att frågan alltid måste komma under riksdagens prövning som en anslagsfråga. Vidare synes oss viss flexibilitet vara av värde, så att regeringens storlek kan anpassas efter de aktuella arbetsförhållandena. Det torde vara tillräckligt, att regeringens storlek maximeras i allmän lag så att kravet på riksdagens medverkan blir tillgodosett.

Av samma skäl som de nyss angivna anse vi icke heller påkallat att sammansättningen av regeringen med statsråd med skilda slag av arbetsuppgifter bör fastläsas. Det synes oss dock vara lämpligt att i grundlag angivas de allmänna principerna för regeringens sammansättning. I enlighet med dessa principer och inom ramen för det i allmän lag bestämda maximiantalet regeringsledamöter bör det stå vederbörande regeringsbildare fritt att vid ny- eller ombildning av en regering fördela arbetsuppgifterna mellan regeringens ledamöter. Intet bör hindra att regeringskretsen göres mindre än maximiantalet eller att t. ex. departementschefernas antal reduceras till förmån för ökat antal fack- eller granskningskonsulter.

Det är enligt vår mening av vikt att ärendenas fördelning mellan departementen eller fackkonsulter i en regering är offentligen kungjord. Stadgande att så skall ske bör intagas i grundlagen.

Vi påpeka att vissa i detta kapitel behandlade problem få ytterligare belysning i ett följande kapitel (VII) om samordnings- och granskningsuppgifter.

KAPITEL VI

Departementsindelningen

Inledning

De nuvarande elva statsdepartementen skola enligt gällande departementsstadga den 29 juni 1950, nr 401, (ändrad genom KK 1955:195, 1955:672 och 1956:509), ha benämningarna justitie-, utrikes-, försvars-, social-, kommunikations-, finans-, ecklesiastik-, jordbruks-, handels-, inrikes- och civildepartementen. I stadgan anges arbetsfördelningen mellan departementen. Skillnad göres därvid mellan förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden. I stadgan anges jämväl till vilket departement de skilda statliga myndigheterna skola anses höra.

De i inledningen till kapitel II härövan och i bilaga B lämnade uppgifterna om antalet under år 1955 i de skilda departementen protokollförda konseljbeslut samt om personalorganisationen i departementen kan även belysa arbetsfördelningen departementen emellan.

Bortsett från de mera genomgripande ändringar i departementsindelningen, som föranleddes av besluten om inrättande av folkhushållnings-, inrikes- och civildepartementen, har ärendesfördelningen departementen emellan i stort sett varit oförändrad under de senaste decennierna. I en såsom *bilaga G* till detta betänkande fogad förteckning angivas samtliga beslut om omfördelning av ärendena, departementen emellan, som meddelats efter utfärdandet av den tidigare gällande departementsstadgan

av den 12 december 1930 intill den 1 januari 1956.

I detta sammanhang bör emellertid även beaktas de väsentligt större förändringar i arbetsbördan för cheferna för de skilda departementen, som följt av meddelade förordnanden jämlikt § 5 regeringsformen för fackkonsulter och andra statsråd att i vederbörande departementschefs ställe föredraga vissa grupper av ärenden. Förteckning över de under åren 1941—1955 meddelade förordnanden av detta slag har intagits i den såsom *bilaga F* till betänkandet fogade sammanställningen.

Ändringar i departementsindelningen ha varit under diskussion i olika sammanhang. Såsom förut nämnts behandlades hithörande spörsmål i en i december 1939 avgiven utredning angående statsdepartementens organisation och därmed sammanhängande frågor (SOU 1939:44). Senast har frågan aktualiserats av riksdagens år 1956 församlade revisorer, som i sin berättelse under justitiedepartementet, § 1, förordat en utredning av frågan om en allmän reform av departementsorganisationen.

På revisorernas föranstaltande hade företagits en summarisk översyn av departementsindelningen. De synpunkter, som därvid framkommit, angivas i en vid detta betänkande såsom *bilaga H* fogad PM. I anslutning till denna översyn anförde revisorerna bland annat följande.

»De huvudmotiv för en departementalreform som återropades i den år 1939 framlagda utredningen — en utjämning av arbetsbördan olika departement emellan samt ett sammanförande till ett och samma departement av sådana ärenden som stå i närmare samband med varandra — ha enligt revisorernas mening under den därefter förflutna tiden fått ökad tyngd. Skäl tala fördenskull för att frågan om departementsindelningen nu upptages till ny prövning. Visserligen har såsom nämnts slutlig ställning icke tagits till det år 1939 framlagda förslaget, vilket innefattar ganska väsentliga ändringar i här berörda avseenden. Sedan dess ha emellertid inträffat flera omständigheter av natur att påverka ärendenas fördelning mellan olika departement — här må erinras om tillkomsten av nya departement och ämbetsverk — varför nämnda förslag icke torde kunna läggas till grund för en reform på området. En ny utredning i ämnet synes därför vara påkallad.

I det föregående ha redovisats vissa konkreta synpunkter, vilka framkommit vid en på revisorernas föranstaltande verkställd summarisk översyn av departementsindelningen. Revisorerna vilja för egen del icke taga någon bestämd ställning till resultatet av den sålunda verkställda översynen som dock får anses på ett övertygande sätt belysa svagheterna i den nuvarande organisationen. Revisorerna utgå även från att de ifrågavarande synpunkterna komma att vederbörligen beaktas vid den av revisorerna förordade utredningen i ämnet. Revisorerna vilja dessutom framhålla, att vid en departementalreform hänsyn i första hand synes böra tagas till önskemålet, att likartade ärenden föras till ett och samma departement. Icke minst den intensifiering av statsverksamheten som ägt rum under de senaste åren talar för att denna synpunkt i möjligaste mån bör vara utslagsgivande. Det må emellertid framhållas, att en uppdelning som konsekvent grundar sig på ärendenas sakliga sammanhang icke torde vara helt genomförbar, då många ärendegrupper ha anknytning till flera departement; i många fall torde även logiskt avgränsade grupper vara för små, i andra för stora för att utgöra grundval för ett enda departement. Nyssberörda synpunkt synes dock kunna tillgodoses på ett mera ändamålsenligt sätt än vad nu är fallet. Några i detaljer fastlåsta riktlinjer synas

dock icke böra uppdragas för utredningens arbete; det bör ankomma på denna att allsidigt och förutsättningslöst överväga de olika möjligheter som stå till buds, att nå fram till en mera rationell ordning på förevarande område.»

Över revisorernas förevarande förslag inhämtades av statsutskottet vid 1957 års riksdag utlåtanden av statskontoret, statens organisationsnämnd och författningsutredningen, vilka samtliga remissinstanser funno en översyn av departementsindelningen påkallad. Författningsutredningen anförde därvid följande.

»Frågan om departementsindelningen är av oss upptagen såsom ett led i den undersökning av regeringsarbetets organisation som är oss anbefalld i meddelade direktiv. Denna undersökning är icke avslutad. Det är oss icke möjligt att föregripa de slutsatser vi kunna komma att draga ur det undersökningsmaterial, som för närvarande undergår bearbetning. Vi kunna nu endast uttala, att vi vid behandlingen därav komma att beakta de uttalanden statsrevisorerna gjort i sin berättelse och överväga de synpunkter som framkommit vid en på revisorernas föranstaltande inom revisionens kansli verkställd summarisk översyn av den nuvarande departementsindelningen.»

I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 93 år 1957 uttalade statsutskottet härefter följande.

»Av den i ärendet verkställda utredningen har utskottet bibragts den uppfattningen, att den nuvarande fördelningen av ärendegrupperna de olika departementen emellan i flera avseenden ter sig mindre ändamålsenlig. En översyn av gällande departementsindelning i rationaliseringssyfte synes därför, såsom ock i remissyttrandena framhållits, vara av behovet påkallad. Huruvida denna översyn skall ta formen av en särskild utredning eller ske inom ramen för det åt författningsutredningen givna uppdraget, exempelvis genom en även av utomstående experter bestående delegation, undandraget sig utskottets bedömande. Utskottet önskar dock understryka önskvärdheten av att frågan bringas till en lösning utan onödigt dröjsmål.»

Utskottets hemställan, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville föranställa om en översyn av gällande departementsindelning, bifölls av riksdagen (Riksdagens skrivelse nr 249 år 1957).

Hearings

Frågan om departementsindelningen behandlades av flera intervjuade. Av de olika uttalanden, som gjordes, torde först få återgivas följande, som avse den principiella frågan om behovet av och lämpligheten att öka antalet departement.

Man skall naturligtvis inte inrätta departement på samma sätt som man tillkallar ett nytt statsråd, säger en av de intervjuade (Lange). Man måste vara klar över att det finns ett behov för en någorlunda lång period eller att det är en ren krisanordning. Båda fallen ha vi haft exempel på och processen med ökat antal departement är nog inte avslutad än.

En annan av de tillfrågade (Nothin) säger att arbetsbördans ansvällning tid efter annan föranlett en utökning av antalet departement. En fortsatt utökning blir väl ofrånkomlig, men den försvårade överblicken påkallar varsamhet.

Liknande synpunkter framföras av en annan tillfrågad (Sköld), som framhåller att frågan beror på ärendena, en sak som ändrar sig med tiderna. Det är aldrig möjligt att säga att en sak är given och att det för all framtid skall vara nödvändigt att ha lika många departement som man behöver vid visst tillfälle. Snarlika uttalanden göras av ett par andra (Danielson, Hedlund, Nordenstam).

Däremot uttalar en av de intervjuade (Wigforss) att en ökning av antalet departement är den enda väg, som före-

faller vara möjlig att följa för att göra statsråden mera lediga för tänkande. Dock klart att därmed följer andra problem. Det är sålunda i hög grad önskvärt att det finns en fast struktur inom regeringen, en fast tradition. Svårigheten med idén om en utvidgning av antalet departement är just att det man närmast tänker på är att göra en uppdelning i mer eller mindre betydande ärenden. Skall en utvidgning äga rum, får det ske på det sätt som hittills tillämpats, t. ex. då man skapade civildepartementet, alltså ett fast departement, men dessutom eventuellt några rörliga.

Beträffande frågan om lämpligheten över huvud taget av en översyn av departementsindelningen uttalar en av de intervjuade (Mossberg), att departementsindelningen bör vara rätt så strikt, så att man inte så där alldeles, beroende på det psykologiska läget hos den som sitter där, stöper om organisationen. Han är emellertid övertygad om att det kan finnas starka skäl för att allvarligt studera den nuvarande departementsindelningen.

Ett par andra tillfrågade (Danielson, Domö) uttala helt allmänt att departementsindelningen bör överses, varvid det måste tillses att i möjligaste mån ärenden av samma slag och hänförande sig till samma centrala verk och myndigheter komma under samma departement.

Å andra sidan anser en av de tillfrågade (Lundberg) att hur man än flyttar ärendesgrupper hit och dit mellan departementen, kvarstår behovet av samarbete och det är detta som utgör problemet. En ärendesgrupp har alltid sammanhang i olika riktningar. Frågan om den skall ligga i det ena eller andra departementet är inte så viktig som att man får ett samarbete till stånd, ge-

mensamma beredningar, gemensamma diskussioner och riktlinjer.

Under utredningens hearings framfördes ett stort antal uppslag om ändrad departementsindelning, vilka här torde få redovisas var för sig.

En av de tillfrågade (Lange) fann det finnas en möjlighet att låta handelsdepartementet bli ett *handels- och industridepartement* samt att tillsätta en *utrikeshandelsminister*, som skulle få hand om handelsförhandlingsfrågorna och de internationella ekonomiska frågorna. Det senare departementet kunde kanske till en början göras rätt litet. Fortfarande kunde man bibehålla, om man ville, arrangemanget med en avdelning i utrikesdepartementet, underställd utrikeshandelsministern. Kanske skulle den avdelningen dock rimligen föras över till det nya departementet. Handels- och industridepartementet skulle ha alla andra stora försörjningsfrågor, ha hand om de statliga bolagen, svara för sjöfarten och överhuvudtaget näringslivets förkovran samt näringslagstiftningen i vidaste bemärkelse. En annan tänkbar möjlighet vore att föra över sjukhusfrågorna till *socialdepartementet*. Ett *hälsovårdsdepartement* skulle också kunna tänkas. Det skulle då ta både den öppna och den slutna vården samt sjukförsäkringen och understödsfrågorna. En del av ämbetsverken under *finansdepartementet* skulle kunna föras nästan vart som helst. Endast historiska skäl torde kunna anföras varför exempelvis kammarkollegium lyder därunder. Man kan också ifrågasätta om kamarrätten, som är en domstol, skall ligga under finansdepartementet och man kan i varje fall diskutera huruvida tullverket skall höra därunder. Finansdepartementet borde begränsas till att vara ett slags överdepartement med ansvar för kredit-

och budgetpolitiken, utgiftsgranskningen, bestämmande av utgiftsramar o. s. v. Samtidigt skulle departementet sörja för samordning, kontinuitet och likartad behandling inom kansliet och det vida fältet för statlig granskning. Ser man detta som finansdepartementets huvuduppgift, då skulle där erfordras organ för granskning, sakrevision, i viss mån statskontor och organisationsnämnd och givetvis riksräkenskapsverket, som skall bedöma inkomstutvecklingen. Konjunkturinstitutet liksom statistiska centralbyrån skulle även höra dit. Man kan också tänka sig att finansministern endast bleve avgörande för vad som behöver tas ut i skatter och vilka stora områden, som skall beskattas, under det att frågan om avvägningen och utformningen av beskattningen, skatteskalornas konstruktion samt forskningen i andra länders skattelagstiftning borde vara tillräckliga arbetsuppgifter för ett särskilt departement.

Det är irrationellt säger en annan tillfrågad (Eckerberg) att medicinalväsendet och hälsovårdsärendena behandlas i ett annat departement än det som handlägger sjukförsäkringsfrågorna, yrkesskadeförsäkringsfrågorna och dithörande frågor. Någon gång i framtiden måste det bli aktuellt med en omfördelning. Härför talar även att arbetsbelastningen i *socialdepartementet* blivit mycket stor. Det sammanhänger med det ökade utrymme som arbetsmarknadsfrågorna och de bostadspolitiska frågorna överhuvudtaget fått under senare år. Arbetsmarknads- och bostadsfrågorna, som nu handläggas inom socialdepartementet, stadsplanefrågor och vissa andra ärenden, som nu handläggas inom *kommunikationsdepartementet*, få anses ha ett så nära samband och vara så omfattande, att det med fog kan diskuteras om det

inte borde vara tillräckliga arbetsuppgifter för ett nytt departement.

Även en annan tillfrågad (Westerlind) är inne på tanken att man skulle ha ett *budgetdepartement* samt en samordningsminister — *ekonomiminister* — som svepte över hela det ekonomiska fältet. Man kunde därvid t. ex. tänka sig att det skulle kunna tillgå så, att ekonomiministern samråder med budgetministern och framför att här behövs ökade skatteintäkter, vi måste dra in mera medel från allmänheten i form av beskattning etc. Sedan finge budgetministern, som också skulle ha hand om skattelagstiftningen, sätta i gång med det tekniska arbetet. Till budgetdepartementet borde även höra budgetfrågor, förknippade med inkomstdispositionerna, bokföring o. s. v. Man skulle vidare kunna tänka sig en utbrytning ur handelsdepartementet av ett *utrikes-handelsdepartement*, som skulle ha hand om alla internationella ekonomiska frågor.

Det vore i och för sig ingen omöjlighet att göra en *budgetminister* för det detaljerade budgetarbetet, som vissa månader på året tar ganska mycket tid, säger en intervjuad (Wigforss). Det är möjligt att han även skulle kunna kallas för finansminister men inte ha någon annan uppgift än att se till att budgeten blir färdig. Men det förutsätter att avgörandet om hur budgeten skall se ut fälles i förväg, antingen då av en *ekonomiminister* eller av en gemensam beredning inom hela regeringen. Sedan skulle han bara ha att enkelt se till att de givna ramarna hållas, på samma sätt som det nu sker. Däremot tveksamt om det vore tänkbart att behandla inkomstsidan på motsvarande sätt, att alltså när det gäller skatterna också reducera denne minister till att bara bli ett utförande organ. Då är det i grund och botten enklare att låta

statssekreteraren överta arbetet med de detaljerade budgetberedningarna. Detta har emellertid vissa andra avigsidor. Att komma tillrätta med departementschefer är inte alltid så lätt, och det är inte angenämt för en departementschef att s. a. s. på motsidan ha en person från finansdepartementet, som inte själv är ansvarig för den ståndpunkt han tar utan måste hänvisa till någon som sitter bakom och i detta fallet är en kollega till departementscheferna. Skulle man alltså försöka skilja ut budgetarbetet, finge man säkerligen göra det till en budgetminister, som emellertid ändå på något sätt blev en biträdande finansminister.

En tillfrågad (Sträng) sätter ett frågetecken för sjukvården i inrikesdepartementet. Vi äro väl ensamma i vårt land att ha en sådan organisation för denna, vilken ju är ett socialt område av mycket markant karaktär. Men flyttar man över hela sjukvården till socialdepartementet, då blir detta för stort. Man skulle då kunna diskutera någon form av *arbetsdepartement*, som skulle syssla med bostads- och arbetsmarknadspolitiken. Socialdepartementet åter skulle då bli ett rent *socialdepartement*. Att finansministern skulle befrias från t. ex. skattelagstiftningen för att kunna koncentrera sig på sin uppgift som allmän ekonomiminister, betecknar samme tillfrågade som ett rent hugskott utan varje realism.

Om man kom till att alla ärenden som röra kommunerna kunde sammanföras till ett departement, skulle den som skötte det få en betydligt större överblick över dessa ärenden än när frågorna ligga i olika departement säger en intervjuad (Hj. R. Nilson). En annan tillfrågad (G. H. Andersson) säger att byggnadsärendena liksom genomgånge alla kommunala ärenden väl kunna läggas till inrikesdepartementet. Han

säger sig även ha det intrycket att det skulle kunna vara en vinst att dela upp finansministerns arbete på en *budgetminister* och en *ekonomiminister*.

En intervjuad (Hedlund) antyder att om det skulle bli aktuellt att dela *inrikesdepartementet* på grund av arbetsbördan skulle ett *hälsodepartement* kanske vara en lämplig anordning. Å andra sidan skulle man möjligen kunna föra stadsplanefrågorna till *inrikesdepartementet*. Emellertid förefaller det som om dessa ärenden vore så pass fristående från *inrikesdepartementets* övriga uppgifter att något organiskt samband där inte kan ses. Frågorna om vatten och avlopp däremot, sammanhånga i viss mån med stadsplanefrågorna, varför det nog även funnes skäl att behålla båda ärendesgrupperna i *kommunikationsdepartementet*.

Icke utan grund göres tid efter annan gällande att *hälso- och sjukvården* kräver sitt departement säger en intervjuad (af Geijerstam). Arbetsvolymmässigt vore detta säkerligen befogat. Även om inte något nytt fördes dit skulle omslutningen och kanske även arbetsbördan för ett sådant departement bli större än den nu är i vissa andra departement. Men rätteligen borde då även *sjukförsäkringen* och *nykterhetsvården* föras dit från *socialdepartementet*. Det kunde också ifrågasättas, ehuru mera tveksamt, att utbildningen av läkare och tandläkare och viss annan sjukvårdspersonal också skulle föras över från *ecklesiastikdepartementet*. Ett sammanförande av antytt slag skulle ge större möjligheter till initiativ och långsiktig planläggning. I flera andra länder finnas särskilda ministrar för hälso- och sjukvården.

Samme tillfrågade (af Geijerstam) finner även att en samordning av det militära, civila, ekonomiska och psykologiska försvaret otvivelaktigt är nöd-

vändigt. För närvarande kommer den icke-militära delen av totalförsvaret utan tvekan i efterhand. Men om det är lyckligt att lösa frågan så, att man bildar ett *totalförsvarsdepartement* kan man kanske ifrågasätta. Viss risk att det där bleve på samma sätt, d. v. s. att de civila delarna, som naturligtvis komme att volymmässigt och ekonomiskt spela en mindre roll, skulle komma i efterhand och att de militära synpunkterna skulle få för stor dominans.

Frågan om inrättande av ett *totalförsvarsdepartement* beröres även av en annan intervjuad (Karleby), som anser att man borde ta steget fullt ut och göra ett sådant departement för att få en samlad bedömning av hela försvaret, d. v. s. både det ekonomiska försvaret, *civilt försvaret* och det militära försvaret samt det psykologiska försvaret. En viss samordning skulle visserligen även kunna åstadkommas genom att man utser något särskilt konsultativt statsråd att följa ärendena både i försvars-, *inrikes-* och *handelsdepartementen*, men risk föreligger att samordningen då komme att ligga på ett för högt plan för att få tillräcklig verkan i konkreta frågor.

En intervjuad (S. Andersson) påpekar att *bränsle- och energifrågorna* nu äro kolossalt splittrade. De finnas i nästan alla departement. Ännu är kanske behovet av ett särskilt departement för dessa frågor inte så framträdande som behovet av någon samordning. Att frågan inte är aktuell just nu beror på att de svåraste problemen för närvarande ligga på *utrikeshandlssidan*. Så småningom komma emellertid de huvudsakliga frågorna att ligga inom landet. Detta inträder när vi skola ersätta vattenkraften och kanske få finna oss i att skaffa andra ersättningar för oljan. Då frågan blir aktuell om ett *bränsle- och energidepartement* skulle

därunder naturligen ingå vattenfallsstyrelsen, statens atomenergiorgan och de statliga torvindustierna. Samme tillfrågade påpekar vidare att frågan om att samla de myndigheter, som sköta framför allt de offentliga investeringarna och frågorna angående näringslivets lokalisering, ständigt är föremål för diskussion.

Han berör även frågan om *kommunikationsdepartementets* verksamhetsområde och uttalar att det vore mera logiskt om byggnadsstyrelsen låge under det departement där bostadsfrågorna behandlas och där arbetsmarknadsmyndigheterna finnas och framför allt där de organ, som syssla med lokalisering av näringslivet, ha sin plats, d. v. s. i socialdepartementet. Å andra sidan anser han det knappast rationellt att de frågor som sortera under sjöfartsstyrelsen ligga utanför kommunikationsdepartementet. Kustfart och hamnbyggen t. ex. höra helt samman med transportväsendet i landet. Den samordning mellan landsvägs-, järnvägs- och sjötransporter, som borde ske, den sker inte nu just därför att olika departement handlägga frågorna.

Slutligen må återgivas några uttalanden beträffande en av utredningen ställd fråga om lämpligheten av större rörlighet vid arbetsfördelningen inom regeringen.

Flera av de tillfrågade ha förordat viss rörlighet i olika avseenden beträffande departementsindelningen. En (Persson) säger att man nog skulle hälsa med tillfredsställelse att ha möjlighet att överflytta små grupper av ärenden, som man finner bättre höra till ett annat departement. Att ha en gemensam personalförteckning för hela Kungl. Maj:ts kansli skulle därvid kunna vara till fördel i ett och annat fall. Å andra sidan skulle väl någon större

överflyttning inte behöva förekomma mer än en gång om året.

Även en annan intervjuad (Lange) finner tanken på en gemensam personalförteckning böra övervägas. I övrigt anser han den nuvarande möjligheten att överlämna vissa ärendesgrupper till statsråd utan departement vara en rätt rimlig anordning.

En viss rörlighet i departementsindelningen så att Kungl. Maj:t kan justera denna allt efter tidens krav, finner en annan tillfrågad (S. Andersson) vara till stor fördel. Emellertid frambåller även han att dessa frågor inte tränga på så snabbt att man skulle behöva ha dem direkt i Kungl. Maj:ts hand. Man bör i lugn och ro välja den departementsindelning som passar.

Särskilt i samband med regeringsombildningar anser en tillfrågad (Nordenstam) att det skulle vara av värde med en mera rörlig departementsindelning än den nuvarande. Rörligheten skulle öka med en gemensam personalförteckning för departementen.

En av de intervjuade (Möller) säger sig praktiskt taget alltid ha varit anhängare av ett rörligt system och anser att det nuvarande bundna systemet icke medför några som helt praktiska fördelar. Han uttalar bl. a., att om en person bildar regering och det finns en man som han gärna vill ha med i regeringen och han inte precis vill ha honom som konsult och det inte finns något departement som passar för hans läggning, då vore ingenting rimligare än att man bildar en ämnesgrupp, som passar honom. Någon större risk skulle en sådan möjlighet till rörlighet icke innebära utan man komme säkerligen att taga hänsyn till vad man rimligen tror kan bli utvecklingen. Om man skapar om ärendesfördelningen blir det att i varje särskilt fall bedöma huruvida man även skall tillskapa en

särskild statssekreterare och en expeditionsschef för den nya ärendesgruppen.

Departementen bli ju olika belastade efter olika konjunkturen säger en tillfrågad (Quensel) och ett departement kan tömmas ut rätt bra under den tid ett annat blir oerhört högbelastat. Ur denna synpunkt skulle större rörlighet vara av värde. Men från en annan synpunkt vore det litet betänkligt, därför att det uppstår en viss stringens i just detta att ett departement är vant vid sina arbetsuppgifter, en rutin som inte är alldeles att förakta men som också i viss mån kan verka skadlig som all rutin. Men i stort sett medför ökad rörlighet fördelar som överväga nackdelarna.

En av de intervjuade (Wigforss) säger sig också ha mycket stora sympatier för rörligheten, men framhåller å andra sidan att om denna väg skall visa sig framkomlig, så förutsätter det säkert att man skulle kunna sammanfoga nya departement i någon utsträckning. En kombination av bägge dessa former förefaller mest naturligt.

Att vi redan är på väg mot ett mera elastiskt system genom metoden att överflytta handläggningen av vissa ärenden till konsulter, framhåller en intervjuad (Andrén). Han säger sig tro att det vore ganska nyttigt att begagna denna väg.

En av de tillfrågade (T. Nilsson) säger sig åter vara en avgjord anhängare av ett system med en fast departementsindelning.

Utredningen

Behovet av större eller mindre antal departement beror givetvis på regeringens samlade arbetsbörda. Den under de senaste decennierna genomförda ökningen av antalet departement sam-

manhänger naturligen med den samtida successiva utvecklingen av statsverksamheten. Även om strävandena enligt vår mening med all kraft böra inriktas på begränsning av antalet regeringsärenden, torde resultatet av möjliga decentraliseringsåtgärder dock icke kunna antagas bli så omfattande, att förutsättningar skulle komma att föreligga att minska det nuvarande antalet departement. Snarare måste förutsättas att arbetsbördan för cheferna för flera av de nuvarande departementen även med tämligen långt driven decentralisering åtminstone tidvis kan komma att visa sig vara väl stor för att de skola kunna i önskvärd mån ägna tid för mera långsiktig planläggning och ingående överväganden rörande förvaltningsområdets tillstånd och behov.

Å andra sidan bör beaktas, att en utökning av departementens antal medför ökade svårigheter att vinna erforderlig samordning av förekommande frågor och enhetlighet i tillämpningen. Ur dessa synpunkter är en så långt möjligt varaktigt fast departementsorganisation av värde.

Mot bakgrunden av nu antydda synpunkter synes oss som allmän riktlinje kunna angivas, att departementens antal icke bör utökas om ej starka skäl tala härför.

Det sedan 1941 års grundlagsändring ofta tillämpade systemet att förordna fackkonsult att i departementschefs ställe bereda och föredraga vissa grupper av ärenden har i vissa fall utnyttjats för att avlasta eljest hårt tyngda departementschefer från en del av deras arbetsbörda. Systemet kan användas för att vinna en jämnare arbetsfördelning inom regeringen. Av uttalanden vid våra hearings framgår emellertid att systemet av några intervjuade anses medföra olägenheter,

särskilt för departementens personal, som nödgas arbeta under två eller flera chefer. Detta kan leda till att en alltför stor del av ansvaret att sammanhålla ett departements hela förvaltningsområde kommer att ligga på tjänstemannaplanet.

Såsom förut angivits har systemet med fackkonsulter enligt vår mening fördelar i skilda avseenden, men bör i en regering normalt icke ingå mer än två fackkonsulter.

Vad beträffar sammansättningen av de ärendesgrupper, som böra ankomma på fackkonsulterna, bör beaktas att ärenden från ett departement icke lämpligen bör tilläggas mer än en fackkonsult samt att fackkonsult bör tilläggas ärenden från så få departement som möjligt. Vid val av ärendesgrupper torde vidare såvitt möjligt böra angivas hela den ärendesgrupp, som tillhör arbetsområdet för byråchef eller annan föredragande, så att de olika arbetsenheterna icke bli underställda skilda statsråd. Det bör även såvitt möjligt undvikas att ett centralt ämbetsverk får sortera under flera statsråd.

Att avlasta ärendesgrupper från departementschef även på granskningskonsult torde i och för sig icke behöva möta något formellt hinder men synes knappast böra ske i någon större omfattning med hänsyn till de stora och viktiga primära arbetsuppgifter, vilka enligt vår mening ankomma på dessa statsråd.

Den nuvarande departementsindelningen har, bortsett från klyvningen av finans- och socialdepartementen samt provisoriet med ett folkhushållningsdepartement, i stort sett varit oförändrad sedan tillkomsten av gällande departementsstadga. Uppenbart är emellertid att flera ärendesgrupper under åren därefter fått väsentligt ändrad omfattning och betydelse. Behovet

av en översyn av departementsindelningen har omvittnats av flera intervjuade liksom av statsrevisorerna och riksdagen och vi vilja starkt understryka att en sådan snarast bör igångsättas.

En översyn av departementsindelningen synes oss lämpligast böra utföras inom Kungl. Maj:ts kansli.

Vi ha icke ansett det ankomma på oss att framlägga detaljerade förslag till en ny departementsindelning, utan begränsa oss till att, främst på basis av de under våra hearings gjorda uttalandena i frågan, anföra följande.

Avgörande för frågan om en lämplig departementsindelning synes oss förutom ärendenas större eller mindre inbördes samband vara departementschefernas totala arbetsbörda. Denna arbetsbörda kan givetvis icke mätas i antal ärenden utan beror mer av arten av förekommande ärenden. Någon direkt mätare å arbetsbördan i denna mening torde vara svårt att finna. Vägledande kan i någon mån vara omfattningen och karaktären av de olika departementens huvudtitlar, men mera dock den faktiska personalorganisationen inom departementen.

Med utgångspunkt bland annat från nämnda faktorer ha vi funnit det största behovet av avlastning nu föreligga för finans- och ecklesiastikdepartementen. För att vinna en ändamålsenligare sammansättning av de olika departementens förvaltningsområden synes oss vidare viss omfördelning böra övervägas beträffande vissa ärendesgrupper under utrikes-, social-, kommunikations-, handels- och inrikesdepartementen.

Vad först angår *finansdepartementet* är att märka, att å departementschefen vilar ansvaret för sammanhållandet av regeringens ekonomiska politik, dels översynen över skatteväsendet och övriga delar av riksstatens inkomstsida,

dels budgetgranskningen och därmed sammanhängande kontroll över riksstatsens utgiftssida, dels ock viss befattning med underlydande förvaltning. Under våra hearings har framförts tanken att söka vinna en önskvärd avlastning av finansministern genom att överlämna den löpande budgetkontrollen till en särskild budgetminister. Även om förhållandena möjligen kunna framtvinga en dylik lösning, ha vi dock svårt att tänka oss att en sådan anordning normalt skulle vara helt ändamålsenlig. Den ekonomiska politiken och kontrollen över budgetens inkomst- och utgiftssida förefalla oss ha ett så intimt samband, att en uppdelning svårligen kan ske utan påtagliga olägenheter i skilda avseenden. Enligt vår uppfattning skulle den ene av de två statsråden, finansministern eller budgetministern, de facto få intaga ställningen såsom underordnad, vilket vi icke anse lämpligt ur allmän samordningssynpunkt. En mindre genomgripande omläggning skulle vara att lägga det direkta ansvaret för budgetkontrollen på en fackkonsult.

Ansvaret för vissa av de under finansdepartementet nu lydande skilda förvaltningsorganen torde utan väsentlig olägenhet kunna överflyttas till annat departement. Vi syfta därvid främst på tullverket, vilket lika väl skulle kunna läggas under handelsdepartementet. Vill man gå ytterligare i samma riktning kan tänkas möjligheten att överflytta kammarrätten, som är en domstol, till justitiedepartementet. Statistiska centralbyrån skulle med hänsyn till vissa väsentliga delar av dess verksamhet kunna överföras till ecklesiastikdepartementet, men torde på grund av detta departements redan förut stora arbetsbelastning hellre böra överflyttas till inrikesdepartementet, med vars verksamhet i vart fall folkbokfö-

ringsfrågorna äga visst samband. Kammarkollegium torde kunna överflyttas till det departement, som skall handha de kyrkliga ärendena.

Beträffande *ecklesiastikdepartementet* synes svårt att verkställa någon lämplig utbrytning av större ärendegrupper med hänsyn till det inbördes nära sambandet mellan departementets nuvarande verksamhetsgrenar. Tanken att förlägga ansvaret för den högre och den lägre utbildningen till skilda departement synes oss sålunda icke vara realistisk. Endast de departementet nu tillagda kyrkoärendena synas oss intaga en så fristående ställning att de utan väsentliga olägenheter torde kunna avlastas departementet. Närmast till hands torde vara att överföra dem till justitiedepartementet eller att såsom tidigare skett vid visst tillfälle anförtro dem åt en fackkonsult. Skulle kyrkoärendena varaktigt utflyttas, uppkommer frågan om icke ecklesiastikdepartementet borde givas en annan benämning, t. ex. undervisningsdepartementet eller kulturdepartementet.

Beträffande lämpligheten av en omfördelning av större ärendegrupper departementen emellan vilja vi endast framhålla, att i det följande angivna frågor och synpunkter synas böra tagas under särskilt övervägande.

Vissa skäl synas tala för att sammanföra kraftproduktionens olika delar under ett departement, då närmast *handelsdepartementet*, med vars verksamhet i övrigt dessa frågor äga ett naturligt samband. Närmast skulle därvid ifrågakomma att överföra vattenfallsverket från kommunikationsdepartementet. Skulle även under handelsdepartementet sammanföras kontrollen över alla statliga bolag — för vilken åtgärd vissa skäl kunna anföras — aktualiserar detta namnförändring även på detta departement, därvid benäm-

ningen handels- och industridepartementet kan ifrågasättas.

Det mycket omfattande internationella samarbetet på utrikeshandelsområde har av några intervjuade anförts som skäl för ett förslag att utbryta härmed sammanhängande ärenden från handelsdepartementet och överföra dem till ett nytt utrikeshandelsdepartement. Huruvida en sådan omorganisation även borde föranleda viss överflyttning till ett sådant nytt departement av vissa arbetsuppgifter från utrikesdepartementet, är svårt att bedöma utan mera ingående undersökningar än dem, vi funnit anledning att för vår del företaga. En annan mera tillfällig lösning skulle givetvis vara att — såsom tidigare skett — anlita särskild fackkonsult för vissa internationella frågor inom utrikes- och handelsdepartementen.

Oberoende av hur frågan om utrikeshandelsärendena löses bör beaktas, att det alltmer omfattande internationella arbetet medför att utrikesministern måste vistas utomlands en ej så liten del av året. Behov kan därför föreligga av ett statsråd, som är fortlöpande insatt i förekommande frågor och kan fungera som vikarie för utrikesministern eller ersättare för honom i det internationella arbetet.

Flera skäl tala för att ärenden angående hälso- och sjukvård borde överflyttas från *inrikesdepartementet* till socialdepartementet. Å andra sidan kunna goda skäl anföras för att från kommunikationsdepartementet till inrikesdepartementet överflytta ärenden rörande byggnads- och stadsplaneväsendet. Inrikesdepartementet skulle därigenom i viss mån komma att intaga en ställning som kommundepartement. Möjligen torde med hänsyn till ett sådant sammanförande av kommunärenden och för att än mer avlasta

finansdepartementet få övervägas i vad mån från sistnämnda departement till inrikesdepartementet även kunna överflyttas kommunala låne-, borgens- och fondärenden samt skattelindringsärenden.

Ett överförande av ärenden inom hälso- och sjukvården till *socialdepartementet* torde aktualisera en uppdelning av detta departement, t. ex. så att ärenden rörande arbetsmarknad och bostäder brötos ut till ett nytt arbets- och bostadsdepartement under det att i socialdepartementet bibehölls ärenden rörande socialvård, socialförsäkring samt hälso- och sjukvård. Temporärt kan en avlastning även vinnas genom att vissa av ärendena anförtros en fackkonsult.

En särskild fråga i förevarande sammanhang, som likaledes berörts vid våra hearings, avser lämpligheten av att utvidga *försvarsdepartementet* till ett totalförsvarsdepartement. I denna fråga ha vi funnit att en samordning av de olika grenarna av totalförsvaret, såsom det militära försvaret, civilförsvaret, det ekonomiska försvaret, det psykologiska försvaret, sjukvårdsberedskapen och vad som i allmänhet kallas det administrativa försvaret, väl kunde vara motiverad. Emellertid äga de olika grenarna av det totala försvaret även så nära samband med närmast motsvarande fredsmässiga verksamhet, att en utbrytning av ärendena från de departement, som nu handha dem, skulle medföra påtagliga olägenheter. Beträffande den administrativa försvarsberedskapen torde såsom nämnts böra bibehållas den samordning, som för närvarande ankommer på en av granskningskonsulterna.

Som en praktisk detalj vilja vi slutligen ifrågasätta huruvida det icke skulle kunna vara lämpligt att sammanföra alla anslag till löner och omkost-

nader för departementens personal till en huvudtitel, förslagsvis civildepartementets, samt att upprätta en gemensam personalförteckning för Kungl. Maj:ts kansli. Genom ett sådant sammanförande skulle tillfälliga omflyttningar av ärendesgrupper mellan departementen eller till fackkonsulter lättare kunna genomföras än vad fallet nu är.

Utrikesdepartementets särställning,

som berörts i kapitel I och föranlett oss att i det väsentliga undantaga det från vår granskning, kan föra med sig att det nu sist angivna önskemålet får modifieras. Detta kan även komma att gälla personal i försvarets kommandoexpedition, i den mån dess placering vilar på en kommandering av militära befattningshavare.

KAPITEL VII

Särskilda organ för samordnings- och granskningsuppgifter

A. Statsrådsberedningen

Inledning

Statsministern är såsom regeringens främste ledamot närmast ansvarig för regeringens allmänna politik. Ledningen av regeringsarbetet kan givetvis utövas på olika sätt. De viktigare yttre formerna torde vara att fungera som ordförande vid de allmänna beredningarna samt föra diskussioner med departementschefer och övriga statsråd i frågor av aktuell betydelse eller eljest mera allmänt intresse. Statsministern har givetvis även mycket krävande uppgifter såsom regeringens talesman i riksdagen, inför pressen och allmänheten samt såsom ordförande i alla slags konferenser inom regeringen och mellan representanter för regeringen och olika intressegrupper.

Statsministerns verksamhet är helt oreglerad och han har själv att bestämma formerna för och omfattningen av sin samordningsverksamhet. De utredningar och undersökningar han erfordrar, få utföras i det departement, under vilket frågan närmast faller. Till sin direkta disposition har statsministern allenast en handsekreterare. Tidvis har dock handsekreterarposten dubblerats.

Granskningskonsulterna åter, som jämte statsministern ingå i statsrådsberedningen, ha en mängd löpande uppgifter. Av dessa må i korthet nämnas följande.

Dessa konsulter erhålla, såsom förut

angivits, från de skilda departementen och fackkonsulterna delningsexemplar av alla förslag till propositioner, lagrådsremisser, författningar, utredningsdirektiv samt svar å interpellationer och enkla frågor. De skola granska dessa ur juridiska och administrativa synpunkter samt även sakligt för att genom den allmänna överblick de erhålla av regeringens olika verksamheter verka för enhetlighet och konsekvens samt till förhindrande av fel. De skola vidare på sätt förut beskrivits biträda departementschefer och fackkonsulter med råd och upplysningar beträffande ärenden, som hänskjutas till dem för samråd eller som de eljest finna anledning att taga befattning med. På dem har jämväl ansetts ankomma att hålla viss överblick över att propositioner avlämnas till riksdagen inom lämplig tid samt att författningar utfärdas i rätt tid och utkomma av trycket i Svensk författningssamling.

Vid sidan av nu antydda uppgifter ha granskningskonsulter under senare år tidvis jämlikt § 5 regeringsformen förordnats att i departementschefs ställe föredraga vissa grupper av ärenden. På sådan konsult har sålunda vissa perioder ankommit föredragningen av kyrkoärenden, medborgarskapsärenden, utlänningsärenden samt ärenden rörande samordningen av den administrativa försvarsberedskapen.

Granskningskonsulterna ha även i stor utsträckning anlitats såsom vikarier för departementschefer och fack-

Vikariat för chefen för angivet departement eller för fackkonsult	Tid (1955)	Antal dagar	Vikarie
Inrikesdepartementet	5/1—8/1	4	Statsrådet Nordenstam
Statsrådet Lindström	7/1—10/1	4	» Lindell
Justitiedepartementet	11/1—11/2	32	» »
Civildepartementet	12/1—15/1	4	» Nordenstam
Utrikesdepartementet	17/2	1	» Lindell
Handelsdepartementet	25/2—26/2	2	» Nordenstam
Kommunikationsdepartementet	2/3—8/3	7	» »
Jordbruksdepartementet	7/3—10/3	4	» »
Utrikesdepartementet	16/3—17/3	2	» Lindell
Justitiedepartementet	28/3—2/4	6	» »
Statsrådet Lindström	31/3	1	» »
Ecklesiastikdepartementet	2/4—6/4	5	» »
Finansdepartementet	21/4—26/4	6	» Nordenstam
Utrikesdepartementet	24/4—29/4	6	» Lindell
Finansdepartementet	6/9	1	» Nordenstam
Inrikesdepartementet	9/5	1	» Lindell
Statsrådet Lindström	27/5	1	» »
Finansdepartementet	7/6	1	» Nordenstam
Kommunikationsdepartementet	7/6	1	» »
Kommunikationsdepartementet	17/6	1	» »
Justitiedepartementet	17/6	1	» Lindell
Justitiedepartementet	30/6	1	» »
Kommunikationsdepartementet	30/6	1	» Nordenstam
Justitiedepartementet	16/8	1	» Lindell
Justitiedepartementet	25/8	1	» »
Handelsdepartementet	25/8	1	» »
Försvarsdepartementet	12/9	1	» Nordenstam
Civildepartementet	12/9	1	» »
Utrikesdepartementet	19/9—21/10	33	» Lindell
Socialdepartementet	23/9—24/9	2	» »
Socialdepartementet	26/9	1	» »
Statsrådet Lindström	24/9—20/10	27	» »
Försvarsdepartementet	27/9—30/9	4	» »
Kommunikationsdepartementet	7/10	1	» Nordenstam
Justitiedepartementet	7/10—9/10	3	» Lindell
Kommunikationsdepartementet	4/11—11/11	8	» Nordenstam
Civildepartementet	25/11—28/11	4	» Lindell
Försvarsdepartementet	25/11—26/11	2	» »
Försvarsdepartementet	27/11—29/11	3	» Nordenstam
Summa dagar		186	

konsulter. I ovanstående tabell angivas de vikariatsförordnanden, som under år 1955 meddelades de dåvarande konsulterna.

Till granskningskonsulternas förfogande står numera en lagbyråchef. Därjämte har tidvis biträtt ytterligare ett kvalificerat biträde för speciella uppgifter, bland annat beträffande försvarsberedskapen.

I anslutning till denna redogörelse för organisationen av regeringens centrala kansli kan hänvisas till en såsom

bilaga I fogad redogörelse för en nyligen företagen omorganisation av Norges regeringskansli, varvid inrättats bland annat tre statssekreterare- och tre expeditionschefsbefattningar, direkt underställda statsministern.

Hearings

Under våra hearings diskuterades lämpligheten av en utbyggnad, närmast efter norskt mönster, av ett statsministerns kansli för samordningsuppgifter.

Flertalet av de tillfrågade, som berört

förevarande fråga, voro negativa till tanken att bygga upp ett fast kansli för statsministerns samordningsuppgifter. En av dem (Lange) påpekar att statsministerns arbetsuppgifter redan nu äro stora. Han skall ändå ge regeringen dess politiska ansikte och han måste ta aktiv del i de stora frågorna. Att dessutom ta ansvaret för hur varje departement fungerar skulle nog bli varje levande människa övermäktigt. Som vår statsförvaltning nu ser ut och med det ansvar som staten har, torde det inte gå. De som skulle sitta i kansliet skulle också få det rätt bekymmersamt. Det skulle bli svårt att reglera kompetensförhållandet mellan statssekreteraren i finansdepartementet och statssekreteraren hos statsministern. Det skulle inte fungera väl, bl. a. därför att den senare skulle ha mindre möjlighet till inblick och insyn. Däremot skulle man lätt introducera moment av friktion, som i verkligheten skulle göra arbetet mera tungrott.

Liknande synpunkter framföras av en annan tillfrågad (Sköld), som säger sig inte tro på möjligheten för en statsminister att utöver sina nuvarande uppgifter även sköta ett kansli. Visserligen skulle man kunna anlägga den synpunkten, att om statsministern har behov av att s. a. s. vara informerad av andra än sina departementschefer, så är det rimligt att han har tillgång till någon som sköter om informationen. Men hur skulle den människan vara funtad, som skulle kunna ge något väsentligt på alla områden. Statsministern skulle dessutom bli tvungen att strida för sin statssekreterare för att stödja dennes auktoritet.

I första hand förefaller det som om man genom att tillskapa ett statsministerns kansli skulle lägga uppgifter av nästan administrativ art under statsministern, säger en tillfrågad (Lundberg).

Sådana uppgifter skulle så småningom tynga honom rätt mycket och dra honom från den utåtriktade politiska verksamheten.

En av de tillfrågade (S. Andersson) understryker att statsministern måste vara fri i förhållande till departementscheferna, vilket han inte kan vara om han blir samordningsminister. En annan sak är att statsministern borde skaffa sig en bättre hjälp av t. ex. presschefs natur.

Det är klart, säger en intervjuad (Undén), att det kan finnas fall då vissa frågor, som höra till många departement, behöva samordnas. Ett praktiskt fall just nu är atomenergifrågorna, som ligga på fyra departement, handels-, utrikes-, kommunikations- och eklestistikdepartementen. Försvarsfrågorna höra också hit. Men det kan vara tveksamt om det behövs några formella regler för samordningen. Det är lätt att i alla fall ordna det så, att de berörda statsråden tillfrågas och få tillfälle att vara med vid ett samråd. Önskvärt är naturligtvis, att statsministern har en viss ledning härvidlag, så att han är au courant med vad som förekommer. En annan sak är, att man väl inte gärna kan begära att statsministern skall ha en personal, som liksom sätter sig in i sakfrågorna, vilka s. a. s. skulle få en extra behandling hos honom. Det blir väl mera för att vaka över att de olika departementschefernas synpunkter och intressen komma fram, innan ställning tas. Men det är svårt att formulera regler därom.

En intervjuad (Wigforss) säger att om man kunde tänka sig att statsministern skulle bli en praktisk medarbetare i de sakliga ärendena, så förutsätter det naturligtvis att han får ett kansli. Men det hänger å andra sidan så mycket samman med statsministerns personliga inriktning, huruvida man bör ord-

na det så. De som komma i den ställningen att kunna bilda regering äro av så olika karaktär. Om man tänker på den lista av möjliga regeringsbildare, som nu föreligger, skulle de som upp- tagas på denna säkerligen ha mycket olika intressen och mycket olika förut- sättningar att gripa in i de konkreta tingen. Detta är ett ytterligare argu- ment för att inte formellt räkna med att statsministern under alla förhål- landen skall bli den samordnande.

Att statsministerns arbete är i hög grad beroende av hans rent personliga läggning framhålles även av en annan intervjuad (Bergquist). Han kan vara sådan att han vill hålla reda på alla detaljerna eller bara på de stora linjer- na. Håller han sig, vilket förefaller att vara det riktiga, på det stora fältet och följer de stora linjerna, är nog den nu- varande ordningen, då departements- cheferna komma och tala om lite i för- väg hur de se på frågorna och hur de önska det, en ganska riktig väg.

Några tillfrågade äro mera positiva för att organisera ett statsministerns kansli. En av dessa (Mossberg) anser det sålunda klart att det behövs en förstärkning för att statsministern skall kunna utöva sin samordnande allmänna funktion. Att som nu statsministern endast har en handsekreterare måste vara ett fullkomligt felaktigt förhållan- de, som naturligtvis i hög grad är äg- nat att helt allmänt försvaga hans ställ- ning i regeringen. Han kan inte per- sonligen följa med allt, utan bör ha en statssekreterare med biträden.

En annan intervjuad (Andrén) erin- rar om att vi i statsskickets början hade två statsministrar, en justitiestatsminis- ter och en utrikesstatsminister, av vilka den ene var kansliets chef. Nu ha vi bara en statsminister och det vore då naturligt att han vore chef för ett kans- li. Det är självklart, att den som skall

vara chef för statsrådsberedningens kansli inte skall vara någon konsult och det skall inte heller vara samtliga konsulter emedan det då blir ett kol- legialt chefskap, som ju alltid är även- tyrligt, utan det skall vara statsminis- tern.

Statsministerns roll som samordnan- de och som ansvarig för regeringens enhetliga politik skulle stärkas om han hade ett kansli, säger en intervjuad (Möller).

Även en annan tillfrågad (Domö) anser att statsministerns kansli bör — för samordningsuppgifter — förstärkas bl. a. med en statssekreterare av hög klass och med stor administrativ erfa- renhet.

Statsministern behöver en bättre ser- vice i sitt kansli bl. a. för public rela- tions mellan regering och samhälle, sä- ger en intervjuad (Sträng).

Ett par av de tillfrågade (Erlander och T. Nilsson) framhålla att frågan om behovet av ett statsministerns kansli får annan betydelse om man skulle övergå till regerings ministerstyrelse. När det gäller regeringens arbete i stort kan man väl nästan säga, uttalar den ene (T. Nilsson), att finansministern redan nu har en samordnande uppgift genom att i finansdepartementet före- kommer en ganska ingående sakgransk- ning av de förslag, som framläggas av de övriga departementscheferna. Det skulle inte vara nödvändigt eller kan- ske ens önskvärt att inrätta ytterligare ett kansli, som skulle ha till uppgift att ingå i sakgranskning när det gällde förslagen från de olika departementen. Men om det skulle vara så att man all- mänt övergick till ministerstyrelse och de övriga departementscheferna sålun- da inte skulle få ta del av konseljlis- torna skulle, om man inte fann på nå- gon annan ordning, resultatet bli att en departementschef bleve alltför okunnig

om vad som tilldrar sig i de övriga departementen. I så fall måste man väl tillgripa en ordning med en extra allmän beredning, där man fick en lista över vad respektive departementschefer fattat för beslut. Men det kan ju tänkas, att det i det sammanhanget behövde vara någon som var direkt underställd statsministern och som följde verksamheten för att iaktta och uppmärksamma ting, som hade beslutats av departementscheferna.

Den andre (Erlander) uttalar att tanken att man skulle koppla in statsministern eller en hög tjänsteman hos statsministern för en samordning av den ekonomiska politiken, vore för närvarande olämplig. I det ögonblick man gör något sådant blir det en ny maktfaktor som träder in. Det måste ligga nära till hands att det departement, som har ansvaret för den ekonomiska politiken, också löser denna del av samordningsuppgifterna. Men införandet av ministerstyrelse med ministeransvarighet inför parlamentet åstadkommer en splittring ifrån de nuvarande formerna, som nog framtingar en ökad grad av aktivitet från någon inom statsrådskretsen. Kanske måste konsekvensen av en långt driven ministerstyrelse bli, att statsministerns kansli kopplas in i större utsträckning än för närvarande. Men om man flyttar över samordningen från finansministerns kansli till statsministerplanet, så betyder det att statsministern kommer att vecklas in i en massa triviala diskussioner med departementscheferna om den eller den amanuensbefattningen eller dylikt. Sådant kan vara viktigt ur finansdepartementets och ur lönepolitikens synpunkt men skäligen obetydligt ur den allmänna politikens synpunkt. Effekten måste då bli, att det får byggas upp två stora kanslier, finansministerns kansli och statsministerns kansli. Den som sköter

statsministerns kansli måste då vara en högst prominent tjänsteman. En tankegång, då det gäller att lösa detta problem, har varit att man skulle mer och mer förstärka departementens juridiska sakkunskap. Detta skulle i sin tur leda till, att man kunde slippa ifrån att ha mer än en juridisk granskningskonsult och i stället vid sidan av denne ha en politisk konsult som statsministerns närmaste man. Det bleve då en av regeringens mest centrala poster.

Granskningskonsulternas verksamhet kommenterades av flera intervjuade. Värdet av konsulternas verksamhet vitsordades av de flesta intervjuade. Endast en tillfrågad antydde möjligheten att slopa konsultsystemet.

Ett par av de tillfrågade (S. Andersson och Lange) konstatera direkt att det finns ett givet behov av granskningskonsulter. De kunna anförtros speciella uppgifter, men de skola finnas till hands. Granskningen av författningar bör ankomma på dem. Det finns behov av minst två granskningskonsulter.

En annan tillfrågad (Undén) säger sig anse att konsulterna ha en viktig uppgift när det gäller att samordna regeringsarbetet. Det händer att de i allmän beredning anmäla att här föreligger förslag till en proposition, som vi tycka att man kan skjuta på. Om departementschefen ändock absolut vill ha fram propositionen, får saken diskuteras i beredningen. Det är också av stort värde för en departementschef att ha en konsult att hänvisa frågor till. Då och då kan det dyka upp frågor, i vilka departementschefen vill rådgöra med en kollega. Även om det inte är särskilt stora eller viktiga frågor, kan det vara värdefullt att det finns en ledamot av regeringen, som är skyldig att ta emot en akt och läsa in den, ta ståndpunkt och ge sitt råd. Det finns

många anledningar att förebygga, att en oerfaren departementschef handlar godtyckligt. Det kan också vara en risk i den riktningen, att en departementschef känner sig så osäker på det rent administrativa och juridiska fältet att han helt och hållet följer sina tjänstemän. Det är klart att man kunde tänka sig fristående tjänstemän för ifrågasvarande uppgifter, men de kunna inte på samma sätt som ett statsråd vara med i regeringens hela arbete med alla privata överläggningar. De bli i alla fall mer eller mindre utomstående, även om de skulle ha till uppgift att stå till förfogande. Konsulterna äro därför ett värdefullt element i den svenska regeringen. På senare år ha ju konsulterna fått en byråchef till medhjälpare, som kan avlasta en del frågor, men det är dock nyttigt att ha garantier för att man inom regeringen har en viss både juridisk och administrativ expertis till förfogande.

Så mycket svåra juridiska lagstiftningsfrågor som komma upp i en regering är det utomordentligt värdefullt att inom regeringen finnas verkligt effektiva och skarpsinniga jurister, säger en av de tillfrågade (Sköld). Lagstiftningen är en svår materia. Människor må vara hur gamla politiker som helst och med hur stor erfarenhet som helst, men de kunna ändå inte framträda som lagstiftningsjurister, för vilket det fordras en särskild utbildning och träning. Å andra sidan framhåller han att framtstående lagstiftningsjurister inte heller äro av större värde som rådgivare i t. ex. nationalekonomiska frågor, såvida det inte är något alldeles speciellt fall.

Å andra sidan säger en av de tillfrågade (Ohlin) sig vara skeptisk i fråga om användningen av högre jurister som konsultativa ledamöter av statsrådet. Metoden är okänd i de flesta andra länder. Den kan medföra vissa risker för

ett icke önskvärt juristinflytande i sådana fall där dessa jurister råka vara människor med betydande personlighet. Det är inte säkert att det är önskvärt, att de få göra sitt inflytande gällande i allehanda politiska spörsmål. Naturligtvis kan man överväga att statsministern eller regeringen har ett juridiskt kansli till förfogande, där det finns ett tillräckligt antal höga jurister som kunna syssla med den formella kontrollen. Så sker ju vanligen i utlandet. Därmed skulle vinnas den fördelen att dessa jurister inte behövde vara partitrogna eller ens partisympatisörer, vilket nu är det vanligaste. Man skulle då ha större frihet att välja lämpliga personer. För det andra skulle man lättare kunna laga efter läglighet och ifall man behövde en kraft extra kunna ta in en sådan, medan det ju hittills ej sällan varit så att de konsultativa statsråden löpte risk att arbeta ihjäl sig.

Beträffande granskningskonsulternas arbetsuppgifter uttalar en tillfrågad (Quensel) att de liksom förr i regel borde vara närvarande vid departementsberedningarna. Rättsfrågor kunde då vanligen bli omedelbart belysta och ofta slutligt avgjorda. Vill konsulten ha betänketid för studier eller överväganden i övrigt, kan ärendets avgörande bestämmas alternativt allt efter hur svaret i rättsfrågan kommer att utfalla. Men ändå viktigare är konsultens närvaro från en annan synpunkt, nämligen den av överblick av vad som tilldrar sig på olika håll inom regeringen. Han bör svara för kongruens mellan besluten de olika departementen emellan, han bör genom sin kännedom om ärendenas allmänna gång inse om ett ärende bör ur systematisk eller politisk synpunkt hänskjutas till avgörande i allmän statsrådsberedning. Detta var en gång och bör åter bli konsulternas huvuduppgift. Även ur denna synpunkt är det

omöjligt att ha för många beslutande statsråd.

Antalet granskningskonsulter skulle då behöva ökas, och därmed skulle själva deras kompetens som övervakare och jämförande kontrollanter förlora i värde i högsta grad. Men för att bereda konsulterna möjlighet att på detta sätt i det viktigaste av alla avseenden gagna regeringen måste en avlastning ske av deras arbete som granskare av propositioner och i viss mån författningar. Det kan synas som om man därmed avstode från något synnerligen värdefullt och gagneligt, men så är knappast fallet. Naturligtvis skall konsulten alltjämt övervaka det väsentliga i en författning och även i en proposition. I förstnämnda avseende kan han läsa författningen i ett sammanhang men arbetet kan underlättas genom en vederhäftig föredragning av kompetent departementsjurist, som satt sitt signum på förslaget. Och vad propositionerna beträffar är det meningslöst att han med den ansvällning i omfång och antal, som de numera ha, läser allting.

Ännu på 1930-talet nedlades ett stort arbete av konsulten på den språkliga formen, det syntaktiska sammanhanget, systematiken o. s. v. Detta blev så småningom en omöjlighet att medhinna. Inte heller kan konsulterna hinna in extenso läsa alla remissyttranden, det grundläggande betänkandet för propositionens förslag etc. Det gäller att se till att exempelvis i statsverkspropositionen anslagen äro riktigt rubricerade, att konstitutionen ej trädes för nära, o. s. v. Viktiga propositionsfrågor äro ju alltid anmälda i den allmänna statsrådsberedningen och även konsulten har således där tagit ställning till propositionens berättigande i och för sig. Receptet är även här att öka departementens innehav av fullt kompetenta tjänstemän.

En delvis annan syn på konsulternas arbetsuppgifter anlägges av en annan tillfrågad (Nordenstam). Såsom utvecklingen nu har blivit inom departementen med en stark ansvällning av kanslihusets personal och en utbyggnad icke minst av den kvalificerade juridiska personalen, förefaller det som om konsulternas juridiska uppgifter skulle kunna begränsas. Såsom departementen för närvarande äro uppbyggda och ändå mera om personalen inom departementen ytterligare bygges ut, finns det eller bör åtminstone inom varje departement finnas mycket högt kvalificerade jurister, som böra kunna överta ansvaret för den juridiska bedömningen av de allra flesta förekommande frågor. Den utveckling, som har skett, har också redan avspeglat sig i praxis. Medan det förr var vanligt att konsult deltog i avgörandet av alla eller nästan alla ärenden, är det numera så att konsult deltar bara i behandlingen av sådana ärenden där hans hjälp anses påkallad. Konsulten läser ju också konseljlistorna och intresserar sig för vissa ärenden. Han får på det viset för sig anmälda en hel del andra ärenden än de som direkt hänskjutas till honom. Men i stort sett är hans befattning med ärendena beroende av att de bli anmälda för honom efter föredragningen för vederbörande departementschef. Denna utveckling fortgår och bör fortgå.

Konsulterna ha emellertid ett mycket stort arbete med granskning av propositioner och författningar, och även här bör inskränkningar ifrågasättas. Också i de fallen borde nämligen konsultgranskningen kanske kunna inskränkas till att för konsult anmälas de svåraste och mest känsliga avgörandena. Han skulle alltså inte, som för närvarande mestadels är fallet, behöva läsa sig till var knäckfrågorna ligga, utan

han skulle få dem anmälda för sig, sedan departementschefen eller annan har funnit det önskvärt med konsultbehandling. Med denna utgångspunkt vore det inte nödvändigt att utöka antalet konsulter. Konsulternas förnämsta uppgift skulle kanske komma att ligga mer på det politiska planet än vad man för närvarande har trott att deras verksamhet är inriktad. Redan nu går utvecklingen klart i den riktningen, att vad konsulterna hinna med att bedöma och vad konsulterna fästa det största avseendet vid när propositionerna läsas, är de politiskt känsliga frågorna.

Ett ytterligare sätt varpå konsulterna ha möjlighet att följa ärendena i de skilda departementen och svara för enhetlighet och konsekvens i regeringsarbetet föreligger därigenom att konsulterna vikariera för departementschefer när dessa äro lediga, en sak som händer ganska ofta. Därvid får konsulten möjligheter att jämföra hur ärendena behandlas inom olika departement. Skulle nu konsultbehandlingen inskränkas till att avse i stort sett bara för dem anmälda frågor, blir spørsmålet hur enhetlighet och konsekvens skall uppnås ändå mera brännande än förut. Och skulle det bli en delegation av beslutanderätten från konseljen till ministerrarna, då blir frågan ytterligare aktuell. Det är tänkbart att det skulle vara önskvärt, att ett par tre personer i tjänstemannaställning fingo i uppdrag att gå igenom ärendena just för att jämföra hur ärendena behandlas i de olika departementen och därigenom samordna så att det blir enhetlighet och konsekvens. Dessa personer skulle i så fall naturligen inordnas under statsministern i något kansli, som statsministern skulle ha. De kunde också kanske få andra uppgifter, som skulle kunna sysselsätta dem när de inte höll på med just den omnämnda uppgiften. Det

skulle också kunna tänkas att de underordnades statsrådsberedningen, alltså de båda konsulterna. Det får väl förutsättas att statsministern och de båda konsulterna betraktas i viss mån som en enhet.

I fråga om konsulternas uppgifter uttalar en tillfrågad (Sköld) att det kanske finns utrymme för en administrativ organisationskonsult, en konsult alltså som granskar propositioner och sådant som rör ämbetsverk liksom allt överbudtaget som har att göra med statsorganisationen ur synpunkten av ändamålsenligheten i de organisatoriska lösningar, som komma fram. Det finns ju alltid många lösningar. Det behöver ju inte vara så, att en lösning, som kommer fram i ett departement, alltid är den bästa. Men har lösningen kommit fram där, är det inte mycket att göra åt den, eftersom det ju inte finns någon som med tillräcklig erfarenhet kan granska den ur synpunkten av ändamålsenligheten.

Ett par av de tillfrågade uttala sig för biträdes hjälp åt konsulterna. En av dem (Bergquist) frågar om man verkligen skall behöva lägga författningsgranskningsarbetet och propositionsläsningsarbetet på de konsultativa statsråden. Man har nu slagit in på att inrätta ett kansli till statsrådsberedningen vilket får ägna sig åt att granska sådana här saker och föredra dem för vederbörande konsult. Det är en bra väg. Även en annan av dem (Quensel) anser att det vore mycket bra för konsulterna om de verkligen finge ett kansli med förnämligt utbildade jurister. En annan tillfrågad (Danielson) uttalar att det räcker med två konsulter men att det inte skulle skada om de hade ytterligare ett arbetsbiträde, alltså två biträden.

Däremot framför en tillfrågad (Mossberg) viss tveksamhet rörande lämplig-

heten av att sätta kvalificerade tjänstemän vid sidan av konsulterna. De bli ju av samma typ som de i departementen. Däremot kunde det vara av värde om konsulterna hade något biträde i mellangrad, som kunde hjälpa dem med kontrollarbete och mindre kvalificerade saker. För författningsgranskningen skulle man dock kunna tänka sig en kvalificerad granskare, men denne finge ändock lägre kompetens än lagbyråcheferna och rättsavdelningscheferna, som gjort författningarna. Däremot kunde det vara motiverat med en tredje konsult.

I anslutning till frågan om statsministerns och granskningskonsulternas allmänna verksamhet framfördes under hearings även tanken på att förordna andra ledamöter av regeringen för särskilda samordningsuppgifter.

Flertalet av dem som berört denna fråga behandlade den främst ur synpunkten huruvida det skulle vara av värde med en särskild samordningsminister för den ekonomiska politiken. Svaret var i allmänhet negativt även om några positiva uppfattningar även funnos.

Det finns bara två sätt att välja på, säger en intervjuad (Wigforss). Det ena är att statsministern blir en samordnande kraft, det andra att finansministern blir det. Förutsättningen för att statsministern skall kunna bli det är att han befrias från det väsentliga av de representativa plikter, som för närvarande falla på honom, och kanske även, vilket å andra sidan är möjligt, att han inte är ledare för det politiska parti som bär upp regeringen. Om man kunde tänka sig en honorär statsminister, som fyller representationsplikterna, så vore den verkliga statsministern inte otänkbar som samordningsminister då man måste förutsätta att han och finans-

ministern ha så pass sammanfallande meningar eller kan jämka samman dem så att resultatet blir en gemensam linje. Men som det nu är har statsministern andra uppgifter att fylla, vilket gör att den samordnande ministern blir finansministern. Emellertid skulle ett mera ingående samarbete mellan de olika departementscheferna eller inom regeringen innebära, att även finansministerns politik bleve granskad på ett sätt som säkerligen inte varit fallet under en lång tid. Det skulle betyda att andra regeringsledamöter skulle ha tid att sätta sig in i dessa frågor, av vilka deras arbete är i hög grad beroende. Då bleve det verkligen tal om en samordningsminister, som till en del mera hade karaktär av att vara sammankallande. Han finge ta alla uppslag från olika håll som skulle komma fram om departementscheferna hade mera ledig tid.

Under sådana förhållanden skulle det mycket väl kunna hända att ledningen av den ekonomiska politiken praktiskt taget komme att ligga på annat håll än inom finansdepartementet. Det bleve alldeles beroende av hur de olika departementen vore representerade. Det vore mycket möjligt att finansministern i rätt hög grad bleve budgetminister och kanske också skatteminister, under det att den ekonomiska politikens allmänna linjer drogos upp på initiativ av någon annan.

En tillfrågad (Quensel) anser att det skulle vara mycket svårt att tillämpa en ordning med en speciell budgetminister och en mera fristående finansminister för ekonomisk samordning. Det skulle kunna vålla olyckliga slitningar. Man kan säga att det kanske något skulle förta den dominerande ställning, som finansministern nu har, men det kunde vara på både gott och ont och kanske nackdelarna skulle bli större.

Till innehavare av en sådan samordningsbefattning skulle man, för att han inte skulle bli en betydelslös figur, vara tvungen att ta en så dominerande man att han förtryckte budgetministern. En av dem måste bli en skuggfigur. Det borde vidare beaktas, att det är så oerhört mycket lättare att utöva inflytande, på vilken punkt man än sätter in, om man har en egen förvaltning. En som går omkring helt utan förvaltning — härvid bortses från granskningskonsulterna — löper alltid risken att de andra säger: nu kommer den där och stör oss i arbetet och ingen glädje är det med det. Och själv går han omkring olycklig och vet inte vad han skall göra för dagen.

En tillfrågad (Sköld) säger sig ha den bestämda uppfattningen att det inte går att lösa samordningsfrågan genom en ekonomisk samordningsminister därför att det inte finns någon möjlighet att inte finansministern blir den samordnande. Varje departementschef måste ha sin ambition. Han har sitt pastorat att svara för. Behöver han en förmyndare så måste man fråga sig om han duger till departementschef. Att vara samordningsminister bleve därför en otroligt känslig uppgift.

Om de statsråd, som ha hand om olika sidor av den ekonomiska politiken, kunna komma överens genom att träffas, är det svårt att förstå vad en samordningsminister skulle göra, säger en intervjuad (Ohlin).

En samordning utöver granskningskonsulterna och granskningsdepartementen bleve väl en samordning uppe på samordningen med risk för konflikter och kontroverser, säger en intervjuad (Sträng).

Det är klart att det finns vissa områden där det kan föreligga behov av samordning, men det bör ingå i vederbörande ministrars ordinarie arbets-

börda. En minister, som liksom skall sväva över finans- och civildepartementen eller sväva över flera andra departement för att hålla samman dem, det tror jag inte går, uttalar en av de intervjuade (Nordenstam). Han ställer sig även den frågan, om överhuvudtaget en samordningsminister, som inte har egen beslutanderätt, kan nå tillräcklig grad av effektivitet. I så fall skall det vara statsministern, som har alla möjligheter att verkligen samordna. Men när det gäller de ekonomiska frågorna har man redan nu en mycket effektiv samordning genom finansministern.

Även en annan tillfrågad (Lange) uttalar helt allmänt att samordningen av den ekonomiska politiken måste ankomma på finansministern.

Behov av en eller flera samordningsministrar finns nog, säger däremot en annan tillfrågad (Domö), men han framhåller samtidigt att anordningen torde vara svår att genomföra i praktiken utan att berörda statsråd känna sig fräntagna dem tilldelade uppgifter.

En annan tillfrågad (S. Andersson) säger att ett behov av särskilda samordningsanordningar föreligger på det ekonomiska området. Men detta gäller inte den statsfinansiella samordningen utan den som har att göra med samhällsekonomin, eftersom de flesta departement ha samhällsfrågor, som intill beröra samhällsekonomin utveckling. Säger sig för detta område inte vilja avskryva frågan om en samordningsminister.

Ett par tillfrågade beröra samordningsfrågor på andra områden än det ekonomiska. En av dem (T. Nilsson) säger, att om man skulle samordna t. ex. den ekonomiska försvarsberedskapen och försvaret eller det militära och det civila försvaret, så låge det närmast till hands att statsministern skulle vara den

samordnande. Skulle man ha någon annan samordning måste den, som skulle sköta detta, för att få tillräcklig auktoritet, vara ett slags vice statsminister.

Behovet av samordning av försvarsberedskapsfrågorna beröres även av en annan tillfrågad (Mossberg), som anser att här föreligger en fundamental brist på en samordningsminister. Med den utveckling som krigföringen nu har tagit och som alltså beredskapsarbetet också måste ha, är ett beredskapsläge överhuvudtaget otänkbart utan att det finns en samordningsminister i de totala försvarsfrågorna, vilka ju spänna över hela statsförvaltningen.

En intervjuad (Nothin) upptager en speciell samordningsfråga. Ifall utarbetandet av förslag till direktiv till kommittéer och sakkunnigutredningar liksom uppgörandet av förslag till personal anförtroddes ett gemensamt kansli under en statsrådsledamots, lämpligen en konsults, inseende, skulle mycket arbete sparas för övriga departement samt ökad enhetlighet och effektivitet uppnås. Även kommittéerna skulle fortare kunna påbörja sitt egentliga arbete, då det borde ankomma på detta kansli att ordna med lokaler, tillhandahålla erforderlig personal o. s. v. Närmast under statsrådsledamoten borde som chef för detta kansli placeras en högt kvalificerad person i statssekreterares eller generaldirektörs ställning. Anordningen skulle givetvis ej innebära ett beskärande av departementschefernas initiativrätt i fråga om utredningar.

Behräffande sistnämnda fråga erinrade en av de tillfrågade (Bergquist) att denna behandlades av rationaliseringsutredningen, som föreslog att en ämbetsman under finansdepartementet skulle ha till särskild uppgift att samordna kommittéväsendet. Uppgiften skulle även kunna anförtros en konsult.

Utredningen

De skilda departementens och fackkonsulternas verksamhet är helt naturligt inriktad på de olika verksamhetsområdena. Även om genom de allmänna, särskilda och gemensamma beredningarna former finnas för kollektivt arbete beträffande frågor av betydelse utöver det egna departementets ram, kan behov föreligga av särskilda åtgärder för samordning av regeringsarbetet.

Det förslag till lösning av samordningsfrågorna, som främst kommit under diskussion vid våra hearings, är att särskilda samordningsuppgifter skulle påläggas statsministern eller särskild ledamot av regeringen. I likhet med flertalet av de intervjuade, som uttalat sig i denna fråga, ha vi icke funnit detta förslag innebära någon framkomlig väg. Vad först gäller statsministern synes det vara en påtaglig fördel för att han skall kunna effektivt utöva sitt allmänt sammanhållande och ledande värv, att han står fri och obunden i sitt arbete och kan ingripa i behandlingen av de frågor, han finner därtill föranleda. Att uttryckligen belasta statsministern med vissa speciella samordningsuppgifter skulle onödigt binda honom och kunna skapa svårigheter för honom i samarbetet med departementscheferna.

Icke heller synas oss tillräckliga skäl vara anförda för att i regeringens sammansättning skulle ingå en särskild, från departementen fristående samordningsminister. Såsom påpekats av någon intervjuad skulle, vad gäller samordning av den ekonomiska politiken, en särskild samordningsminister lätt kunna få arbeta i visst tomrum, d. v. s. utan erforderligt underlag, eller ock skulle finansministern få komma att spela rollen av ett slags biträdande ekonomiminister, vilket skulle försvåra hans ställning och kunna medföra kom-

plikationer i departementsarbetet. En stark ekonomiministers samordnande verksamhet skulle även i viss mån inkräkta på statsministerns ledande funktioner.

Vad nu sagts gäller samordningen av de politiska frågorna. På det administrativa området föreligger däremot enligt vår mening ett påtagligt behov av ett från departementen fristående organ för handhavandet av vissa gemensamma frågor och för viss samordning. Sådana uppgifter som sammanhållande av propositions- och författningsarbetet samt över huvud taget regeringens planerande för riksdagsarbetet i stort kräver en central överblick, som svårigen kan etableras i något av departementen. Även för vissa interna frågor rörande regeringsarbetet, berörande alla departement, torde erfordras något centralt organ, liksom för den av oss förut berörda kontinuerliga övervakningen av decentraliseringsmöjligheterna och av behovet av ändringar i departementsindelningen.

Vi ha under en studieresa till Norge tagit del av där vunna erfarenheter av det i *bilaga I* beskrivna regeringskansliet. Den norska organisationen måste emellertid bedömas med hänsyn till den norska regeringens i förhållande till den svenska i vissa avseenden avvikande konstruktion, t. ex. avsaknaden av granskningskonsulter. Vi ha dock blivit övertygade om det principiella värdet av ett tjänstemannakansli för biträde med samordningsuppgifter på det administrativa området och ha därför funnit oss böra förorda inrättande av ett *regeringskansli* för vissa samordnings- och andra uppgifter.

Arbetsuppgifterna att sammanhålla och organisera de för departementen gemensamma praktiska frågorna och att svara för kontinuiteten i det prak-

tiska arbetet inom regeringen är icke av politisk natur utan närmast en ämbetsuppgift. Med hänsyn härtill skulle kunna vara motiverat att lösa problemet enbart på tjänstemannaplanet. Emellertid torde många frågor kräva direkt kännedom om regeringens interna diskussioner och förutsätta möjligheter för den närmast ansvarige att direkt taga upp vissa frågor till diskussion inom regeringen. Vi ha därför funnit oss böra förorda, att under statsministerns allmänna inseeende det närmaste chefskapet över regeringskansliet anförtros ett statsråd utan departement, med särskild erfarenhet i administrativa värv. Vi kalla honom administrativ konsult.

Givetvis skall statsministern äga att begagna sig av detta kansli i den mån han så önskar.

Konsulternas granskningsverksamhet beträffande propositioner, författningar, m. m. har i allmänhet vitsordats såsom värdefull och vi kunna instämma i dessa uttalanden. Emellertid ha propositionerna och författningarna numera erhållit sådan omfattning, att det torde vara ogörligt för två konsulter att vid sidan av sina övriga göromål i detalj granska hela detta material. En sådan granskning genom regeringsledamöter torde icke heller vara påkallad. Stora delar av propositions- och författningsmaterialet giva icke någon anledning till erinran från konsulternas sida, utan deras insatser äro i regel begränsade till speciella frågor. Svårigheten är att finna dessa frågor i det stora materialet. Det förefaller oss som om en avsevärd del av granskningsarbetet, såsom i praktiken skett under senare år, skulle kunna överlämnas åt kvalificerade befattningshavare i regeringskansliet. På detta skulle sålunda även ankomma att under ledning av granskningskonsult förhandsgranska

propositioner, författningar och annat konsult tillställt arbetsmaterial samt att anmäla alla tveksamma frågor.

Granskningskonsulterna i förhållande till departementschefer och fackkonsulter närmast rådgivande verksamhet i individuella ärenden har likaledes av de intervjuade ansetts vara av stort värde och torde även böra bedrivas framdeles. Någon särskild organisation här för torde icke erfordras i annan mån än att konsult bör kunna utnyttja regeringskansliet för de särskilda undersökningar, som kunna påkallas.

Under hearings framfördes tanken på en särskild administrativ samordningsminister, som skulle följa alla frågor rörande organisationen av den statliga förvaltningen. Av skäl, som förut anförts, ha vi icke ansett oss böra förorda tillsättande av särskilda samordningsministrar. Den tanke, som ligger bakom uttalandet, synes oss emellertid bärande.

Ett lämpligt sätt att tillmötesgå intresset av samordning på ifrågavarande område kan vara, att på den administrativa konsulten lägga uppgiften att i anslutning till den allmänna propositions- och författningsgranskningen verka för enhetlighet och ändamålsenlighet vid utformningen av organisationen för den statliga förvaltningen. Med en sådan uppgift bör naturligen följa skyldighet för statsrådet att i den mån så är möjligt deltaga i eller genom befattningshavare i regeringskansliet låta sig representeras vid de särskilda beredningarna i departementen av dylika frågor.

En särskild form av sådan samordningsverksamhet, vari den administrativa konsulten kan göra en insats, avser den s. k. administrativa försvarsberedskapen.

En specialuppgift för regeringskansliet skulle ytterligare vara att ombe-

sörja kallelser till regeringssammanträden och allmänna beredningar ävensom att föra protokoll vid konselj och regeringssammanträde.

Med den organisation av arbetsförhållandena för konsulterna, som skulle följa av tillsättandet av en administrativ konsult och inrättande av ett regeringskansli, kan det vara tillräckligt med en juristkonsult. Även denne skulle erhålla biträde i sitt arbete av regeringskansliet. Genom att i den mån så kan ske skillnad göres mellan de administrativa uppgifterna å ena sidan samt den juridiska granskningen och rådgivningsverksamheten å den andra, skulle större förutsättningar skapas för enhetlighet än då såsom nu är fallet konsulterna uppdelade departementens och fackkonsulternas ärenden sig emellan efter departement och ej efter ärendenas saktliga innehåll.

Storleken av det föreslagna regeringskansliet är svårt att angiva, då detta i viss mån beror på vederbörande statsråds önskemål och sätt att lägga upp sitt arbete. Vi anse att särskilt anslag bör ställas till förfogande för erforderlig personaluppsättning. Som en kärna i regeringskansliet böra, icke minst med hänsyn till vikten av viss kontinuitet även vid regeringsskiftet, ingå några ordinarie befattningar, och vi vilja förorda en expeditionschefsbefattning, närmast för de administrativa uppgifterna, och en lagbyråchefsbefattning, närmast för biträdet med den juridiska granskningen.

Samhället befinner sig i en snabb teknisk nydaning som griper in på många olika områden. Vid en granskning i det följande under kap. VIII B av departementens personaluppsättning anmärka vi på den påfallande bristen på tjänstemän med naturvetenskaplig och teknisk utbildning. Här uppta vi frågan om en sådan utrustning av rege-

ringskansliet, att en tillfyllestgörande bedömning av tekniska ärenden av mångsidig betydelse kan ske vid granskningsarbetet. Den specialiserade sakkunskap, som är företrädd inom underlydande verk, ger icke betryggande säkerhet i avseende å verkliga kvalifikationer för den centrala granskningen från mer allmänna synpunkter. Det kan därför befinnas angeläget, att inom regeringskansliet ha tillgång, mer eller mindre varaktigt, till allmänorienterad teknisk-vetenskaplig expertis.

I regeringskansliet torde vidare böra budgetmässigt inplaceras statsministerns handsekreterare. Starka skäl synas oss jämväl tala för att till regeringskansliet bör knytas en befattning för en pressman med uppgift att fungera som kontaktman mellan främst statsministern och pressen, vilket inte bör inkräkta på normalt praktiserade direkta förbindelser. Med hänsyn till att en sådan befattningshavares uppgifter i viss mån torde bli av politisk natur, torde befattningen icke böra göras ordinarie. Detsamma gäller givetvis även statsministerns handsekreterare.

B. Finans- och civildepartementens granskningsverksamhet

Inledning

Alla på de skilda departementen ankommande ärenden, vilka ha ekonomisk betydelse, skola handläggas i gemensam beredning med finansdepartementet. Likaledes skola alla ärenden rörande avlöningsförmåner, särskilda arvoden eller pensioner handläggas i gemensam beredning med civildepartementet. Genom detta system med gemensamma beredningar ävensom genom en fortlöpande granskning av förslag till propositioner, författningar och utredningsdirektiv erhålla finans- och civildepartementen total överblick över

allt som förekommer inom departementens granskningsområden.

De formella besluten i ärendena fattas i det departement, dit ärendet hör på grund av sitt sakliga innehåll i övrigt. Ehuru en avsevärd del av finans- och civildepartementens verksamhet avser gemensamma beredningar med andra departement kommer detta, då de gemensamma beredningarna icke protokollföras som särskilda ärenden, icke till synes i statistiken över antalet i de skilda departementen fattade beslut.

För de gemensamma beredningarna med finans- och civildepartementen har under årens lopp successivt utarbetats en till sina huvuddrag fast praxis. Av grundläggande betydelse är härvid budgetarbetet. Detta tillgår numera i grova drag på följande sätt.

Så snart ämbetsverkens förslag till anslagsäskanden för nästföljande budgetår inkommit till respektive fackdepartement, upprättas en överskådlig sammanställning av förslagen, i vilken även anges fackdepartementets preliminära ståndpunkt till varje särskilt förslag. Vidare utarbetas i fackdepartementen en grov förteckning över de viktigare reformer, nya anslagsäskanden, m. m., som departementet planerar att förelägga påföljande års riksdag. Sammanställningarna och förteckningarna överlämnas i början av oktober till finansdepartementet. Samtidigt erhåller finansdepartementet från riksräkenskapsverket en preliminär beräkning av statsinkomsterna under följande budgetår.

På grundval av detta material samt med hänsyn tagen till det ekonomiskpolitiska läget och konjunkturerna formulerar finansministern sin politik för det följande budgetarbetet. Frågan anmäles i allmän beredning, därvid finansministern i grova drag presenterar inkomstberäkningen samt fackdeparte-

mentens anslagsberäkningar. Han går även igenom de mera kostnadskrävande reformförslag departementen upptagit på sina förteckningar. Visar sig härvid, såsom i regel är fallet, att de beräknade utgifterna överstiga de beräknade inkomsterna, framlägger finansministern förslag till nedprutningar och till riktlinjer för avvägningar mellan olika utgiftskrävande reformförslag. Genomgången brukar icke leda till några direkta beslut av regeringen, men departementscheferna och fackkonsulterna få en allmän överblick av läget som utgångspunkt för en förnyad genomgång i departementen av anslagsberäkningarna. I vissa fall fixeras redan vid denna allmänna beredning regeringens inställning till de av departementen aktualiserade reformförslagen.

Efter den allmänna budgetberedningen informerar vederbörande statsråd sin statssekreterare om läget, varefter en förnyad detaljerad genomgång företages av de till departementets del av statsverkspropositionen hörande anslagspunkterna.

Omkring mitten av oktober lämna fackdepartementen finansdepartementet besked om sina slutliga anslagsberäkningar för detaljgranskning. Denna granskning utföres i första hand av särskilda föredragande i finansdepartementet, vilka fått de olika huvudtitlarna fördelade sig emellan. Budgetgranskarna, eller som de oftast kallas kontaktmännen, kunna ha olika tjänstställningar inom finansdepartementets statssekreteraravdelning, såsom byråchef, budgetsekreterare, kanslisekreterare eller amanuens.

Kontaktmännen ha att läsa in allt material om sin eller sina huvudtitlar och ta sedan kontakt med vederbörande på fackdepartementets statssekreteraravdelning. Redan vid denna kontakt kunna i vissa fall utgallras vissa an-

slagsäskanden såsom ogenomförbara och fackdepartementen bruka då släppa åtminstone vissa av dem.

Nästa etapp i budgetarbetet är att varje kontaktmän föredrager sin huvudtitel för statssekreteraren i finansdepartementet. Han går därvid igenom fackdepartementets promemoria med utgiftsönskemål. Föredragningen är mycket detaljerad. Anslagen delas upp i delposter och underposter, så att allt blir genomgånet. På basis av denna föredragning fixeras finansdepartementets motbud till fackdepartementet punkt för punkt och för varje delpost. Motbuden delgivas vederbörande fackdepartement, där de bli föremål för ingående överväganden. Har finansdepartementet godtagit fackdepartementets förslag eller accepterar fackdepartementet finansdepartementets nedprutning är saken klar och utkast utarbetas till skrivning i statsverkspropositionen om punkten ifråga. De punkter, beträffande vilka finansdepartementets motbud ej godtagas av vederbörande fackdepartement, bli föremål för ingående och ofta långt utdragna diskussioner mellan fackdepartementet och finansdepartementet. Förhandlingarna föras främst av statssekreterarna i de båda departementen, var och en åtföljd av sina medhjälpare. De överenskommelser, som träffas mellan statssekreterarna vid dessas förhandlingar, anmälas för de berörda båda statsråden. Därvid kan givetvis inträffa, att endera eller båda statsråden icke anser sig kunna godtaga den träffade överenskommelsen. Frågan får då gå till direkta diskussioner mellan de båda statsråden. Till sådana diskussioner hänvisas även de frågor, i vilka överenskommelse icke kunnat träffas mellan statssekreterarna eller där dem av deras respektive statsråd givna direktiv äro oförenliga. Kunna statsråden icke komma överens, kan

frågan i sista hand hänskjutas till allmän beredning. Det torde emellertid endast i undantagsfall förekomma att enskilda budgetfrågor behandlas i allmän beredning om de icke anses beröra regeringens allmänna politik.

Sedan alla punkter i en huvudtitel slutdiskuterats mellan fackdepartementet och finansdepartementet, upprättas en sammanställning, i vilken angivas myndigheternas äskanden, fackdepartementets bud och det slutliga resultatet. Dessa promemorior översändas till statsministern och till granskningskonsulterna som en allmän orientering om resultatet av budgetberedningsarbetet. Korrektur till statsverkspropositionen delas slutligen till samtliga statsråd innan propositionen anmäles i nyårskonseljen.

Kan en anslagspunkt eller större del av en huvudtitel inte färdigställas i tid för riksdagens början, t. ex. därför att frågan är beroende av sakkunnigutredning eller remissbehandling, utbrytes den ur statsverkspropositionen och anmäles senare i en särproposition. Även i sådana fall brukar dock såvitt möjligt frågan preliminärt behandlas under det ordinarie budgetarbetet, därvid man utgår från beräknade belopp. Då särpropositionen senare skall färdigställas har fackdepartementet att utgå från det preliminära beloppet. Visar sig detta icke vara tillräckligt, få nya diskussioner upptagas med finansdepartementet.

Det må nämnas att budgetarbetet tidigare mera byggde på muntliga genomgångar än på skriftliga bud och motbud. Ännu för ett antal år sedan var sålunda praxis att varje huvudtitel blev genomgången vid en beredning, i vilken deltog vederbörande fackdepartementschef, finansministern och i regel en konsult. Det förekom då även i vissa fall att efter genomgången av en hu-

vudtitel angavs en totalsumma, inom vilken fackdepartementet självständigt fick bestämma de olika anslagspunkternas belopp.

Även andra ekonomiska ärenden än sådana, som avse anslag under riksstaten, beslutas efter gemensam beredning med finansdepartementet och efter dess granskning. Sådan gemensam beredning skall t. ex. alltid ske beträffande ärenden om anslagsöverskridanden, utfärdande av regleringsbrev, meddelande av direktiv för sakkunnigutredning m. m. Dessa gemensamma beredningar ske liksom budgetarbetet i första hand genom vederbörande föredragande i fackdepartementet och finansdepartementets kontaktman med departementet. Vid behov föres ärendet vidare uppåt till statssekreterare- eller statsrådsplanet.

I anslutning till finansdepartementets granskning av fackdepartementets förslag till anslagsäskanden sker en granskning även genom civildepartementet såvitt avser lönegradsplacering eller arvodesgrunder. I den mån förhandlingar i sådan fråga erfordras med personalorganisation, ske dessa genom civildepartementet. Gemensam beredning med civildepartementet förekommer även i stor utsträckning beträffande löpande individuella ärenden om avlöningsförmåner m. m., som avvika från förut fastställda grunder. Sådana ärenden förekomma i stor omfattning på de olika departementens expeditionschefsavdelningar. Civildepartementet utövar jämväl en central granskning av alla avlöningsförfattningar.

Det praktiska förfarandet vid civildepartementets granskningsverksamhet överensstämmer i stort med förfarandet vid budgetberedningarna. Även inom civildepartementet utses sålunda en kontaktman för varje fackdepartement och de första diskussionerna upp-

tagas mellan denna kontaktman och vederbörande föredragande i fackdepartementet. Kunnat dessa ej enas går frågan till statssekreterarna och vid behov än vidare till statsråden eller i undantagsfall till allmän beredning.

Hearings

Vid våra hearings kommo diskussionerna huvudsakligen att röra sig om arbetsfördelningen mellan fackdepartementen å ena och finansdepartementet å andra sidan. Några intervjuade ifrågasatte därvid viss uppmjukning av finansdepartementets granskningsverksamhet.

Sålunda uttalar en tillfrågad (Hedlund), att denna verksamhet väl är nödvändig när det gäller stora pengar, men när det gäller mindre belopp borde man kunna ställa pengar till departementens förfogande ungefär på samma sätt, som man förfar med anslaget till extra utgifter. Det skulle nog behövas en mycket stor utökning av det anslaget och det borde kunna åstadkommas utan att man på något sätt förrycker det statsfinansiella läget.

Varje departementschef borde få en eller ett par miljoner till förfogande för de ändamål, som dyka upp. Nu förs det ofta förhandlingar om mycket små belopp. Dessa förhandlingar föras på tjänstemannaplanet, men tjänstemännen måste ofta gå till sin departementschef och anmäla att man inte kunnat få med finansdepartementet på någon liten sak, som kanske bara rör några tusen kronor. Då måste departementschefen ta kontakt direkt med finansministern, vilket kan vara en onödig omgång för så små pengar. De ärenden i vilka en departementschef måste ta kontakt med finansministern äro för många och för små.

En annan tillfrågad (Norup) anser att man gemensamt i regeringen borde göra

upp om en ram för varje fackdepartement. Sedan skulle fackministern få ange hur han ville använda pengarna. Ett önskemål för alla fackministrar torde också vara att få något större anslag till extra utgifter. Detta blir dock inte så lätt i praktiken eftersom anspråken växa. Men anslagen borde i varje fall öka med det fallande penningvärdet. Som det nu är måste en departementschef vara förfärligt försiktig. Pengarna räcka inte till skäligen representation och det är nästan skandalöst att när det kommer människor till vårt land, som vill diskutera, resa och se hur vi ha det, så måste departementschefen vända sig till fackorganisationerna, som få betala kostnaderna.

En hel del av de ekonomiska frågor, som dras i konselj, är av rent bagatellartat slag. Att en utgift på några hundra kronor skall dras i konselj är onödigt. Andra gånger kan det vara principfrågor, som betyda oerhört mycket mer, men de behöva inte dras i konselj. Inom en viss ram bör vederbörande departementschef ha rätt att ensam bestämma över vissa utgifter och då även om behovet av befattningshavare. Men här kommer man in på ett mycket känsligt kapitel, nämligen det samarbete som skall finnas mellan vederbörande fackdepartement och finansdepartementet. I många fall förefaller det som om vederbörande fackminister vore mera expeditiousminister. För övrigt är finansdepartementet så stort att vilken finansminister vi än ha så hinner han aldrig med alla ting, utan avgöranden stanna på statssekreterarplanet och ibland hos lägre tjänstemän. Det innebär att en statssekreterares eller en lägre tjänstemans ord betyder mer än en fackministers. I den mån det gör så, är det fel.

Det löpande arbetet på statssekreteraravdelningen i ett departement an-

knyter delvis till propositionsarbetet, säger en tillfrågad (af Geijerstam). Det gäller ärenden om överskridanden m. m., som vålla mycket arbete samt diskussioner med finansdepartementet, diskussioner vars längd stundom inte stå i rimlig proportion till ärendenas omfattning och vikt. Det är nog en allmän iakttagelse, som gäller hela budgetarbetet, att finansdepartementet ofta ägnar mycket stort intresse åt beloppsmässigt och principiellt ganska små frågor. Det gäller detaljdiskussioner om små omkostnads- och bidragsanslag, som ibland ta väsentligt mera tid än principiellt stora saker, vilkas konsekvenser sträcka sig långt fram i tiden. En viss skärpning av finansdepartementets inställning på den här punkten har nog kunnat förmärkas, vilket innebär en utveckling till det sämre. Samtidigt är det en klar tendens att vilja dra in nya frågor under gemensam beredning med finansdepartementet, vilket är en allmän inställning, som inte gagnar effektiviteten i arbetet. Säger sig ha svårt att förstå varför inte fackdepartementen kunde ges vissa ramar, inom vilka de själva fingo göra den sakliga avvägningen; stora reformfrågor fingo naturligtvis beredas gemensamt.

Ramarna skulle givetvis också allmänt diskuteras med utgångspunkt från budgetläget och de totala äskandena. Som det nu är blir det alltför mycket av kamp och förhandling mellan fackdepartementet och finansdepartementet, där finansdepartementet för att få argument nödgas sätta sig in i sakfrågorna i detalj. Intresset för detaljfrågorna kommer naturligtvis sedan i släptåg. Finansdepartementets män bli i viss mån specialister på området, som tränga in i ämnet på ett sätt som knappast kan vara lämpligt, till men för arbetet i övrigt både inom finansdepartementet och fackdepartementet.

Det har flera gånger förekommit att man vid finansberedningar, som ju alltid ta lång tid och äro ganska påfrestande, kanske diskuterat i en halv timme om små omkostnadsposter på någon liten anstalt. Fackdepartementet har ofta inte anledning att ge med sig. Då uppfattas det lätt som om man inte har något större intresse för saken. Effekten blir dock, om man vill komma till något resultat, att fackdepartementet många gånger får ge med sig i småsaker, men det sker på bekostnad av sakligheten. Slutsatsen blir därför att det bör bli någon form av ramhushållning. Härvid åsyftas inte den totala ramen för hela huvudtiteln, men det kan efter allmän överläggning i hela regeringen sägas t. ex. att för civilförsvaret få vi hålla i huvudsak nuvarande ram. Sedan får man i fackdepartementet arbeta från den utgångspunkten och finansdepartementet skulle inte behöva i detalj lägga sig i hur man löser fördelningen inom ramen. Men det är klart att finansdepartementet bör läsa departementschefsanförandena och se till att fackdepartementscheferna ej ge några bindande utfästelser, som kunna få konsekvenser för framtiden. Detta kan gälla alla områden, men är det däremot någon stor reformfråga, får den naturligtvis diskuteras och beredas ordentligt och finansdepartementet får säga ja eller nej till reformen, varefter fackdepartementet i detalj får lösa frågan utan att finansdepartementet behöver gå in på varje specialfråga.

Om fackdepartementen fingo handlingsfrihet inom en ram, skulle det betyda mycket, säger även en annan intervjuad (Edenman). Den enda ram som nu fixeras, är den stora ramen. Den är en intern regeringsangelägenhet. Man bestämmer vilka stora saker som skola fram och hur det i stort sett skall vara. Men inom många departement

finnas hundratals småuppgifter och om man hade en ram — den fick gärna vara snäv — fick man anpassa verksamheten till den om det var nödvändigt. Men det mesta går nu utanför ramen och fackdepartementen få därför slåss för sak efter sak.

Liknande synpunkter framföras även av en annan av de tillfrågade (T. Nilsson), som anser att respektive departementschef i trängande fall borde äga anställa personal och i viss mån bestämma över lönesättningen. En något större rörlighet i det avseendet med någon form av ramar skulle vara önskvärt. Emellertid bör även beaktas att tack vare finansdepartementets granskning har man där vissa möjligheter att bedöma den praxis, som tillämpas i olika departement och åstadkomma viss likvärdighet.

Andra intervjuade uttala sig åter mer eller mindre direkt för bibehållande av nuvarande gransknings- och provnings-system. Sålunda säger en (S. Andersson) att det är ganska självklart att finansdepartementets granskning måste finnas och att man inte kan rikta någon anmärkning mot formerna för granskningen. Det system, som nu tillämpas, är i och för sig mycket smidigt.

En annan tillfrågad (Eckerberg) säger att det är helt naturligt, att varje departement har en rad önskemål som presenteras i budgetberedningarna och att det blir delade meningar i anslagsfrågor. Men finansdepartementets övervakning kan inte sägas vara särskilt besvärande eller i någon högre grad störande för fackdepartementen. Det är nödvändigt med ett nära och ganska intimt samarbete mellan finansdepartementet och fackdepartementen.

En intervjuad (Westerlind) erkänner sig tidigare ha varit upptänd av tanken på anslagsramar, men senare ha funnit att detta är svårt att genomföra i prak-

tiken — bortsett från den godtycklighet som kommer in vid fixeringen av ramarnas storlek för de olika departementen — därför att de olika ändamål, för vilka anslag ges, äro så vitt skilda. Det skulle därför vara svårt att ge för stora klumpsummor, som ett verk eller en myndighet sedan fritt kan disponera över. Det skulle bli skevheter i fråga om standarden, i fråga om omkostnadsposter, inventarier och i fråga om tjänstemannakåren i de olika verken. Det är en risk för att om ett visst ämbetsverk får alltför stor generell frihet, anslaget disponeras på ett sätt som strider mot praxis och de regler man har följt på andra håll.

Så snart man söker tränga in i dessa saker, visar det sig att det är mycket få områden där man kan ha större anslag utan specifikation, allra helst om man har en mycket stram budget. Det komme då att te sig stötande om en viss myndighet har lyckats spara på någon utgift och i stället använder pengarna för något ändamål som man egentligen inte anser kan tillgodoses i ett ansträngt budgetläge.

Den väsentliga orsaken till att »rammetoden» icke är praktikabel är emellertid att, såsom förhållandena gestaltat sig de senaste åren, finansministern vid budgetarbetets början nödgats — efter diskussion inom regeringen i allmän beredning — giva det principiella utgångsdirektivet för budgetförhandlingarna, att någon icke-automatisk höjning av anslagen i princip inte finge tillåtas och att man tvärtom borde eftersträva en nedpressning av de automatiska utgiftsstegringarna och undersöka möjligheterna att sänka de i den löpande riksstaten uppförda anslagen. Under sådana förhållanden kan det inte bli tal om att dra upp ramar för anslagsökningar. I stället hade budgetarbetet fått den utformningen, att fackdepartemen-

ten på individuella anslagspunkter genom en ingående argumentering med stöd av spontant anförda detaljredovisningar överbevisat finansdepartementet om att ökad medelstilldelning varit ofrånkomlig. I sådana fall hade alltså förhandlingsresultatet inneburit ett i efterhand konstaterat misslyckande i förhållande till finansministerns intentioner att inte medge icke-automatiska utgiftsökningar. Även i ett mera gynnsamt budgetläge, med förutsättningar å priori för icke-automatiska anslagsökningar, blir det nödvändigt med en synnerligen grundlig detaljprövning av fackdepartementens äskanden i syfte att utröna det relativa behovet av ökningsramar. Eljest kan man inte utmäta ramarnas storlek för de olika departementen. Av uppenbara skäl kan man nämligen inte utgå från att en och samma ökningsprocent för de skilda huvudtitlarna skulle innebära en rimlig avvägning av medelsbehovet.

När det gäller kommunikationsverken rör sig förhandlingarna med finansdepartementet uteslutande om ramar, uppger en tillfrågad (S. Andersson). Hur pengarna fördelas mellan olika affärsverk inom dessa ramar lägger sig finansdepartementet inte i. Men när det gäller mindre ämbetsverk är det så, att dessa i sina petita varje år ta upp en mängd nya ting. Sammanlagt betyda dessa småsaker kolossalt mycket ekonomiskt för staten. Därför tvingas finansdepartementet att ha en mening om varje sak. Man kan inte låta det ena verket få och inte det andra. Det finns därför skäl för en detaljgranskning även om den kan vara obehaglig för departementscheferna och departementen.

En tillfrågad (Quensel) säger sig inte alls tro att finansdepartementets granskningsverksamhet är onödigt omfattande, men uttalar samtidigt att finansdepar-

tementets besvär därutinnan skulle betydligt minskas om den konsult som tjänstgör på finansdepartementet hade mera tid att ägna sig åt beredningarna. En annan (Persson) säger att även om det kunde för fackdepartementen vara önskvärt att få mer klumpsummor, så är det i det stora hela riktigt att ta det punktvis.

I förevarande sammanhang påtalar en intervjuad (G. H. Andersson) att fackdepartementens arbete i hög grad försvåras av att de i vissa fall få sina besked från finansdepartementet alltför sent. Särskilt besvärande vore detta under den våldsamma pressen dagarna före jul.

Civildepartementets granskningsverksamhet föranledde i allmänhet icke några uttalanden av de intervjuade. En i saken direkt tillfrågad (S. Andersson) säger sig ha den bestämda meningen att en samordning i lönefrågorna är nödvändig. I annat fall skulle det bli så olika praxis i löneplaceringsfrågor, att det vore svårt för staten att hålla samman det hela. Ett fel är emellertid att denna granskningsverksamhet ännu icke kunnat riktigt koordineras med finansdepartementets granskning. Det kan därför hända att, då ett fackdepartement skall skriva färdig statsverkspropositionen i någon del, man är helt färdig i finansdepartementet under det att civildepartementet börjat i en helt annan ända, varför man inte kan fullfölja propositionsarbetet.

Att lönesättningsfrågor äro delar i ett helt stort system, som varje fackdepartement behärskar och där nog en rätt stor enhetlighet är nödvändig om det inte skall bli en i och för sig obefogad saxning mellan olika befattningshavaregrupper, föranleder en tillfrågad (Hedlund) att konstatera att civildepartementets kontroll är nästan ofrånkomlig.

En tredje tillfrågad, som berört denna fråga (Eckerberg), framhåller att sedan civildepartementet kom till har det blivit på det sättet, att de fackliga organen, främst TCO och SACO, gå i särskilda förhandlingar med civildepartementet inför budgetarbetet. På höstarna presenteras tjocka petitor beträffande fackorganisationernas önskemål i olika verk, d. v. s. uppflyttningar av befattningar och annat. Det kan inte förnekas att dessa förhandlingar ibland kunna få överraskande resultat för fackdepartementen. Det väcker förvåning när departementet får underrättelse om att överenskommelse träffats om att de eller de befattningarna i det eller det verket skola flyttas upp i en annan lönegrad, fast man med ledning av vad man vet om verket och arbetsuppgifterna där är övertygad om att det var andra löneregleringar, som voro angelägnare och att det ur statsverkets synvinkel vore helt andra tjänster som i första hand borde haft en förbättring än de som fackorganisationen förhandlat fram sådana till. Det är möjligt att det borde vara en bättre kontakt i sådana avseenden mellan civildepartementet och de olika fackdepartementen.

Utredningen

Uppdelningen av förvaltningen och i anslutning därtill även av statsverkspositionen mellan allt fler departement har helt naturligt framtingat särskilda åtgärder för bevarande av enhetligheten i budgetarbetet och den ekonomiska regleringen av förvaltningen. Den centrala granskningsverksamhet, som utövas av finans- och civildepartementen, torde vara betingad — förutom av det grundläggande intresset att verka för erforderlig balans mellan statens inkomster och utgifter — även av en strä-

van att normera anslagsberäkningen för likartade ändamål inom skilda delar av förvaltningen.

Emellertid har under våra hearings flera intervjuade påpekat hurusom finansdepartementets granskningsverksamhet under årens lopp kommit att bli alltmer detaljerad. Man har sagt att detta föranleder mycket merarbete för fackdepartementen och även andra olägenheter. Fackdepartementen spela alltmer rollen av organ för finansdepartementets beslut, vilket i längden minskar deras känsla av ansvar för sina förvaltningsområden. Metoden medför att samma slags arbete utföres i flera departement. Även i sak vore den detaljerade granskningen mindre lycklig, då konsekvensen lätt bleve att principiella och ekonomiskt betydelsefulla frågor kunde passera tämligen lätt genom granskningen, blott någon anslagsökning ej föreslagits, under det att ekonomiskt relativt betydelselösa anslagsposter kunde taga mycken tid och arbete ej blott för statssekreterarna och deras medhjälpare, utan även för statsråden.

Vi ha av dessa uttalanden under våra hearings fått ett klart belägg för värdet av den centrala granskningsverksamhet, som utövas av finans- och civildepartementen. Emellertid ha vi av de många samstämmiga uttalandena av intervjuade med erfarenhet från arbetet i fackdepartementen fått det intrycket, att finansdepartementets granskningsverksamhet under senare år i väl stor utsträckning inriktats på detaljer. En sådan utveckling synes oss mindre ändamålsenlig inte minst ur den synpunkten att detaljgranskningen och långt utdragna diskussioner i detaljfrågor kunna komma att minska fackdepartementens känsla av ansvar för dessa frågor. Intresset i fackdepartementen för de stora linjerna och för de principiellt och ekonomiskt mera betydande frå-

gorna kunna äventyras om finansdepartementets granskning blir alltför dominerande i detaljerna.

En begränsning av detaljarbetet i budgetbehandlingen och en allmännare inriktning av finansdepartementets granskningsverksamhet kan ske på olika sätt. Utan att framlägga några direkta förslag — frågan är föremål för närmare överväganden av särskilt tillkallade sakkunniga — vilja vi ifrågasätta om det icke skulle vara möjligt att, på sätt synes vara praxis beträffande anslagen till de affärsdrivande verken, i viss utsträckning begränsa budgetdiskussionerna till vissa anslagsramar inom vilka den närmare anslagsfördelningen får ankomma på vederbörande fackdepartement.

Storleken av dessa anslagsramar för skilda ändamål torde måhända kunna — åtminstone i den mån de innefatta ståndpunkt till frågor om utveckling eller indragning av statsverksamheten på särskilda områden — bli föremål för regeringens samfällda prövning i allmän beredning. En möjlighet skulle vidare vara om inom anslagsramarna anvisades visst anslag, som av departementscheferna kunde utnyttjas för påspädning under löpande budgetår av hårt ansträngda mindre anslagsposter och för tillfälligt uppkommande nya medelsbehov, som icke kunnat förutses vid budgetbehandlingen.

På finansdepartementet borde dock alltjämt ankomma att pröva de konsekvenser för framtiden, som kunna föl-

ja av att nya utgiftsändamål upptagas inom anslagsramarna. En sådan lösning skulle även skapa förutsättningar för en i försiktig utsträckning ökad rörelsefrihet för de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna, utformad så att departementens politiska medelskontroll icke behövde eftersättas. En något vidgad rörelsefrihet för fackdepartementen torde vara en förutsättning för den decentralisering av beslutanderätten i ekonomiska frågor, som vi förut ansett oss böra förorda.

Vad särskilt gäller civildepartementets granskningsverksamhet synes oss frågan om dess utövande ligga något annorlunda till. Då det gäller lönesättningen för statstjänstemännen torde enhetlighet beträffande såväl principerna som dessas tillämpande i de särskilda fallen vara av särskild betydelse. I den mån avlöningsbestämmelserna kunna generaliseras och förenklas — vilket i och för sig synes vara synnerligen önskvärt — torde dock den centrala prövningen och granskningsverksamheten genom civildepartementet kunna i motsvarande grad begränsas.

En avsevärd del av civildepartementets arbete hänför sig till förhandlingar med olika personalsammanslutningar. Beträffande detta förhandlingsarbete synes oss önskvärt att former sökas, vilka möjliggöra större medverkan och insyn av vederbörande fackdepartement. Till frågan om riksdagens medverkan vid dessa förhandlingar återkomma vi i ett annat sammanhang.

KAPITEL VIII

Vissa frågor rörande arbetet inom departementen

A. Behörighet för statssekreterare att företräda statsråd i riksdagen

Hearings

Under diskussionerna framförd tanke att statssekreterare skulle äga företräda sin departementschef i riksdagen för- anledde mycket varierande uttalanden av ett stort antal av de intervjuade. I stort sett kan sägas att åsikterna för och emot förslaget voro jämnt fördelade. För tanken framfördes följande synpunkter.

Det kan vara bra så länge vi ha tvåkammerssystem och samma ärenden förekomma samtidigt i bägge kamrarna. Det fordras ju en jättefysik — åtminstone för finansministern — för att sköta bägge kamrarna. Men förslaget förutsätter politiska statssekreterare. Detta kan i och för sig vara bra, men man skall inte vara bunden till det. Det är knappast troligt att en tjänstemannastatssekreterare skulle vilja ta på sig olägenheten att slåss med partiledare (Sköld).

Sannolikt skulle det lätta regeringsledamöternas arbete och även vara till gagn för överläggningen i riksdagens kamrar, ifall statssekreterarna beredes tillfälle att vid förfall för sina departementschefer delta i överläggningarna (Nothin).

När man har ett tvåkammerssystem, där själva utgångspunkten för ärendenas behandling är att de skola behandlas samtidigt i bägge kamrarna, så kan det ju inte vara praktiskt ur riksdagens

synpunkt att departementschefen eventuellt, om det är en hetsig stridsfråga, skall behöva springa som en skottspole mellan kamrarna. Han kan inte lyssna på alla anföranden och då måste han be någon från statssekreteraravdelningen eller någon annan tjänsteman att sitta och göra anteckningar, och det är inte alltid som vederbörande har klart för sig vad som enligt ministerns mening är det väsentligaste, det som borde bli föremål för debatt eller replik. Alla invändningar behöva inte bemötas utan det kan räcka med de viktigaste. Då det gäller huvudtiteln, i vilken — bortsett från ny lagstiftning och kanske några utbrutna punkter — praktiskt taget allt arbetsmaterial av någon betydelse är samlad, så är det ju en väldig lättnad för vederbörande statsråd om statssekreteraren, som jämte honom har ansvaret för det hela, kan yttra sig i ena kammaren och statsrådet hålla sig till den andra. Och skulle departementschefen av någon anledning vara förhindrad att närvara i riksdagen när t. ex. huvudtiteln behandlas, är det väldigt skönt för honom att veta att det finns en som kan svara för departementets uppläggning av huvudtiteln och dess olika punkter. Beträffande interpellationssvaren är det svårt att säga om statssekreterarens yttranderätt skulle få någon egentlig betydelse. Det blir nog i alla fall statsrådet själv som skulle komma att få svara. Möjligen kunde det ha någon betydelse om det blir en efterföljande debatt av

någon betydelse. Detsamma gäller de enkla frågorna, som i regel inte alls äro enkla. Men vore de det, så skulle ju statsrådet inte ha någon svårighet att svara (Möller).

Statsrådet är oftast för sin information i hög grad beroende av statssekreteraren. Det är från honom han får uppgifterna om han t. ex. skall ge ett interpellationssvar. Det skulle i hög grad lätta departementschefens arbetsbörda om statssekreteraren tillades behörighet att företräda honom i riksdagen. En statssekreterare som talare kan inte anses kränka riksdagens värdighet. Det bleve ju en sorts form för att lämna upplysningar och synnerligen sakkunniga upplysningar i ärendet. Skulle vederbörande riksdagsman inte vara tillfredsställd med statssekreterarens svar, kan han ju senare rikta en interpellation till statsrådet själv med anmärkningar. Vill han t. ex. ställa statsrådet till ansvar för någonting på grund av vad statssekreteraren upplyst om, har han ju också den möjligheten att rikta en särskild fråga till statsrådet. Å andra sidan är det klart att en upplysning av en statssekreterare i riksdagen ofta kan föranleda fortsatt debatt och det är naturligtvis en skillnad att stå och debattera med en statssekreterare och att debattera med någon som har politiskt ansvar (Quensel).

Det skulle säkert vara av värde om statssekreteraren finge företräda departementet i riksdagen. Detta interpellierande och svarande på frågor skulle i väsentlig utsträckning kunna lyftas över från departementschefen till statssekreteraren. Frågor som inte ha någon politisk betydelse borde strängt taget inte statsrådet behöva ägna någon tid åt i riksdagen. Det är i alla fall statssekreteraren som har skrivit svaret. Men det är klart att detta skulle ändra statssekreterarnas ställning. Det finns

ju både politiska statssekreterare och sådana som ha gjort karriär inom administrationen. Skulle man låta statssekreterarna få en position inför riksdagen, måste de väl bli politiska. I så fall skulle departementschefen ha frihet att välja, om han ville svara själv eller skicka fram statssekreteraren. Och det är klart att departementschefen trädde fram i alla mera kinkiga situationer (G. H. Andersson).

Om statssekreteraren finge uppträda i riksdagen och besvara interpellationer så att t. ex. samma departement samtidigt kunde besvara interpellation i vardera kammaren, skulle mycket vara vunnet. Statssekreteraren borde även äga uppträda i budgetfrågor. Det är olidligt för ett statsråd, som sitter i en kammare och lyssnar på en karl som talar i hans eget ämne, om någon kommer in och sticker till honom en lapp där det står att nu talar någon annan i den andra kammaren och på vilken lapp äro några hastigt nerrafsade anteckningar, mer eller mindre oförståeliga, om vad han sagt. Det skulle vara en självklar arbetsfördelning att statsrådet satte sig i den kammare han i ett ärende bedömde som den viktigaste och skickade statssekreteraren till den andra. Det skulle skapa ett helt annat lugn. Förutsättning är dock att det inte är de politiskt viktiga frågorna. Men propositionsvägen går ju så mycket, som mera har administrativ karaktär och där man kan resonera utan att de stora politiska linjerna beröras. Systemet borde vara att departementschefen finge bemyndigande att låta statssekreteraren uppträda (Mossberg).

Det skulle nog underlätta om det fanns den möjligheten att dubblera statsrådet, som ligger i att statssekreteraren eller en biträdande minister har möjlighet att hantera vissa ärenden och själv svara för dessa i riksdagen. Har

man den möjligheten blir det en förtroendesak mellan statsrådet och den biträdande vem som tar vad. Den biträdande får väl ta rutinfrågorna och ministern det som är av större betydelse och har någon politisk färg. Men har den ene eller den andre handlagt ett ärende, underlättar det betydligt, om den som gjort det också kan svara i riksdagen (Kjellin).

I varje fall så länge vi ha två kamrar skulle det vara en stor lättnad för departementschefen att slippa bevaka ett ärende samtidigt i bägge kamrarna. Statssekreteraren skulle göra sina inlägg på departementschefens vägnar. Han skulle referera dennes ståndpunkt (Undén).

Några tillfrågade intogo en tveksam inställning till frågan och framförde följande synpunkter.

Statssekreteraren skulle nog inte ha någonting emot det i och för sig, men hur skulle det gå med debatten. Om en statssekreterare, som inte är riksdagsman, finge deltaga i debatten, kanske man kunde sätta det i system. Om han däremot endast fick läsa upp svar är det mera tveksamt (Edenman).

Frågan om behörighet för statssekreteraren att företräda statsrådet i riksdagen är en tanke som i och för sig är tilltalande. Men försöker man att fundera ut hur det skulle gå till i praktiken, blir man kanske litet betänksam. För det första tvingar det fram politiska statssekreterare i alla departement. Om det hade varit möjligt för statssekreteraren att besvara t. ex. interpellationer eller frågor rörande krångliga tekniska problem, som han kanske behärskar bättre än statsrådet, vore det kanske en fördel för riksdagen, som på det viset kunde få mera informationer under diskussionerna. Att statssekreteraren i större frågor skulle kunna företräda rege-

ringen är väl mindre troligt (S. Andersson).

Systemet torde väl förutsätta en politisk uppsättning av statssekreterare, som vi ju endast delvis ha. Debatten kan föras så, att det blir nödvändigt att göra uttalanden av politisk innebörd. Framför allt en opolitisk statssekreterare kan lätt komma i en besvärlig situation. Arbetsbördan för departementscheferna är inte så stor, att de behöva ett särskilt substitut i riksdagen. Fast tvåkammerssystemet komplicerar ju förhållandena ibland (Danielson).

Detta att man har samtidig behandling i båda kamrarna gör att det kan haka upp sig tidsmässigt t. ex. vid interpellationsdebatter. Då kunde det vara bra om statssekreteraren finge uppträda. Men det bör inte sättas i system. Frågan tål att fundera på (Persson).

Till stöd för en negativ inställning till förslaget anfördes följande synpunkter.

Frågan gestaltar sig väsentligt olika för de politiska statssekreterarna och de opolitiska. I och för sig vore det väl tänkbart att en politisk statssekreterare — oberoende av om han tillhör riksdagen eller ej — skulle få företräda departementet då statsrådet ej är närvarande. Om det skulle betyda någon avsevärd lättnad i arbetsbördan för ett statsråd, som själv tillhör riksdagen, är emellertid tvivelaktigt. I fråga om de opolitiska statssekreterarna — och de utgöra för närvarande flertalet — kan det starkt ifrågasättas om en dylik ordning skulle få någon större användning. Det skulle i så fall vara för att svara på någon interpellation eller delta i en debatt i rent administrativt-tekniskt betonade frågor. Att låta statssekreteraren s. a. s. vikariera för vederbörande statsråd, t. ex. i den kammar där statsrådet för tillfället inte sitter, under en debatt om ett departe-

ments proposition skulle lätt på ett sannolikt olyckligt sätt politisera ämbetet. Önskemålet att ha endast politiska statssekreterare skulle bli starkt. Det var ju meningen från början med statssekreterarämbetet, men så har utvecklingen inte blivit. Åtminstone för de mera fackbetonade departementens del är det värdefullt att ha en ledande opolitisk tjänsteman med administrativ och juridisk träning och rutin (af Geijerstam).

Om en statssekreterare skulle tillåtas företräda sitt statsråd i riksdagen, riskerar man att statsrådet kunde komma i någon slags tvetalan gentemot sin statssekreterare om denne är en mycket självständig man som uttalar sina egna meningar utan att på förhand konferera med statsrådet. Vad budgetärendena beträffar vore det ganska omöjligt att avkoppla både vederbörande departementschef och finansminister. Budgeten är ju dessutom en fråga, som alltid måste ha en politisk aspekt även om nu 95 eller kanske 98 procent av anslagen passera riksdagen utan någon anmärkning. Men vederbörande statsråd skall i alla fall kunna ställas till ansvar för vad han föreslagit och det vore inte lämpligt om han kunde säga: det där har jag inte med att göra, det är en statssekreterare i riksdagen som har ordnat med den här saken, varför jag inte befattar mig med det. Vad interpellationssvaren beträffa är det nog riktigast, liksom när det gäller de enkla frågorna, att vederbörande departementschef besvarar dem och tar ansvaret. Där kan ju inte något ansvar utkrävas enligt den vanliga konstitutionella ordningen via konstitutionsutskottet. Här träder han direkt upp för riksdagen och får där stå till svars för vad han säger. Att göra ett avsteg från den vanliga ordningen för att göra arbetet mindre betungande för statsrå-

den och släppa fram statssekreterarna, vore att använda mera våld än vad nöden egentligen kräver eftersom det egentligen inte föreligger någon nöd. Interpellationerna är naturligtvis en vidlyftigare sak, men dessa besvaras numera verkligen av vederbörande statsråd. Dessutom är det på det sättet, att interpellationssvaret förelägges samtliga statsråd innan det avgives i kammaren. Då är det litet orimligt att statssekreteraren skall utforma interpellationssvaret självständigt och avgiva det i kammaren utan att ha kanske ens förelagt det för sin departementschef, och än mera orimligt vore det om han icke förelade det för departementschefen men för alla andra statsråd. Den nuvarande ordningen bör därför upprätthållas (Andrén).

Idén går inte ihop med organisationen av arbetet i departementen. När statssekreterarbefattningarna inrättades sades det, att det skulle bli politiska tjänster. Men samtidigt sade man, att man ansåg att statssekreterarna borde ha samma utbildning som övriga ämbetsmän i departementen. Det var därför att man visste att arbetet på statssekreteraravdelningarna skulle bli av sådan natur, att där måste sitta en person som kunde arbeta som en ämbetsman. Arbetet är också av den naturen och det kräver sin man i så hög grad, att det är tvivelaktigt om en statssekreterare skall sitta i riksdagen. Skall man övergå till ordningen att statssekreterare skola uppträda i riksdagen, då kommer deras intresse i mycket hög grad att dras åt det hållet. Man komme att få bara politiska statssekreterare. Då måste man omorganisera det hela så att man får vad engelsmännen kallar en »parliamentary undersecretary» och en »permanent undersecretary». Det vore emellertid en överorganisation och onödigt i vårt lilla land. I andra små

länder som Österrike och Norge tillsätta »parliamentary undersecretaries» ha ofta sagt sig vara djupt olyckliga människor därför att de inte ha någon apparat till sitt förfogande utan gå där som något slags bihang till statsrådet. Det skulle de göra här också om man dubblerar statssekreterarna (Lundberg).

Frågan beror på hur nära man vill binda statssekreteraren till regeringen. Här han samma politiska uppfattning som regeringen, kan det naturligtvis tänkas att han vill uppträda i riksdagen. Men detta vore dock vanskligt ur den synpunkten, att departementet skall vara en enhet. Det har hänt tidigare, att ett statsråd måste avgå därför att det blev olika meningar i kammaren mellan honom och expeditionschefen i departementet (Holmbäck).

Så länge tvåkammerssystemet finns kvar bleve det rätt svårt att låta statssekreterarna företräda regeringen. Ingenting hindrar att statssekreteraren, om han är medlem av riksdagen, yttrar sig och säger ifrån att den ståndpunkt jag här företrätt är regeringens uppfattning. Men är han inte medlem av riksdagen, finns det inte tillräckliga skäl för att han skall uppträda där (Ohlin).

Systemet har sina sidor. I regel skulle det vara rätt onödigt, för det är ju ändå departementschefen som gentemot riksdagen är ansvarig för alla åtgärder. Vad man skulle vinna vore att departementschefen inte skulle behöva granska alla detaljer utan kunna överlåta en del frågor åt statssekreteraren. Men då kan han ju lika väl få en promemoria av statssekreteraren, där han får fram alla synpunkter. Det är litet främmande för oss att tänka sig att både statsrådet och statssekreteraren i denna sin egenskap skola stå och diskutera med riksdagen.

Något egentligt behov härav finns inte (Bergquist).

I det parlamentariska samhället bli statsrådets uppträdanden i riksdagen alltid politiska. Skall statssekreteraren företräda statsrådet, kommer man in i ett system där mera ämbetsbetonade statssekreterare äro omöjliga, utan där statssekreterarna måste bli rent politiska med alla de skiftningar, som kunna bli aktuella i den mån regeringarna skifta. Lämpligheten härav är mycket tveksam (Sträng).

Varje statsråd bör inte ha fler ärenden än att han kan klara upp dem själv (Hedlund).

Det skulle ju vara bekvämt och bra, men det vore inte lämpligt. Så snart det gäller de stora frågorna kan man inte räkna med att statssekreteraren skulle kunna företräda statsrådet. Och även om det skulle vara sådant som interpellationer och dylikt kan man inte vara säker på att statssekreteraren i den följande debatten alltid skulle ge uttryck åt statsrådets uppfattning. Statsrådet bör nog helst svara för sig själv i riksdagen (T. Nilsson).

En allmänt negativ inställning till förslaget intages även av ett par andra tillfrågade (Domö, Eckerberg, Kock).

Utredningen

För att kunna bedöma behovet och värdet av behörighet för statssekreterare att företräda statsråd i riksdagen ha vi låtit göra vissa undersökningar beträffande statsrådets medverkan i riksdagsdebatterna och i fråga om samtidigheten av sådana debatter i riksdagens båda kamrar. Omfattningen av statsrådsanförandena i riksdagen åren 1928, 1937, 1946 och 1955 framgår av följande tabell. I tabellen har för vart och ett av de fyra åren angivits dels antalet anföranden som hållits av olika regerings-

Statsrådsanföranden	1928		1937		1946		1955	
	ant.	sid.	ant.	sid.	ant.	sid.	ant.	sid.
Statsministern	68	107	16	29	51	75	43	68
Justitieministern	24	60	44	62	15	34	27	29
Utrikesministern	18	52	7	10	26	30	23	31
Försvarsministern	42	48	11	18	32	56	22	28
Socialministern	41	89	42	58	43	74	49	65
Kommunikationsministern	21	49	24	32	66	81	34	30
Finansministern	37	52	24	61	74	102	115	195
Ecklesiastikministern	44	73	33	50	79	98	90	92
Jordbruksministern	16	26	61	84	50	50	70	91
Handelsministern	25	34	21	24	65	149	50	61
Inrikesministern							36	46
Civilministern							32	22
Folkhushållningsministern					28	37		
Juristkonsult	3	4	—	—	34	58	—	—
»	1	2	—	—	2	3	1	1
Fackkonsult					34	48	43	35
»							15	13
Summa	340	596	283	428	599	895	650	807
RD-debatt, där statsråd deltagit, totalt		3 472		2 737		3 235		3 699

medlemmar och dels längden av anförandena i sidor i riksdagens tryckta protokoll. Som en jämförelse har även angivits den sammanlagda längden av de debatter, i vilka statsråd deltagit.

I en såsom *bilaga K* till betänkanföret fogad tablå har grafiskt angivits tidpunkterna för de debatter vid 1955 års riksdag i båda kamrarna, i vilka statsråd deltagit. Av tablån framgår att av de för båda kamrarna sammanlagt till 276 1/2 timmar uppgående sådana debatter, 70 timmar av debatterna i vardera kammaren eller totalt 140 timmar eller sålunda något mer än hälften av hela debatttiden pågick samtidigt i båda kamrarna.

Redan de angivna uppgifterna bekräfta det av flera intervjuade påtalade förhållandet, att vid tvåkamarsystem samtidiga debatter i båda kamrarna kunna medföra svårigheter för vederbörande statsråd att följa och ur sina synpunkter bevaka vad som uttalas i riksdagen. Därtill komma alla de debatter, i vilka statsråd visserligen icke

deltagit, men där statsråd dock haft intresse av att följa vad som förekommit i båda kamrarna.

Även om de antydda förhållandena icke torde kunna sägas utgöra något avgörande hinder för regeringen att följa riksdagsarbetet och då från riksdagens sida vidtagits och ytterligare torde kunna vidtagas vissa åtgärder för att minska samtidigheten av debatterna, synas oss dock skäl tala för att vid tvåkamarsystem viss möjlighet bör föreligga för departementschef eller annan medlem av regeringen att sätta annan i sitt ställe. Sådan möjlighet synes oss vara motiverad även om det blott gäller debatt i en av kamrarna och sålunda även i händelse av enkamarsystem. Det kan inträffa att ett statsråd, i anledning av en motion eller något uttalande i ett utskottsutlåtande eller eljest, anser det angeläget att en fråga vid behov tillrättalägges genom ett debattinlägg i riksdagen. En annan anledning kan vara att statsrådet, då under debatt i riksdagen beröres någon speciell frå-

ga, t. ex. rörande en detaljpost i departementets huvudtitel, icke direkt har tillgång till de uppgifter som erfordras för ett uttalande, men att erforderlig upplysning kan meddelas av statssekreteraren.

Emellertid synes oss å andra sidan att det icke skulle vara en helt lycklig lösning om statssekreterarna helt obegränsat fingo rätt att företräda statsrådet i riksdagen. De ha dock icke parlamentariskt ansvar för sina uttalanden. En obegränsad yttranderätt skulle även kunna medföra en genomförd politisering av befattningarna, som måhända icke alltid skulle vara av värde.

Vi ha för vår del kommit till den uppfattningen att möjlighet bör öppnas för statsråd att låta statssekreteraren träda in i en riksdagsdebatt för delgivande av sakliga upplysningar. Förutsättning härför bör vara, att statssekreteraren — om han ej är ledamot av riksdagen — därtill erhållit bemyndigande av vederbörande departementschef. Om sådant bemyndigande, vilket bör givas för viss tid, t. ex. maximalt riksdagssession, skall vederbörande talman vara offentligen underrättad.

Vissa av de frågor, i vilka anledning kan föreligga att riksdagen lämnas sakliga upplysningar av annan än vederbörande departementschef, kunna i departementet ha närmast handlagts av annan tjänsteman än statssekreteraren, t. ex. av rättsavdelningschefen eller expeditionschefen eller särskilt förordnad föredragande. Vi ha dock ansett att möjligheten för departementstjänsteman att göra uttalanden i riksdagen bör begränsas till statssekreteraren. Denne får anses ha till uppgift att närmast företräda departementschefen och får vid behov skaffa sig tillgång till erforderliga uppgifter.

Innebörden av det ifrågasatta förslaget med sådant bemyndigande anse

vi bör bestå i att vederbörande statsråd genom att lämna bemyndigande tar det politiska ansvaret för dess utnyttjande. Då vi för vår del endast avsett att göra rent sakliga upplysningar direkt tillgängliga för riksdagen, torde denna fråga om det politiska ansvaret icke behöva vålla särskilda farhågor. Vi kunna få anledning återkomma till saken, då vi uppta frågan om riksdagens arbetsformer.

B. Departementspersonalen

Hearings

Under våra hearings kommo en del frågor rörande departementspersonalen under diskussion. Bland annat påpekade några intervjuade, att statssekreterarna hade så tyngande arbetsuppgifter, att de icke alltid kunde giva statsråden erforderligt biträde. Den tanken framfördes, att statssekreterartjänsten i vissa departement borde dubbleras.

Sålunda uttalar en intervjuad (Domö) att statssekreteraravdelningarna i de mest arbetstyngda departementen böra förstärkas och statssekreterarna dubbleras. Ej minst i riksdagen borde detta hälsas med tillfredsställelse. Klagomålen över fördröjda propositioner skulle minska, en ej alldeles oväsentlig sak.

En annan tillfrågad (af Geijerstam) anser det icke vara någon tvekan om att ett behov föreligger att dubblera statssekreteraruppgiften i mera arbetstyngda departement. Men frågan är, om det inte skulle vara tillräckligt att förstärka statssekreteraravdelningen genom att där inrätta t. ex. en avdelningschefstjänst, vars innehavare skulle kunna övertaga en hel del av de mera rutinmässiga ärendena från statssekreteraren och ge honom mera tid till det mer långsiktiga arbetet. Därjämte bör den värdefulla ordningen med politiska sakkunniga bibehållas.

En dubblering kan genomföras om

man gör en klar gränsdragning mellan de båda statssekreterarnas ärendesgrupper, uttalar en tillfrågad (Möller).

En annan (Persson) säger att det naturligtvis är bra att hålla ledningen så enhetlig som möjligt för statssekreteraravdelningarna. Men man kan dock mycket väl tänka sig att någon av byråcheferna på avdelningen förordnas att handha vissa ärenden. Det kan vara bra när statssekreteraren är särskilt belastad.

Andra intervjuade ställde sig tvekan- eller avvisande till tanken att dubblera statssekreterartjänst.

Man bör inte ha två statssekreterare i samma departement, säger en tillfrågad (Edenman). Får man det, betyder det de facto att man delar departementet. Men man kan i stället ha en budgetavdelningschef, som får gå in och ta en del av slagsmålet med de överordnade departementen och som med statssekreterares ansvar sköter vissa delar av det löpande budgetarbetet.

Det viktigaste för att lätta statssekreterarnas arbetsbörda är enligt en intervjuad (Eckerberg) att man har en rimlig departementsindelning, som gör att man får en någorlunda jämn fördelning av ärendesgrupperna på de olika departementen. En dubbling av statssekreterartjänster är däremot lika vanskligen som en dubbling av statsråden. Hela budgetarbetet i ett departement, det som statssekreteraren huvudsakligen sysslar med en stor del av året, sker på så sätt att statssekreteraren får lov att avväga mellan olika ting som äro önskvärda och som han gärna vill föra fram. En sådan avvägning kan med svårighet läggas i händerna på mer än en person. Statssekreterarna bör överblicka hela området för att veta vad man skall satsa på och vad man inte i första hand skall hålla på. Det är svå-

rare att göra detta om man skall dela upp området, det blir då mera överskådligt och kanske mera ryckigt och oenhetligt.

Beträffande de speciella förhållandena i justitiedepartementet med dess omfattande lagstiftningsarbete uttalar en tillfrågad (Kjellin) att även där bör arbetet sammanföras under en statssekreterare. Den för lagstiftningen närmast ansvarige statssekreteraren bör följa även budgetarbetet eftersom däri ju ligger departementets och hela verksamhetsområdets liv. Följer han inte med vad som sker däri, står han vid sidan om.

En intervjuad (Karleby) anser att man inte bör tänka sig en dubbling av statssekreteraren i ett departement som någon normalföreteelse. Här gäller det att så mycket av verksamheten hänger ihop. Statssekreteraren måste ha en överblick över hela departementets verksamhetsområde för att han skall kunna sköta sitt arbete på ett tillfredsställande sätt. Han måste väga olika ting mot varandra och är det dubblade tjänster kommer man in på svårigheterna att sköta den enes och den andres arbetsområde efter parallella linjer. Det är ändå på det sättet, att departementschefen sitter i toppen. Sedan måste det finnas en kanal mellan honom och statssekreteraravdelningen. Man kommer inte förbi, att ärendena måste slussas igenom denna smala passage innan de komma upp till statsrådet. Det kan finnas synpunkter på ärendena som tjänstemännen, från byråchefer ner till 1:e och 2:e kanslissekreterare, inte känna till, och de kan därför inte gärna gå in till statsrådet och föredraga och föreslå beslut utan att statssekreteraren är inkopplad.

En dubbling av statssekreterartjänst kan enligt en av de intervjuade (Sträng) tänkas som en övergångsform.

Om en statssekreterare har tjänat de sex år, som bruka vara normal tid innan han är förbrukad och skall placeras någon annan stans, och placeringen inte kan ordnas så där utan vidare, och man har behov av att träna upp efterträdaren litet mera i ansvarsställning, har statssekreteraren kunnat bli tillfälligt fri från sina arbeten och hans presumptive efterträdare har tilldelats statssekreterarbete med därmed följande ansvar. Men arrangemanget får inte vara något permanent förhållande. Det skall finnas en verkställande direktör inom ett departement, nämligen statssekreteraren, och inte två verkställande direktörer.

Flera andra tillfrågade (S. Andersson, Kjellin, Lundberg, Nordenstam, Wigforss) avvisa tanken på en dubbling av statssekreterartjänsterna.

Även fråga om dubbling av vissa expeditionschefstjänster upptogs av några intervjuade. En av dem (Quensel) uttalar, att antalet departements-tjänstemän borde utökas och särskilt att expeditionschefstjänsten i vissa departement borde dubblas. Om så sker och de lämpligaste befattningshavarna befordras till dessa tjänster, skulle departementscheferna till sin förundran finna att arbetet, t. o. m. om antalet ärenden skulle stiga, blivit betydligt lättare att bemästra. På expeditionscheferna skulle då ankomma att svara för att i varje ärende föreligger en promemoria som kan läsas och enligt vilken departementschefen i nödfall kan läsa in ärendet, samt att svara för förslag till lösning, som är skriftligen avfattat.

Att behov av en dubbling av expeditionschefstjänsten åtminstone i ecklesiastikdepartementet föreligger, vitsordas av en tillfrågad (Persson). Han påpekar att det inte skulle hjälpa att

decentralisera t. ex. utnämningsärendena till underordnade organ, därför att åtminstone till en början med säkerhet skulle komma besvärsmål, som belastade expeditionschefen mycket.

Den enda garanti för att den formella behandlingen blir enhetlig och likformig ligger i att man verkligen har en expeditionschef, säger däremot en annan intervjuad (Andrén).

Tanken att dubblera expeditionschefsbefattning avstyrkes även av ett par andra tillfrågade (S. Andersson och Sträng).

I anslutning till diskussionerna om dubbling av vissa statssekreterartjänster ifrågasattes huruvida icke fackkonsult borde ha egen statssekreterare. Flertalet av dem, som berörde denna fråga, avvisade tanken. Sålunda uttalar (Lundberg) att det system man nu har med vissa ärenden i ett departement överlämnade till en eller två konsulter bidrar till en viss splittring. Skulle man utrusta konsulterna med egen personal, skulle splittringen bli total nedifrån och upp.

Det vore inte lyckligt att ha två statsråd med var sin statssekreterare agerande i ett departement, säger en av de intervjuade (Eckerberg). Det leder till alltför många friktionsmöjligheter och alltför mycket irritation.

Man skall akta sig för att på detta sätt dubblera statssekreterartjänsterna därför att statssekreteraren faktiskt är den som koordinerar ärendena, säger en annan (S. Andersson). En tillfrågad (af Geijerstam) anser det vara naturligare att bilda nya departement.

En annan av de tillfrågade (Undén) anser att det kan tänkas sådana fall, där det vore värdefullt för konsulten att ha en välkvalificerad statssekreterare. Men i många fall skulle det nog kunna klaras med en arbetshjälp, som inte hade

en så hög ställning inom administrationen. Det kanske kan räcka med en person i byråchefs ställning i toppen för ett kansli.

Statssekreteraren skall gentemot departementschefen vara ansvarig för allt som sker inom departementet, uttalar en tillfrågad (Sträng). Han bör betraktas som verkställande direktör. Det är dock klart att en fackkonsult behöver en särskild man av hög dignitet som hjälper honom, men denne skall inte ha statssekreterares ställning.

En intervjuad (Hedlund) anser att det ibland kan hända, att en uppdelning mellan departementschef och fackkonsult vållar en del komplikationer och konflikter. Det är ibland en fråga om läggningen hos dessa personer, som skola dela på tjänstemännen. I sådana fall vore nog det bästa att varje statsråd hade sina medarbetare. Men detta gäller blott om uppdelningen har viss varaktighet. Skall man ha en temporär delning, blir läget ett annat. Då kan man inte börja skaffa särskild personaluppsättning.

Särskild statssekreterare för statsråd med egna ärenden kan enligt en tillfrågad (Lindström) måhända vara ett praktiskt arrangemang om fackkonsultens ärenden äro förbundna med varandra på ett sådant sätt att det liksom blir ett sammanhang mellan dem alla och ett särskilt ämnesområde för denne statssekreterare att handlägga.

Att det är vissa svårigheter förenade med att ha en gemensam statssekreterare för frågor som äro hämtade från olika departement, påpekas av en intervjuad (Hj. R. Nilson).

Systemet med särskilda politiska sakkunniga i departementen, s. k. politruker, var även föremål för några uttalanden. En tillfrågad (af Geijerstam) påpekar att det är viss skillnad mellan

departementen. Finans- och social- samt i vissa lägen försvarsdepartementet få nog anses vara mera politiskt betonade än övriga departement. Det faller sig därför naturligt om statssekreteraren i dessa tre departement är politisk och det kan då vara lämpligt att där ha en avdelningschef som håller i den administrativa sidan. I de andra departementen kan det förhålla sig på motsatt sätt. Här kan det vara av värde att ha en statssekreterare, som äger administrativ erfarenhet och rutin att falla tillbaka på. Vissa av statssekreterarnas politiska uppgifter inom departementet böra då kunna ges åt särskilda sakkunniga. Detta arrangemang har inom inrikesdepartementet givit mycket goda erfarenheter och bör inte slopas utan om möjligt utvidgas.

Huruvida statssekreterarna böra vara politiska eller opolitiska anser en av de intervjuade (Lundberg) i högsta grad bero på personerna. När det var en rent socialdemokratisk regering var väl hälften av statssekreterarna opolitiska. Genom att de inte framtråda i riksdagen utan göra ett ämbetsmannaarbete, kunna de mycket väl vara opolitiska. Politruksystemet spelar naturligtvis en viss roll för statsråden, som behöva någon i departementet som följer med frågorna ur speciell politisk synpunkt. Systemet har väl tillkommit därför att man haft en mängd opolitiska statssekreterare och därför att statssekreterarna varit så nedtyngda i vanligt ämbetsmannaarbete, att de inte kunna följa med vad som händer i riksdagen eller i den offentliga debatten. De ha haft en viss roll att fylla dessa politiker. Det är även en utbildningsväg för att få fram politiska statssekreterare.

En annan intervjuad (Sköld) anser att man absolut inte kan göra någon skillnad mellan politiska departement, som skulle ha politiska statssekreterare,

och rena fackdepartement, som skulle ha ämbetsmannastatssekreterare. Politruker få inte vara någon institution och i allmänhet behöver väl ett politiskt statsråd inte ha någon politruk. Men anställningsformen kan vara av värde för att utbilda blivande politiska statssekreterare.

Politrukerna få enligt en tillfrågad (Edenman) aldrig gå in i administrationen eller göra formella föredragningar av löpande frågor. Endast som handsekreterare kan man acceptera dem formellt. Det finns inte en statssekreterare, vare sig han är politiker eller renodlad ämbetsman, som tillåter att en person verkar parallellt med honom direkt under statsrådet.

Att det går bra att i ett departement samarbeta med politruker vitsordas av en tillfrågad (Nordenstam).

Även en annan tillfrågad (Hedlund) bekräftar att systemet med politruker fungerat bra. Departementscheferna ha behov av viss hjälp av »talskrivare» i försvaret av regeringens åtgärder och propositioner. Skall ett statsråd ägna sig allt för mycket åt föredragsskrivning, hinner han inte ägna samma uppmärksamhet åt departementets angelägenheter. Det kan därför även ur statens synpunkt vara en fördel att avlasta honom en del av föredragsarbetet.

Däremot avstyrkes politruksystemet bestämt av en intervjuad (Mossberg) som anser att det mycket lätt kan medföra att statssekreteraren kan komma i en otrevlig situation. Det är dock en väldig styrka i att man i ett departement vet var makten ligger. Politruksystemet skapar en känsla av osäkerhet hos tjänstemännen. De kan inte gå till statsrådet. Det är inte han som lämnar de löpande beskeden till tjänstemännen, utan det är statssekreteraren. Departementschefen kan ju göra politruken till statssekreterare, men gör

han inte det, är väl orsaken att han inte riktigt känner administrativt förtroende till denne.

Behovet av fri tillgång till erforderligt antal kvalificerade arbetsbiträden i departementen betonades av flera intervjuade.

Att departementen skall ha möjlighet att anlita tillfälliga arbetsbiträden finner en intervjuad (Lindström) vara självfallet, så som ärenden numera skyfflas på de olika departementen i ojämn takt och ofta beroende på när deras kommittéer bli färdiga med sina uppdrag. Det är inte möjligt att ha en fast personal, som skall kunna genast ta hand om alla de frågor som uppstå.

Möjligheter för departementen att anlita kvalificerad extra arbetskraft är naturligtvis en viktig sak, säger en tillfrågad (Eckerberg). Emellertid har man i justitiedepartementet en fullt naturlig önskan att hålla antalet personer i domarkarriären inom rimliga gränser. Detta önskemål kolliderar i viss mån med förvaltningens och kommittéapparatusens önskemål att suga till sig dugande medarbetare eftersom dessa ej sällan sökas bland hovrättsjuristerna.

Även en annan intervjuad (G. H. Andersson) framhåller att det är ändamålsenligt att i största möjliga utsträckning anlita extra föredragande för författandet av propositioner. Det kan inte vara ändamålsenligt — om det finns folk inom förvaltningen som kan en sak, och det inte finns någon på statssekreteraravdelningen som kan just den saken — att först lära upp någon och sedan sätta honom på propositionsskrivandet. Då är det mycket bättre att ta in någon som kan saken i förväg.

Ökade möjligheter för departementen att anlita extra arbetsbiträden är enligt en tillfrågad (af Geijerstam) ett önskemål, som man får försöka till-

godose så gott det går genom att anlita kommittéanslaget. Detta är otillräckligt men det är en sak som får tas upp i vanlig ordning.

Att man alltid kan anlita sakkunnig-anslagen för att anskaffa tillfälliga arbetsbiträden påpekas även av en annan intervjuad (S. Andersson), som tillägger att det naturligtvis vore bra om man kunde finna någon annan möjlighet härför.

Möjligheten att anlita tjänstemän i ämbetsverken såsom sakkunniga föredragande i departementet berördes av ett par intervjuade. En av dem (Eckerberg) anser att det är en metod som man borde kunna använda sig av i ökad utsträckning. Det är dock inte alltid alldeles invändningsfritt. Det förekommer ofta situationer där ett ärende är av den naturen att det inte är lämpligt, att en tjänsteman, som handlagt ärendet förut, eller ens en tjänsteman, som är anställd i ett ämbetsverk som handlagt ärendet tidigare, är föredragande vid frågans behandling i departementet. På den punkten får man vara vaksam. Men det finns ett mycket stort antal ärenden, som äro av den arten, att man med fördel kan använda sig av metoden, vilken är i hög grad både arbets- och tidsbesparande.

Bara det inte blir samma person som berett ärendet i ämbetsverket kan metoden vara till fördel, anser en tillfrågad (Hedlund). Eljest föredrar man nog att någon av departementets egna tar hand om ärendet, så att man får nya ögon på fallet.

En annan intervjuad (Lundberg) anser att det måste vara en tjänsteman i departementet, som har hand om akten och skriver expeditionen. Man kan därför inte avlasta departementstjänstemännen mycket arbete genom att anlita föredragande från verken. Men det vore

ändock nyttigt om så skedde, inte bara för att frågorna skola bli bättre belysta, utan därför att systemet ökar kontakten mellan departement och ämbetsverk, vilket är nyttigt.

Å andra sidan förordar en tillfrågad (Möller) att man har en stab av föredragande i departementen, som pröva ämbetsverkens förslag.

I fråga om behovet av särskilt fackutbildade föredragande i departementen säger en tillfrågad (Hedlund) att detta skulle vara till viss fördel. T. ex. föreligger nog behov av en läkare i inrikesdepartementet.

En annan intervjuad (Gjöres) anser däremot att det av flera skäl skulle vara rätt svårt att i någon större utsträckning inrätta tekniska befattningar i departementen. Problemet är emellertid mycket viktigt. Ett bidrag till dess lösning ligger i att man i de ämbetsverk, som syssla med industriella och närliggande frågor, kan få en rekrytering av fackmän. Men det är i viss grad en fråga om konkurrens med näringslivet.

En intervjuad (Norup) säger sig ha en stor respekt för den all-round utbildning, som departementsjuristerna ha. De ha en förmåga att mycket objektivt kunna bedöma saker och ting och de kunna vid behov rådgöra med fackmän. Det skulle inte vara till gagn att släppa in människor med olika fackintressen i departementen.

En fråga, som i förevarande sammanhang behandlades av flera intervjuade, var lämpligheten av cirkulation av tjänstemän mellan departementet och ämbetsverk. Härom framfördes följande synpunkter.

Erfarenheterna ge vid handen att det är önskvärt med cirkulation, men sådan är mycket svår att åstadkomma. Ämbetsverken och länsstyrelserna släppa inte gärna folk ifrån sig (S. Andersson).

Cirkulation skulle vara till fördel på båda hållen. Det skulle därför vara till gagn om en del tjänstemän i verken hade en viss tjänstgöring i departementen en viss tid. Förståelsen för uppgiften skulle öka om det var ett visst utbyte (Norup).

Cirkulation av tjänstemän mellan departement och ämbetsverk är önskvärd och skulle främja båda parterna (Domö och Persson).

Cirkulationen är för liten på många håll inom statsförvaltningen och inte bara inom departementen. Det är ofta som man vid tillsättningen av en tjänst säger att den här mannen har handlagt dessa uppgifter förut. Han har varit tillförordnad och därför bör han rimligen ha dessa uppgifter i fortsättningen. Det är emellertid en omständighet, som bör tillmätas rätt underordnad betydelse. Frågan är ju om en människa någorlunda snabbt kan lära sig uppgifterna och sedan fungera bättre än den som förut har haft sig dem anförtrodda. Men en viss kontinuitet erfordras dock alltid.

I några departement har man experimenterat med tjänstemannautbyte med länsstyrelserna, men försöken ha inte slagit väl ut, varken för länsstyrelserna eller departementen. Av värde har däremot visat sig vara då en tjänsteman i ett departement viss tid fått vidga sina erfarenheter genom tjänstgöring ute i verken (Möller).

Cirkulation av tjänstemän mellan departement och ämbetsverk skulle nog inte ge någonting. Man hade en gång i tiden ett slag amanuencirkulation de olika departementen emellan för att på det sättet ge ett bredare utbildningsunderlag för departementstjänstemännen. Men man slutade med detta därför att tjänstemännen inte blevo så fullärda på något område som man begär i den specialiserade statsförvaltningen. Den cirkulation, som nu tillämpas, innebär

att de befordringstjänster, som bli lediga, kunna sökas från alla departement (Sträng).

Det skulle vara önskvärt att de som sitta i departementen fingo tillfälle att komma ut i ämbetsverken då och då för att lära sig verksamheten där. Däremot är det mera osäkert om man skulle ha något utbyte av en cirkulation åt motsatt håll (T. Nilsson).

Den nuvarande rekryteringsformen till departementen anser en tillfrågad (Nordenstam) vara bra. Det är rätt bra folk, åtminstone betygmässigt, som man får. Sedan kan det ju hända att det blir klagomål på någon ändå om han inte visar tillräckligt intresse för sin uppgift. Då får han kanske sluta eller går i varje fall inte så långt som man tänkt sig. En lämplig väg att pröva vore säkerligen att rekrytera färdiga amanuenser från verken. Men man får se till att det samtidigt blir rättvisa, så att alla som ha kvalifikationer för att komma till ett departement få något tillfälle att söka sig dit. Annars får man en ensidig gång genom ämbetsverken till departementen. Det bör vara en fri tävlan och det brukar för övrigt vara så att verken inte vill bli av med de allra bästa.

Under de två sista årtiondena har, säger en tillfrågad (Eckerberg), arbetsmarknaden både för jurister, ekonomer och andra akademiker ändrat sig ganska radikalt. Vi ha fått de stora personalorganisationerna, de stora näringslivsorganisationerna, som sugit upp många av de yngre juristerna och statsvetarna. Dessa nya organ ha ofta, i varje fall i utgångsläget, bättre löner och kunna därför konkurrera framgångsrikt med statens verk. Detta har gjort att man åtminstone tidvis tyckt sig kunna skymta en viss försämring av standarden på det material som står till buds för rekrytering av aspiranter till departementen.

Departementens personalorganisation är liten och ansträngd. Om man får in en eller annan olämplig person i den lilla gruppen, är hans närvaro där utan tvivel ett kännbart hinder i arbetet och innebär en besvärande belastning för kollegerna. Det har därför visat sig lämpligt åtminstone i socialdepartementet att begränsa anställandet av amanuensaspiranter och i stället från ämbetsverken rekrytera personer, som äro prövade där några år. Med hänsyn härtill är det av stor fördel om man kan rekrytera ur verken. Detta ses sannolikt icke med oblidla ögon i verken, i varje fall icke av de anställda. Tvärtom bidrar det till att det händer någonting där och att det för en och annan öppnar sig befordringsmöjligheter, som från början inte funnos. Detta verkar stimulerande på personalen i verken.

Att en bättre rekrytering och utbildning av föredragande i departementen behövs i allra högsta grad, uppges av en intervjuad (Lundberg). Intagningen och befordringssystemet i kanslihuset är mycket slentrianmässigt. Detta är väl känt bland en del av tjänstemännen där. Personer lämna in sina papper och antas. Sedan gå de igenom antagningsnämnden med sina papper och med något ord på vägen från cheferna. På det viset tas det ofta in klart undermåligt folk, som passerar gallringen. Detta sammanhänger med att det inte förekommer någon verklig diskussion av rekryteringsproblemen i kanslihuset. Det finns inget intresse för det. Man fordrar in litet papper och så få de börja att gå där. Och ha de gått där något år, tycker man det är hårt att skicka iväg dem. Man borde ha en antagningskommission som kunde granska aspiranterna litet noggrannare och ha »hearings» med dem. Men framför allt skulle man sammanträffa med de olika departementen och diskutera rekryteringspolitiken. Som det nu är skötes även ut-

bildningsfrågan slött och ointresserat. När de unga tjänstemännen komma in, förekommer det mycket ofta att de få sätta sig i ett rum och man hyvar in litet papper till dem och säger till dem att göra det och det. Äro de litet blyga, sitta de där med sin pappershög och stirra på den och vet inte vad de skola göra. De gripas av en slags cellpsykos eftersom de inte få några anvisningar, någon vägledning av något slag. Det finns föga av vad man brukar kalla personalvård eller som man i organisationerna kallar medlemsvård. Man måste se till först och främst att det blir en mycket grundlig prövning av dem som skola tas in. Sedan får man se noga till att dessa unga, som tagits in, sättas under personal som är lämplig och kompetent att handleda unga människor. De böra också få viss utbildning genom kurser där de få lära sig en del om författningar o. s. v. Då intet av detta nu finns har man nödgats rekrytera från ämbetsverken. Men det är ju ingen bra metod att stjåla det bästa folket de ha i verken.

Några tillfrågade berörde en under diskussionerna framförd tanke att i viss utsträckning bygga föredragningen i departementen på föredragningspromemior. Sålunda säger en intervjuad (Domö) att föredragningspromemior bör förekomma som är i sak så fullständiga som möjligt men koncisa och ej belastade med oväsentligheter.

Beträffande en särskild grupp ärenden, nämligen medborgarskapsärenden, säger en tillfrågad (S. Andersson) att föredragningen skulle ta en hel dag om inte statsrådet i lugn och ro kunde få läsa föredragningspromemior. Att på det sättet gå igenom ärendena tar kanske bara ett par tre timmar. Systemet har även den fördelen att om man behöver gå tillbaka till något äldre ärende, vilket ofta sker, så behöver man bara ta

fram promemorian. I övriga ärenden däremot behövs det knappast någon promemoria. Det förekommer visserligen ibland att föredragandena ha med sig någon liten promemoria för eget bruk, men de mera erfarna ha övervunnit det stadiet och hålla sig direkt till handlingarna.

Det skulle enligt en annan tillfrågad (Quensel) vara till stor fördel om föredragandena hade tid att göra skriftliga promemorior i ärendena. Eljest händer lätt att de, när de komma till föredragningarna, helt enkelt delvis ha glömt ärendena. Visserligen ha de ofta strukit för de saker i handlingarna, som äro särskilt viktiga. Men man förstår hur långsamt det går med en sådan föredragning. Och det är så, att om föredragningen är långsam så börja tankarna gå till andra saker. Om expeditionsscheferna hade mera tid att granska föredragningspromemorior, skulle statsråden få en förstklassig föredragning.

Att det vore nyttigt för de yngre tjänstemännen om de fingo lära sig konsten att skriva promemorior, understrykes av en tillfrågad (Lundberg). På det viset bli de tvingade att systematiskt tänka igenom hur man skall göra en föredragning. Det blir en skolningsuppgift. Men man kan inte hela livet hålla på med att skriva föredragningspromemorior för alla ärenden. Då kan man hamna där man är i regeringsrätten. Man skriver där romaner om ett körkortsärende, som lika säkert avgöres av statsrådet på 15 sekunder, därför att det är ett schablon-ärende. Han påpekar vidare det orimliga i att kanslisekreterare sitta och skriver med bläck och penna. Diktafoner borde införas i större utsträckning i departementen och man borde få lära sig att använda dem. Och det vore ett stort framsteg med en så enkel sak som skrivmaskinskurser för amanuenserna och att man förser dem

med skrivmaskiner. Det verkar förra århundradet när man ser dem sitta med sina bläckpennor och plita ihop långa propositioner.

En intervjuad (Kjellin) anser att det inte är något egentligt merarbete för en föredragande att skriva ihop en kortare föredragningspromemoria i ett ärende. De brukar ju vara på högst en sida och han kommer ju in i ärendet när han skriver den lilla versen. Men man får inte göra något bestämt uttalande för eller mot systemet med föredragningspromemorior. Det bör vara ett svängrum för ett statsråds personliga sätt att arbeta. Vill han se med blicken, bör han få promemorior. Det beror på vars och ens personliga smak.

Att värdet av föredragningspromemorior beror på departementschefernas läggning, uttalar även en annan tillfrågad (Lange).

Det är en bedömningsfråga hur mycket föredragning som behövs säger en av de intervjuade (Hedlund). Det beror på förhållandet mellan departementschefen och vederbörande tjänsteman. Ha de samarbetat en längre tid, så vet statsrådet hur tjänstemannen ser på olika frågor och vet också vad han skall låta honom noga redogöra för. Från början får det naturligtvis vara rätt utförliga föredragningar, men så småningom kommer man så att säga på samma våglängd.

Det är klart att det i och för sig skulle innebära ett plus om statsråden fingo föredragningspromemorior, säger en tillfrågad (Ewerlöf), men för tjänstemännen skulle det innebära ett minus och det är en avvägning som är rätt svår att göra.

Utredningen

Frågan om behovet av ytterligare arbetskrafter inom Kungl. Maj:ts kansli faller icke direkt inom vårt uppdrag,

men har samband med möjligheterna att underlätta statsrådets arbetsbörda och särskilt med konsekvensen av fortgående decentralisering. De uttalanden, som i denna fråga gjordes vid våra hearings, föranleda oss att ge uttryck åt några synpunkter i speciella avseenden.

För att statsråden skola i möjligaste mån kunna ägna sig åt de politiska frågorna och överhuvud åt initiativverksamhet och andra betydelsefulla uppgifter, är det av vikt att de i görligaste mån kunna avlastas övriga arbetsuppgifter. En förutsättning härför är att de ha tillgång till väl utbildad personal och personal i erforderlig omfattning. Även om »rättvisesynpunkter» kunna tala för att departementens avlöningsanslag och personalförteckningar bli föremål för en lika restriktiv prövning som gäller för de centrala ämbetsverken och andra statsmyndigheter, bör dock även beaktas vikten för statsverksamheten i stort att departementsarbetet fortlöper snabbt och effektivt.

Då därtill kommer att arbetsbördan inom Kungl. Maj:ts kansli i viss mån är beroende av snabbt skiftande förhållanden och kan variera från tid till annan, synes oss motiverat att regeringen gives tämligen fria händer att anställa den personal, som anses erforderlig. Möjligen kan därvid, såsom vi förut uttalat, vara lämpligt, bl. a. för att skapa förutsättningar för viss ökad rörlighet, om personalförteckningarna för de skilda departementen i huvudsak sammanföras till en gemensam personalförteckning för Kungl. Maj:ts kansli och att gemensamma anslag anvisas för departementens och regeringskansliets avlöningskostnader. Det synes oss vidare angeläget att avlöningsanslaget utformas så, att regeringen får möjligheter att till departementsarbete kalla sakkunniga och andra mer eller mindre tillfälliga

arbetskraftsförstärkningar. Huruvida även regeringsrättssekreterarna böra ingå i Kungl. Maj:ts kansli eller för dem bör skapas en särskild organisation är en fråga, som lär komma upp i annat sammanhang och vi ha ej ansett oss ha anledning att beröra densamma.

I anslutning till frågan om personalbehovet inom Kungl. Maj:ts kansli synes böra beaktas vikten av en fullt modern och tillräcklig kontorsutrustning. Uppslaget att låta de yngre tjänstemännen genomgå maskinskrivningskurser synes böra upptagas till närmare övervägande.

Stor vikt bör enligt vår mening läggas vid personalvalet vid anställandet av befattningshavare i Kungl. Maj:ts kansli. I detta syfte förefaller oss som om systemet med cirkulation av tjänstemän mellan Kungl. Maj:ts kansli och statsförvaltningen i övrigt skulle giva regeringen möjligheter att genom urval erhålla bästa möjliga arbetsbiträde. Den nu tillämpade antagningsproceduren, vilken huvudsakligen synes bygga på prövning av handlingar och muntliga referenser, synes oss böra effektiviseras. Förfarandet i utrikesdepartementets antagningsnämnd torde därvid kunna tjäna till vägledning.

Vi vilja i detta sammanhang fästa uppmärksamheten på ett uttalande, som gjordes av en intervjuad, om värdet av en mera differentierad sammansättning av föredragandepersonalen i departementen i avseende å utbildning. En undersökning har visat att av de vid slutet av år 1955 i departementen — med undantag av utrikesdepartementet — anställda tjänstemännen i föredragandeställning 200 hade juridisk examen under det att endast 29 hade annan examen. Av de senare hade 13 pol. mag.-examen och 5 fil. kand.-examen. Endast 3 hade högre teknisk utbildning. Det synes oss icke uteslutet att fördelar

skulle vara att vinna av en mera differentierad sammansättning av föredragandekåren i departementen. I någon mån har den påfallande bristen på tjänstemän med naturvetenskaplig och teknisk utbildning reducerats genom tillkomsten av den till handelsdepartementet knutna rådgivande atomdelegationen. Vi ha förut antytt möjligheten att till regeringskansliet knyta tekniskt-vetenskaplig expertis.

Såsom flera intervjuade påpekat torde åtminstone i vissa departement arbetsbördan för statssekreteraren vara mycket tyngande. Detta medför olägenheter av skilda slag. Statssekreteraren kan ha svårigheter att ägna erforderlig tid åt alla sina olika arbetsuppgifter. Hans möjligheter att biträda departementschefen eller fackkonsult bli begränsade och han kan i viss mån komma att verka som en flaskhals i departementsarbetet så att föredragande och sakkunniga i vissa fall få redovisa det arbete de utfört först efter oläglig väntetid.

Ur ren arbetsynpunkt skulle en dubblering av statssekreterartjänsten åtminstone i vissa departement te sig önskvärd. Emellertid måste samtidigt beaktas, att en statssekreterare, för att helt kunna fylla sin främsta uppgift att närmast under departementschefen sammanhålla arbetet inom departementets statssekreteraravdelning, måste ha överblick över hela fältet. Han måste bland annat följa hela budgetarbetet beträffande departementets huvudtitel, så att han kan bedöma avvägningen mellan samtliga anslagsäskanden. En dubblering av statssekreterartjänst skulle lätt skapa svårigheter och skulle ytterst innebära att departementschefen finge i större utsträckning än hittills ta på sig uppgiften att göra de erforderliga avvägningarna.

För att vinna erforderlig arbetslättnad för statssekreterarna och därmed indi-

rekt i viss mån även för departementscheferna bör enligt vår mening sökas andra lösningar än dubbleringar av tjänsterna. Detta utesluter dock icke att speciella anordningar (med en de facto dubblering) kunna vara ändamålsenliga under särskilda förhållanden, t. ex. i anslutning till förestående byte å statssekreterarpost eller eljest under en övergångstid.

Arbetslättnad för statssekreteraren torde i första hand kunna vinnas genom viss utökning av antalet departement och jämnare arbetsfördelning departementen emellan. En avlastning skulle även kunna genomföras genom begränsning av detaljdiskussionerna med finans- och civildepartementen i samband med övergång till viss ramhushållning vid budgetarbetet. Vidare bör givetvis tillses att statssekreteraren erhåller det arbetsbiträde han kan erfordra och utnyttja. Då nyligen företagits en översyn av behovet av högre befattningar i departementen, förutsätta vi att denna synpunkt redan blivit beaktad.

De skäl vi anfört mot tanken att dubblera statssekreterartjänst i departement tala enligt vår mening även mot att giva fackkonsult egen statssekreterare. Där emot kunna givetvis föreligga skäl att giva fackkonsult biträde av en särskild tjänsteman, vilken kan placeras i byråchefs- eller liknande ställning.

Vad slutligen angår expeditionscheftjänsterna torde olägenheterna av en dubblering i allmänhet vara mindre än då det gäller statssekreterartjänsterna. Är en dubblering sakligt påkallad, böra dock i allmänhet vissa ärenden, såsom chefsskapet över departementets personal, förbehållas en av expeditionscheferna. Med hänsyn härtill förefaller den i vissa fall tillämpade formen med partiell ledighet för expeditionschefen och förordnande av vikarie vara att föredraga framför en direkt dubblering.

Sammanfattning

I *kapitel I* redovisar utredningen sina direktiv i de delar de beröra i förevarande betänkande behandlade frågor samt anger *hur utredningsarbetet lagts upp* i dessa delar. Bland annat beskrives den tillämpade metoden med intervjuer, hearings, med nuvarande och förutvarande regeringsledamöter och statssekreterare.

I *kapitel II*, rörande *regeringsärendena*, finner utredningen starka skäl tala för en omfattande decentralisering av regeringsärenden samt uttalar att en lösning främst måste vinnas genom överflyttande av beslutanderätt i vissa grupper av ärenden från Kungl. Maj:t till de centrala ämbetsverken eller länsstyrelserna. Utredningen

avböjer tanken på att decentralisera beslutanderätt till befattningshavare i departementen;

anvisar möjligheten av en försiktig begränsning av rätten att anföra besvär hos Kungl. Maj:t, under förutsättning att rättssäkerheten tillgodoses i annan ordning;

hänvisar beträffande överflyttande av besvärärenden till regeringsrätten och om nådeärendena till pågående beredning,

föreslår

att av Kungl. Maj:t behandlade utnämningsärenden begränsas till att i första hand avse ledande administrativa befattningar,

att nuvarande stadgande om att endast Kungl. Maj:t kan besluta om natu-

ralisation av utlänningar borttages ur grundlagen,

att de centrala ämbetsverken i viss utsträckning erhålla ökade befogenheter att utfärda administrativa tillämpningsförfattningar,

att en begränsad decentralisering av den ekonomiska förvaltningen genomföres genom att för de centrala förvaltningsorganen i viss utsträckning tillämpas ett system med ramhushållning, samt

att decentraliseringsfrågorna i särskild ordning ägnas en kontinuerlig uppmärksamhet inom regeringen.

I *kapitel III* rörande *beslutsformerna* har målsättningen varit att åvägbringa närmare överensstämmelse mellan det sakliga och det formella avgörandet.

Därför har rekommenderats:

att olika beslutsformer skola kunna komma till användning: å ena sidan för ärenden som ägna sig för formellt avgörande av enskilt statsråd; å andra sidan för i sak mer kollektivt betonade ärenden att formellt beslutas i ett kollektivt forum,

att den senare gruppen kan uppdelas i dels beslut i kungakonselj (ett mindre antal ärenden) dels beslut i ministerråd,

att delegation till enskilt statsråd bör möjliggöras genom en fullmaktsbestämelse, samt

att övriga statsråd tillförsäkras bättre möjlighet än nu att i förväg förskaffa sig kännedom om dylika förberedda beslut,

att det interna beredningsarbetet i dess olika former skall hållas vid makt, oavsett den slutliga formen för beslut.

Vidare har uttalats

att avskiljandet av en mångfald rutinärenden från formellt kollektiv handläggning bör medföra att intresset av kollektiv behandling av därför i sak ägnade ärenden kan mer effektivt tillgodoses,

att analog effekt är att tillskriva överförande till kategorin ministerrådsbeslut av en huvudpart ärendesgrupper,

att de olika beslutsformerna icke böra tilläggas olika konstitutionell valör,

att en närmare precisering förbehålles slutförandet av pågående översyn av hithörande grundlagsbestämmelser.

I *kapitel IV*, rörande *beredningsformerna*, framhålles att de allmänna beredningarna böra betraktas som regeringens helt interna rådslag och icke göras till föremål för formell reglering. Utredningen

rekommenderar att såvitt möjligt användes skriftlig kallelse av statsråd till allmän beredning med angivande av de frågor som skola behandlas, men

avböjer föreskrift om protokollföring, statsministern obetaget att sörja för att vissa anteckningar föras.

I anledning av framförda reformförslag uttalar utredningen som sin åsikt, att behov icke föreligger av ett inre kabinett,

att det samarbete, som kan behöva förekomma i form av regeringskommittéer, icke bör bindas genom särskilda föreskrifter.

Utredningen föreslår att så snart ett ärende varit föremål för gemensam beredning med annan departementschef eller konsult anteckning om de därvid deltagande alltid skall göras i beslutsprotokollet.

I *kapitel V* behandlas frågor rörande

regeringens storlek och sammansättning. Utredningen

uttalar som sin mening att statsministern endast i undantagsfall samtidigt bör vara departementschef eller eljest handlägga särskilda grupper av ärenden,

förordar bibehållande av systemet med »fackkonsulter» och särskilda »granskningskonsulter»,

avböjer förslag om inrättande av särskilda statsrådsplatser för »politiska konsulter» och för i egentlig mening biträdande departementschefer samt om att sammanföra vissa löpande ärenden utan påtaglig politisk karaktär till särskilda »expeditionsministrar»,

föreslår

med utgångspunkt från att regeringen kan behöva innefatta, förutom statsministern, högst tretton departementschefer, två fackkonsulter, en juristkonsult och en administrativ konsult, att antalet regeringsledamöter i lag maximeras till aderton,

att i grundlag angivas endast allmänna principer för regeringens sammansättning, samt

att i grundlag stadgas att ärendenas fördelning mellan departement samt mellan departementschefer och fackkonsulter skall offentligen kungöras.

I *kapitel VI* rörande *departementsindelningen*, uttalar utredningen att en översyn av denna snarast bör igångsättas, och att en sådan översyn lämpligast bör utföras inom Kungl. Maj:ts kansli.

Utredningen finner att det största behovet av en avlastning föreligger inom finans- och ecklesiastikdepartementen samt dryftar, på basis av under hearings gjorda uttalanden, lämpligheten att inrätta ett arbetsmarknads- och bostadsdepartement och måhända även ett utrikeshandelsdepartement ävensom om-

fördelning av vissa ärenden berörande utrikes-, social-, kommunikations-, finans-, ecklesiastik-, handels- och inrikesdepartementen. En tanke att inrätta ett totalförsvarsdepartement avvisas.

Beträffande fackkonsulternas arbetsuppgifter uttalas, att de böra tilläggas ärenden i lämpliga arbetsenheter från så få departement som möjligt samt beträffande granskningskonsulterna att sådan tilldelning av särskilda ärendegrupper bör förekomma i så liten utsträckning som möjligt.

I *kapitel VII* behandlas frågan om särskilda organ för *samordnings- och granskningsuppgifter*.

Under *avdelning A*

avstyrker utredningen ett förslag om att statsministern, utöver sin självklara roll som regeringens ledare, skulle belastas med speciella samordningsuppgifter eller att en särskild samordningsminister skulle utses,

föreslår utredningen

att ett regeringskansli inrättas med främsta uppgift att biträda statsministern och granskningskonsulterna, liksom att sammanhålla och praktiskt organisera vissa för departementen gemensamma frågor och att svara för kontinuiteten i det praktiska arbetet inom regeringen,

att de nuvarande granskningskonsulternas verksamhet uppdelas på dels en juristkonsult, som med hjälp av kvalificerad arbetskraft inom regeringskansliet ansvarar för den juridiskt betonade propositions- och författningsgranskningen samt andra juridiskt konsultativa uppgifter, dels en administrativ konsult, som närmast under statsministern leder regeringskansliet med särskild uppgift att verka för enhetlighet och ändamålsenlighet vid utformningen av den statliga förvaltningens organisation,

att åt regeringskansliet uppdrages att ombesörja kallelser till konselj, regeringssammanträden och allmänna beredningar, att föra protokoll vid konselj och ministerråd samt att mottaga och tillhandahålla listor över statsrådsbeslut,

att till regeringskansliets fasta personal skall minst höra en expeditionschef för biträde med de administrativa uppgifterna och en lagbyråchef för biträde med den juridiska granskningen, samt

att till regeringskansliet skall i mån av behov knytas tekniskt-vetenskaplig expertis samt budgetmässigt även statsministerns handsekreterare och en pressekreterare.

Under *avdelning B*

uttalar utredningen som sin åsikt, att finansdepartementets allmänna budgetära gransknings- och samordningsuppgifter, vilka äro självklart nödvändiga, likväl under senare år kommit att i väl stor utsträckning inriktas på detaljer, samt

rekommenderar att i görligaste mån budgetdiskussionerna mellan finans- och fackdepartementen begränsas till vissa anslagsramar inom vilka den närmare anslagsfördelningen ankommer på vederbörande fackdepartement med särskild uppgift dock för finansdepartementet att pröva de konsekvenser för framtiden, som kunna följa av att nya utgiftsändamål upptagas inom anslagsramarna.

I fråga om civildepartementets verksamhet

framhåller utredningen att i den mån avlöningsbestämmelserna kunna generaliseras och förenklas — vilket i och för sig anses önskvärt — den centrala prövnings- och granskningsverksamheten genom civildepartementet kan i motsvarande mån begränsas, samt

uttalar att fackdepartementen böra

givas större möjligheter till medverkan och insyn i förhandlingar med personalsammanslutningar.

I *kapitel VIII* behandlas vissa frågor rörande *arbetet inom departementen*. Utredningen

avstyrker förslagen om en permanent dubblering av statssekreterarbefattning liksom om särskild statssekreterare åt fackkonsult, dock under framhållande av att fackkonsult väl kan behöva biträde av särskild, kvalificerad tjänsteman,

föreslår att möjlighet öppnas för statsråd att bemyndiga statssekreterare att lämna sakliga upplysningar under riksdagsdebatt,

understryker vikten av att departementen erhålla erforderlig personal, påpekar att modern kontorsutrustning bör komma till användning inom departement och regeringskansli,

förordar en effektivisering av anställnings- och prövningsförfarandet beträffande ny personal, och

förordar i anslutning till vad som anförts i *kapitel VI* att personalförteckningarna för de skilda departementen i huvudsak sammanföras till en gemensam personalförteckning för Kungl. Maj:ts kansli och att gemensamma anslag anvisas för departementens och regeringskansliets avlöningskostnader.

Särskilt yttrande av herr Dahlén

Det föreligger ett visst behov av ökad decentralisering av handläggningen av vissa ekonomiska spörsmål. Tanken att denna fråga skulle kunna lösas genom att riksdagen inte i detalj fattar beslut om vissa anslagsfrågor utan överlåter detta dels åt vederbörande departementschef och dels åt vederbörande ämbetsverk, kan jag endast delvis dela.

Med den behandling av budgeten som vi har och som synes svår att undvika, kommer t. ex. ämbetsverkens petitaskrivelser att framläggas oftast ett år eller mer innan de kan förverkligas. Häri ligger i vissa fall, som framhålles i betänkandet, en uppenbar olägenhet. Då det förefaller svårt att nämnvärt förkorta denna tidrymd, återstår endast den utvägen att riksdagen lämnar större rörelsefrihet när det gäller anslagsbeviljandets former. Här uppstår dock omedelbart ett problem.

Riksdagen kan inte frånhända sig den yttersta beslutanderätten när det gäller ekonomiska spörsmål. Skulle ämbetsverken få möjligheter att inom vissa ramar själva, utan riksdagens hörande, ta ställning till ekonomiska angelägenheter föreligger risker för ekonomiskt prejudicerande beslut. Riksdagen skulle med andra ord kunna ställas inför åtgärder från ämbetsverkens sida som det skulle vara mycket svårt att senare gå emot. Även om detta dilemma eventuellt kunde undvikas, föreligger dock en annan svårighet.

Det är inte ämbetsverken utan vederbörande statsråd som skall bära det politiska ansvaret inför riksdagen. Detta

ansvar avser även de åtgärder ämbetsverken vidtar. Ur riksdagens synpunkt är det oundgängligen nödvändigt att alla beslut hållas inom en sådan ram att denna statsrådets ansvarighet icke skjutes i bakgrunden. Hur detta skall kunna ske med den konstruktion majoriteten tänkt sig har jag svårt att föreställa mig.

För min del synes därför enda utvägen vara, att riksdagen lämnar vederbörande departementschef något större befogenheter i ekonomiska spörsmål. Statsrådet har då att inom den av riksdagen uppdragna ramen på sitt ansvar vidtaga de åtgärder som han finner önskvärda.

Ur riksdagens synpunkt torde lämpligaste metoden härför vara att man försöksvis ställer något större medel till de enskilda departementschefernas förfogande att användas för oförutsedda behov. Vill då en departementschef t. ex. ställa viss summa till förfogande för ett ämbetsverk, sker detta på statsrådets eget ansvar.

Denna anordning bör kompletteras med ett försök att göra en mindre långtgående detaljbeskrivning av vissa anslag. Det kan dock visa sig bli svårigheter härvidlag i förhållande till riksdagsledamöternas möjligheter att motivera i olika ärenden. Därför bör anordningen införas endast på försök.

Åtgärder av denna art, som skulle leda till något ökad rörelsefrihet för departementscheferna, får givetvis under inga förhållanden medföra beslut i strid med riksdagens intentioner.

Särskilt yttrande av herrar Dahlén, Wahlund och Wrigstad

Förslaget att statssekreterare skall beklädas med befogenhet att i departementschefens ställe meddela riksdagen upplysningar är icke övertygande grundat. Hittillsvarande system — att departementspersonal funnits tillgänglig och fortlöpande kunnat förse vederbörande statsråd med allt behöfligt material för dennes egna inlägg — har i stort sett fungerat tillfredsställande. En reform är därför inte av erfarenheten påkallad, detta så mycket mindre som utredningens majoritet själv erkänner att ej heller statssekreteraren alltid är den person som står primärupplysningarna närmast. Även statssekreteraren kan, vitsordas det, i sin tur behöva suppleras med informationer från t. ex.

rättsavdelningschefen eller expeditiionschefen eller särskilt förordnad föredragande.

Under sådana förhållanden talar all rimlighet för att bevara kravet att statsrådet ensamt skall företräda sitt departement, varigenom den parlamentariska ansvarigheten även i det direkta mötet med folkrepresentationen oinskränkt markeras. Samtidigt undviks alla de komplikationer i fråga om formerna för statssekreterares yttranderätt (möjligheten att ta ordet närsomhelst, obegränsad replikrätt o. s. v.), vilka eljest kan befaras ytterligare förstärka det praktiska övertag regeringsbänken har i förhållande till en riksdagsopinion.

Särskilt yttrande av herr Håstad

Utan att nu — innan författningsutredningens grundlagsförslag utarbetats och framlagts — kunna göra starkare preciseringar vill jag anföra att jag icke kunnat ansluta mig till vissa av utredningens uttalanden rörande regeringen och finanspolitiken.

Visserligen finner jag det inte blott tänkbart utan även ändamålsenligt att riksstatsförslaget i vissa mycket detaljerat specificerade poster måtte sammanträngas mera än som fallet är för närvarande. Jag hänvisar såsom exempel till universitetsanslagen, och jag kan inte anse att riksdagen verkligen är i stånd att ta ställning till frågan om antalet amanuenser e. dyl. vid en viss vetenskaplig institution. I sådana fall talar lämpligheten för ett mera summariskt förfarande. Men jag kan inte förorda en sådan koncentration av budgeten till vissa större poster, att riksdagens möjligheter att påverka budgeten faktiskt inskränkas. Tvärtom synes mig utvecklingen gå i den riktningen att riksdagens kontroll över finanspolitik och förvaltning för att bli reell kräver en verkligt ingående redovisning av statsutgifterna från regeringens sida. Att begränsa denna kontrollmöjlighet ter sig för mig såsom ett steg åt fel håll. Och det synes mig alldeles självklart att statsverksamhetens ändamål och omfång — vare sig det gäller stort eller smått — skall bestämmas av riksdagen, i första hand via budgeten.

Jag är dessutom inte övertygad om att en minskning av antalet anslagsposter och en mera summarisk redogörelse för

äskandena i statsverkspropositionen alltid skulle leda till en motsvarande lättnad av regeringens och riksdagens arbete. I stället för att anslagen motiveras i tryck skulle säkerligen allehanda muntliga uppgifter infordras av utskotten. Ty hur skulle utskotten eljest vara i stånd att göra avvägningar mellan olika anslagsbehov och över huvud taget fatta ståndpunkt? För riksdagen i dess helhet skulle det betyda en stor olägenhet, om de sakuppgifter, varpå viktiga riksdagsbeslut grundas, ej göras tillgängliga för envar ledamot genom riksdagstrycket utan förbehållas en liten krets av utskottsledamöter. Redan nu klagas det många gånger icke utan rätt över att regeringspropositionerna blivit alltför knapphändiga.

Även riksdagsmännens motionsrätt skulle kunna faktiskt bli föremål för intrång, om budgetbehandlingen göres alltför summarisk. Motionerandet har alltid spelat en stor roll i den svenska riksdagen, och varje beskärning av denna rätt ter sig som ett opåkallat brott mot vår parlamentariska tradition. Vad riksdagsmotionärer företrädesvis intresserat sig för har varit statsverksamhetens ändamål och omfång. Även om regeringen skulle via budgeten utrustas med fullmakter måste det bli svårt att tänka sig att förhindra riksdagsmän att motionera just om de ämnen, som fullmakterna avse.

Jag har vidare icke oreserverat kunnat ansluta mig till utredningens rekommendationer att beskära finansministerns allmänna granskningsuppgifter

gentemot fackministrarna vid regeringens beredning av riksstatsförslaget. Det förefaller alls inte givet att det vore rationellast att i huvudsak tilldela varje departementschef en bestämd andel eller kvot av budgeten. Utan ingående granskning och jämförelser mellan fackdepartementens anspråk måste det bli svårt för regeringen att bestämma storleken av dessa kvoter. Ett annat spörsmål är, huruvida finansdepartementet alltid förfogar över tillräckligt kvalificerad personal för den noggranna budgetgranskning, som det nu utför.

I nära sammanhang härmed står min skepsis mot den ramhushållning, som utredningen åsyftar när den vill ge ämbetsverken större handlingsfrihet och för detta syftemål önskar se ämbetsverken tilldelade större anslagsposter, över vilka de skulle äga att förfoga med en viss frihet. Det skall villigt medges att den långa proceduren nu med petita, budgetberedning i regeringen, riksdagsbehandling och utfärdande av regleringsbrev samt därtill kanske flera års väntan i anslagskön innan ett begärt anslag upptas i riksstatsförslaget kan bli till hinder för en snabb och effektiv förvaltning. Men detta önskemål borde

kunna realiseras i annan form utan nedbrytande av en budgetordning, till vilken man efter långvarig konstitutionell strid nått fram och som nu blivit verkligt hävdvunnen. En ramhushållning av angivet slag skulle i hög grad inkräkta på riksdagens kontrollmöjligheter, framför allt därigenom att den skulle försvåra för riksdagen att utöva ett bestämmande inflytande över statsverksamhetens ändamål och omfattning. Kontrollen över hur ämbetsverken använda i klump beviljade anslag skulle ofta kunna utövas av riksdagen först ett par år efter det att regeringen anvisat medlen. Även motionsrätten skulle de facto antastas. Hur skall riksdagen gå till väga, om riksdagsledamöter skulle vilja framföra önskemål om dispositionen av anslagen till verken eller om dessas verksamhet? Det måste nämligen bli ogörligt för riksdagen att å ena sidan tillåta regeringen att bevilja verken större, ospecificerade anslagssummor till fri disposition rörande dessa anslag och att å andra sidan i detalj pröva väckta motioner och med anledning därav på vissa punkter uppställa detaljerade anslagsvillkor.

Särskilt yttrande av herr Wahlund

Författningsutredningen har i kapitel III rekommenderat förändringar i beslutsformerna för regeringsärendena i avsikt att åstadkomma en närmare överensstämmelse mellan sakligt och formellt avgörande. Någon slutgiltig precisering av utredningens förslag har härvid ej verkställts, utan uppskjutits till en senare tidpunkt, då en pågående översyn av hithörande grundlagsbestämmelser slutförts. Trots att frågan om beslutsformerna sålunda ej inom utredningen upptagits till slutligt avgörande, vill jag redan nu anmäla, att jag på vissa punkter ej kunnat ansluta mig till utredningens uttalanden i ämnet.

I de moderna parlamentariska demokratierna har den konstitutionella monarkens personliga roll vanligen en snäv omfattning. Detta kan emellertid ej i och för sig anföras som skäl för att ytterligare beskära statsöverhuvudets uppgifter. Författningsutredningen förordar, att de flesta regeringsfrågorna, även de inom regeringskretsen kollektivt betonade, utlyftes ur kungakonseljen. Några enligt min mening avgörande

praktiska motiv för en sådan ordning anföres icke. Jag menar, att historiska och ceremoniellt betingade grunder gör, att en föredragning inför statsöverhuvudet ter sig såsom naturlig, då det gäller mera väsentliga och icke rutinbetonade regeringsfrågor. Även praktiska skäl talar för att dylika spörsmål behandlas inom en församling, vilken ledes av en person, som står ovanför partipolitiken.

Jag kan alltså ej biträda författningsutredningens rekommendation, att som nytt forum för handläggning av nuvarande konseljärenden införa ett ministerråd (allmänt regeringssammanträde). Däremot anser jag att praktiska skäl talar för att man från konseljen avlastar icke »kollektiva» frågor av rutin- och expeditivkaraktär och överlämnar dem till avgörande av enskilt statsråd. Förfaringssättet skulle bli likartat som när man i ämbetsverken från chefen avskiljer frågor av underordnad betydelse. Förteckningar över departementschefernas protokollförda beslut borde regelmässigt inges till konseljen.

Förteckning över utredningens hearings.

	1955 datum	Statssekr.	Konsult	Ju	U	Fö	S	K	Fi	E	Jo	H	In	Civ	Fo
Levinson	1/6	Fö 23	24—26 33—36 36—38 24—25						25—26 32—36 36—49						
Wigforss	2/6							39—44							
G. H. Andersson i Rasjön	3/6		36—40 43—51 30—32			24—26 32—36 36—38 39—51									
Quensel	4/6	K 34—36													
Holmbäck	7/6														
Möller	8/6														
Andrén	9/6														
Nothin ¹	30/8		20 21—23 32—33	24—26					44—45			38—39			41—47
Gjöres	5/9														
Danielson	6/9		44—52 57—												
Kling	6/9	Civ 50—56													
Karleby	7/9	Fö 53—													
Mossberg	7/9	S 44—45													
Edenman	8/9	E 50—57													
Ewerlöf	9/9		41—45							57—					
Bergquist	10/9		39—43	36 43—45											
Westerlind	10/9	Fi 54—	21—23 25—26	32—36											
Schlyter ¹	10/9														

¹ Skriftlig redogörelse i stället för »hearing».

Sammanställning av de i statsrådsprotokollen för år 1955
antecknade besluten

Justitiedepartementet

	Antal beslut		Antal beslut
1. Propositioner	27	nande av domstol i vissa	
2. Lagrådsremisser	17	fall	23
3. Utfärdade författningar	51	20. Fångvård, verkställighet	
4. Kommittédirektiv	11	av frihetsstraff, skydds-	
5. Övriga kommittéärenden	104	konsulenterna	80
6. Nådevedermälen	45	21. Straffregister	29
7. Representationskostnader	17	22. Justitiekanslers- och riks-	
8. Förordnande eller entle-		åklagarämbetena	25
digande av ledamöter		23. Villkorlig frigivning	20
m. fl. i styrelse, nämnd		24. Utlämning av förbrytare	15
e. d.	6	25. Medborgarskapsärenden .	8 542
9. Utseende av officiella de-		26. Fideikommiss- och testa-	
legater	8	mentsärenden, stiftelser	183
10. Resebidrag för deltagande		27. Inskränkningar i rätten	
i internationell kongress		att förvärva fast egen-	
e. d.	3	dom, gruva eller aktier i	
11. Departementets organisa-		vissa bolag, bolagsord-	
tion och personal	57	ningar	65
12. Riksstyrelsen, regering		28. Tillstånd till äktenskap	
och riksdag	59	el. adoption	32
13. Rikets judiciella indelning	15	29. Svensk Författningssam-	
14. Lagskipningen, domsto-		ling	—
larna och deras personal	267	30. Nådeärenden	1 528
15. Offentlig rättshjälp	7	31. Hemliga ärenden (50-års-	
16. Stadsfiskalsorganisationen	12	protokoll)	3
17. Tryckfrihetsärenden	—	32. Övriga ärenden	48
18. Fastighetsregister	18		
19. Åtal för brott o. förord-		Summa	11 317

Utrikesdepartementet

1. Propositioner	6	4. Kommittédirektiv	4
2. Lagrådsremisser	—	5. Övriga kommittéärenden	13
3. Utfärdade författningar ..	2	6. Nådevedermälen	2

	Antal beslut		Antal beslut
7. Representationskostnader	13	13. Sveriges representation i utlandet	201
8. Förordnande eller entledigande av ledamöter m. fl. i styrelse, nämnd e. d.	14	14. Utländska beskickningar och konsulat i Sverige	37
9. Utseende av officiella delegater	50	15. Svenska medborgares rätt och bästa i främmande länder	10
10. Resebidrag för deltagande i internationell kongress e. d.	2	16. Upplysningsverksamhet rörande Sverige i utlandet	3
11. Departementets organisation och personal	98	17. Utrikesnämnden	2
12. Rikets förhållande till och överenskommelser med främmande makter	42	18. Hemliga ärenden (50-årsprotokoll)	94
		19. Övriga ärenden	55
		Summa	648

Försvarsdepartementet

1. Propositioner	21	12. Försvarsmakten med därtill hörande personal och materiel	1 452
2. Lagrådsremisser	—	13. Värnpliktsärenden	2 193
3. Utfärdade författningar	24	14. Undervisning, sjukvård, veterinärvård och välfärdsanordningar	300
4. Kommittédirektiv	4	15. Försvarets civila organ	542
5. Övriga kommittéärenden	18	16. Frivillig försvarsverksamhet	11
6. Nådevedermälen	5	17. Mark och byggnader	113
7. Representationskostnader	59	18. Sjökarteväsendet	3
8. Förordnande eller entledigande av ledamöter m. fl. i styrelse, nämnd e. d.	42	19. Arkiv och muséer	3
9. Utseende av officiella delegater	—	20. Hemliga ärenden (50-årsprotokoll)	191
10. Resebidrag för deltagande i internationell kongress e. d.	135	21. Övriga ärenden	62
11. Departementets organisation och personal	21	Summa	5 199

Socialdepartementet

1. Propositioner	31	7. Representationskostnader	12
2. Lagrådsremisser	1	8. Förordnande eller entledigande av ledamöter m. fl. i styrelse, nämnd e. d.	55
3. Utfärdade författningar	39	9. Utseende av officiella delegater	8
4. Kommittédirektiv	6		
5. Övriga kommittéärenden	35		
6. Nådevedermälen	13		

	Antal beslut		Antal beslut
10. Resebidrag för deltagande i internationell kongress e. d.	21	20. Nykterhetsverksamhet, alkoholistvård	19
11. Departementets organisation och personal	34	21. Socialstyrelsen, socialstatistik	44
12. Arbetslöshet, arbetsförmedling, arbetstillstånd, arbetsmarknadsstyrelsen	165	22. Utvandring ur riket	—
13. Arbetsmarknadsfrågor i övrigt, arbetsavtal, arbetstvister	75	23. Bostadsväsendet, bostättningslån, byggnadstillstånd	429
14. Fattigvård, socialhjälp ..	153	24. Allmänna samlingslokaler	74
15. Barnavård, barnbidrag, bidragsförskott	66	25. Sjukförsäkring, yrkesskadeförsäkring, försäkringsrådet	79
16. Ungdomsskydd	132	26. Kooperationen	—
17. Understöd ur allmänna arvsfonden	370	27. Arbetarskydd, yrkesinspektionen	118
18. Mödra- och moderskaps-hjälp	7	28. Folkpensionering, pensionsstyrelsen, riksförsäkringsanstalten	420
19. Social hemhjälp	—	29. Blindvård	—
		30. Övriga ärenden	45
		Summa	2 451

Kommunikationsdepartementet

1. Propositioner	11	14. Järnvägsväsendet	168
2. Lagrådsremisser	—	15. Sjötrafik och hamnar	59
3. Utfärdade författningar ..	26	16. Lufttrafik och flygplatser ..	45
4. Kommittédirektiv	7	17. Vägtrafikregleringen	716
5. Övriga kommittéärenden ..	17	18. Vägväsendet i övrigt	297
6. Nådevedermälen	5	19. Meteorologiska, hydrografiska och geotekniska undersökningar	31
7. Representationskostnader ..	15	20. Elektriska anläggningar och spårvägar	157
8. Förordnande eller entledigande av ledamöter m. fl. i styrelse, nämnd e. d.	49	21. Bebyggelseplanering och expropriation	923
9. Utseende av officiella delegater	33	22. Byggnadsstyrelsen och dess lokala organ	50
10. Resebidrag för deltagande i internationell kongress e. d.	18	23. Vattenfall	81
11. Departementets organisation och personal	19	24. Kronans fastigheter och byggnader	45
12. Postväsendet	61	25. Övriga ärenden	6
13. Tele- och radioväsendet ..	71	Summa	2 910

Finansdepartementet

Antal beslut		Antal beslut	
1. Propositioner	66	egendom, kammarkollegium	26
2. Lagrådsremisser	2	18. Hov- och slottsstaterna	6
3. Utfärdade författningar	88	19. Kommunal upplåning och fondbildning, borgenslån	369
4. Kommittédirektiv	14	20. Tillverkning och försäljning av alkoholhaltiga drycker samt försäljning av vissa alkoholfria drycker, kontrollstyrelsen, vin- och spritcentralen	150
5. Övriga kommittéärenden	65	21. Tobaksmonopolet, statens tobaksnämnd	10
6. Nådevedermälen	1	22. Statliga bolag	7
7. Representationskostnader	13	23. Bank-, hypoteks- och fondväsendet, postsparbanksränta	69
8. Förordnande eller entledigande av ledamöter m. fl. i styrelse, nämnd e. d.	69	24. Tullväsendet, frihamnar, valutakontoret	238
9. Utseende av officiella delegater	2	25. Mynt- och justeringsväsendet, kontrollstämplar, mått och vikt	16
10. Resebidrag för deltagande i internationell kongress e. d.	—	26. Folkbokföringen	11
11. Departementets organisation och personal, statens organisationsnämnd	73	27. Vissa arvsfondsärenden samt testamentsklander i vissa fall	128
12. Riktlinjerna för den statliga finans- och penningpolitiken, konjunkturinstitutet	19	28. Jordeboksväsendet samt de jord eller lägenheter åtföljande rättigheter och skyldigheter	22
13. Statsregleringen, den allmänna förvaltningen och redovisningen av statsmedlen, statskontoret, statens sakrevision, riksräkenskapsverket	73	29. Statistiska centralbyrån	28
14. Statens skatteväsende, kammarrätten	291	30. Hemliga ärenden (50-årsprotokoll)	20
15. Stämpelavgifter och lösen	28	31. Övriga ärenden	62
16. Det kommunala skatteväsendet	10		
17. Statens fasta och lösa		Summa	1 976

Ecklesiastikdepartementet

1. Propositioner	18	8. Förordnande eller entledigande av ledamöter m. fl. i styrelse, nämnd e. d.	68
2. Lagrådsremisser	—	9. Utseende av officiella delegater	6
3. Utfärdade författningar	38	10. Resebidrag för deltagan-	
4. Kommittédirektiv	15		
5. Övriga kommittéärenden	26		
6. Nådevedermälen	57		
7. Representationskostnader	10		

	Antal beslut		Antal beslut
de i internationell kongress e. d.	248	21. Universitetssjukhusen utom i vad avser lärarpersonal och undervisning	23
11. Departementets organisation och personal	27	22. Allmän folkbildning och folkuppfostran, folkhögskolor	42
12. Ecklesiastika boställen och kyrkofondsärenden	149	23. Undervisningsväsendet i övrigt	283
13. Ecklesiastikstaten	394	24. Biografväsendet	19
14. Rikets ecklesiastika indelning	11	25. Teaterväsendet	11
15. De kyrkliga kommunernas angelägenheter	36	26. Arkivväsendet	52
16. Övriga kyrkoärenden ..	47	27. Biblioteksväsendet	22
17. Rikets indelning i skoldistrikt	69	28. Museiväsendet	68
18. Folkskoleväsendet	1 052	29. Vitterhet och skön konst, musik	50
19. Läroverken m. m.	1 307	20. Övriga ärenden	104
20. Universitet och högskolor	465	Summa	4 717

Jordbruksdepartementet

1. Propositioner	31	trollväsendet, mjölk- och margarinkontroll	25
2. Lagrådsremisser	—	14. Frökontrollväsendet, växtsjukdomar	29
3. Utfärdade författningar ..	51	15. Fiske	130
4. Kommittédirektiv	7	16. Stuteriväsendet och hästaveln, ridhuslån	54
5. Övriga kommittéärenden ..	28	17. Veterinärväsendet	153
6. Nådevedermälen	14	18. Jordbruksegnahemsväsendet	7
7. Representationskostnader ..	17	19. Jordbrukets kreditväsende och andelsrörelse ..	51
8. Förordnande eller entledigande av ledamöter m. fl. i styrelse, nämnd e. d.	56	20. Kolonisation, odlingsvägar, vanhävd, dikningsföretag	34
9. Utseende av officiella delegater	13	21. Skogsväsendet	288
10. Resebidrag för deltagande i internationell kongress e. d.	28	22. Jakt- och jaktvård, älgskador, ersättning för av rovdjur dödade tamdjur	326
11. Departementets organisation och personal	13	23. Naturminnesmärken, nationalparker, fridlysning	9
12. Jordbruks- och lantmannanäringarna med därtill hörande forsknings-, försöks- och undervisningsväsende	329	24. Lantmäteriet	157
13. Lantbrukskemiska kon-		25. Allmänna kartväsendet ..	28
		26. Tillämpning av vattenla-	

	Antal beslut		Antal beslut
gen, lagarna om ägofred, virkesmätning	8	30. Inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom	210
27. Lappväsendet	43	31. Övriga	68
28. Flottning	—		<hr/>
29. Den statliga verksamheten till tryggande av livsmedelsförsörjningen	2		Summa 2 209

Handelsdepartementet

1. Propositioner	23	gruvor, statens geologiska undersökning	35
2. Lagrådsremisser	—	20. Patent, varumärken, mönster och modeller, patent- och registreringsverket	35
3. Utfärdade författningar	17	21. Eldfarliga oljor, explosiva varor, atomfrågor	20
4. Kommittédirektiv	12	22. Aktiebolag, handelsbolag, enkla bolag, ekonomiska föreningar	80
5. Övriga kommittéärenden	39	23. Rätt för utlänning att vara styrelseledamot m. m. i svenskt bolag, rätt att idka handel eller annan näring	296
6. Nådevedermälen	4	24. Det affärsmässiga försäkringsväsendet, försäkringsinspektionen	20
7. Representationskostnader	3	25. Lotterier och användningen av lotterimedel ..	199
8. Förordnande eller entledigande av ledamöter m. fl. i styrelse, nämnd e. d.	50	26. Den ekonomiska försvarsberedskapen, kontroll över tillverkningen av krigsmateriel	37
9. Utseende av officiella delegater	8	27. Prisutvecklingen, priskontrollnämnden, prisutjämningsmedel	32
10. Resebidrag för deltagande i internationell kongress e. d.	3	28. Regleringsåtgärder beträffande förnödenheter av vikt för befolkningen eller produktionen	3
11. Departementets organisation och personal	110	29. Utförseltillstånd	21
12. In- och utrikeshandel, kommerskollegium, handels- och industrikommissionen	91	30. Hemliga ärenden (50-årsprotokoll)	114
13. Handelshögskoleväsendet, forskning, statens provningsanstalt	73	31. Övriga ärenden	78
14. Sjöfart	124		<hr/>
15. Navigations- och fyrväsendet	10		Summa 1 857
16. Lots- och livräddningsväsendet, isbrytarverksamheten	38		
17. Statlig lånegaranti för handels- och småindustrieföretag, låneverksamhet	266		
18. Torvhantering, hantverk, slöjd	16		
19. Bergs- och bruksväsendet,			

Inrikesdepartementet

	Antal beslut		Antal beslut
1. Propositioner	26	mi samt folkhälsan och	
2. Lagrådsremisser	—	särskilda laboratorier ..	78
3. Utfärdade författningar	60	18. Alkoholist- och nykter-	
4. Kommittédirektiv	15	hetsvård	21
5. Övriga kommittéärenden	54	19. Lösdrivares behandling	3
6. Nådevedermälen	46	20. Sjukvård i allmänhet, provin-	
7. Representationskostnader	19	vinsialläkare och lasarettss-	
8. Förordnande eller entle-		läkare samt öppen vård	901
digande av ledamöter		21. Utlännings- och passkon-	
m. fl. i styrelse, nämnd		troll	132
e. d.	72	22. Länsstyrelser och lands-	
9. Utseende av officiella de-		stat	638
legater	21	23. Kommuner och kommun-	
10. Resebidrag för deltagan-		nalförbund	66
de i internationell kong-		24. Rikets administrativa in-	
ress e. d.	60	delning	40
11. Departementets organisa-		25. Valsättet	19
tion och personal	43	26. Polisväsendet	345
12. Vanföreväsendet	16	27. Brandväsendet	28
13. Apoteksväsendet	64	28. Civilförsvaret	110
14. Barnmorskeväsendet	12	29. Vapen och ammunition ..	40
15. Tandvård	91	30. Hemliga ärenden (50-års-	
16. Sinnessjukvård, sinnesslö-		protokoll)	44
vård	104	31. Övriga ärenden	196
17. Rättsmedicin och rättske-			Summa 3 364

Civildepartementet

1. Propositioner	12	12. Löneväsendet	1 358
2. Lagrådsremisser	—	13. Allmänna resereglementet	112
3. Utfärdade författningar	25	14. Pensionsväsendet	612
4. Kommittédirektiv	4	15. Förhandlingsrätt för sta-	
5. Övriga kommittéärenden	14	tens tjänstemän	1
6. Nådevedermälen	1	16. Förhandlingsverksamhet	2
7. Representationskostnader	4	17. Statens lönenämnd	3
8. Förordnande eller entle-		18. Statens bostadsnämnd ..	3
digande av ledamöter		19. Statens avtalsnämnd	3
m. fl. i styrelse, nämnd		20. Statens befordringsnämnd	—
e. d.	8	21. Dyrortsnämnden, pris-	
9. Utseende av officiella de-		kontrollnämnden	1
legater	—	22. Civilstatens understöds-	
10. Resebidrag för deltagan-		nämnd	—
de i internationell kong-		23. Arméns understödsnämnd	—
ress e. d.	—	24. Övriga ärenden	42
11. Departementets organisa-			Summa 2 226
tion och personal	21		

Sammanställning av antalet i personalförteckningarna för de olika departementen under skilda år upptagna tjänster

Följande sammanställningar ha upprättats med ledning av de för angivna budgetår fastställda personalförteckningarna för samtliga departement utom utrikesdepartementet. I uppgifterna ingå även de extra ordinarie eller extra högre tjänster, vilka angivits i statsliggaren för respektive budgetår. Försvarets kommandoexpedition samt telefonväxeln ha inte medtagits.

Budgetåret 1931/1932

	Ju*	Fö	S	K	Fi	E	Jo	H	S:a
Statssekreterare.....	1	1	1	1	1	1	1	1**	8
Expeditionschef.....	1	1	1	1	1	1	1		7
Byråchef för lagärenden..	2		1		1				4
Byråchef för tekniska ärenden.....				1					1
Kansliråd.....	2	4	4	2	3	4	2	2	23
Förste kanslisekreterare..	1	2	5	4	5	5	3	4	29
Andre kanslisekreterare..	2	4	3	3	3	6	3	3	27
Registrator.....	1		1	1	1	1	1	1	7
Kansliskrivare.....		1	1		1	1	1	1	6
Förste expeditionsvakt...	2	1	1	1	1	1	1	1	9
Kanslibitråde.....	1	2	2	2	3	2	1	1	14
Expeditionsvakt.....	3	2	1	1	2	2	1	1	13
Kontorsbiträde.....	3	3	3	3	5	5	1	3	26
Summa	19	21	24	20	27	29	16	18	174

* Därav för tjänstgöring i statsrådsberedningen:

1 förste expeditionsvakt

1 expeditionsvakt

** Tillika expeditionschef.

Budgetåret 1936/37

	Ju*	Fö	S	K	Fi	E	Jo	H	S:a
Statssekreterare.....	1	1	1	1	1	1	1	1**	8
Expeditionschef.....	1	1	1	1	1	1	1		7
Byråchef för lagärenden..	3		1		1				5
Kansliråd.....	2	4	4	2	3	4	2	2	23
Föredragande i regeringsrätten.....			2	1	3	1	1		8
Förste kanslisekreterare..	1	2	4	3	4	4	4	4	26
Skyddshemsinspektör....			1						1
Andre kanslisekreterare..	2	4	3	3	3	6	4	3	28
Registrator.....	1		1	1	1	1	1	1	7
Kansliskrivare.....		1	1		1	1	1	1	6
Förste expeditionsvakt....	2	1	1	1	1	1	1	1	9
Kanslibitråde.....	1	2	2	2	3	2	1	1	14
Expeditionsvakt.....	3	3	2	1	2	2	1	1	15
Kontorsbiträde.....	3	3	3	3	5	5	3	3	28
Summa	20	22	27	19	29	29	21	18	185

* Därav för tjänstgöring i statsrådsberedningen:

1 förste expeditionsvakt

1 expeditionsvakt

** Tillika expeditionschef

Budgetåret 1941/42

	Ju*	Fö	S	K	Fi	E	Jo	H	Fo	S:a
Statssekreterare.....	1	1	1	1	1	1	1	1**	1	9
Expeditionschef.....	1	1	1	1	1	1	1		1	8
Chef för rättsavdelning.....			1		1					2
Byråchef för lagärenden.....	3						1		1	5
Byråchef.....		1			2				1	4
Kansliråd.....	2	4	3	2	4	4	2	2		23
Föredragande i regeringsrätten			2	1	3	1	1			8
Förste kanslisekreterare.....	1	3	3	4	5	6	4	4	2	32
Förste byråingenjör.....				1						1
Andre kanslisekreterare.....	4	4	5	3	4	6	6	3	1	36
Registrator.....	1	1	1	1	1	1	1	1		8
Kansliskrivare.....		1	1		1	1	1	1		6
Förste expeditionsvakt.....	2	1	1	1	1	1	1	1		9
Kanslibitråde.....	3	2	3	2	3	3	1	2		19
Expeditionsvakt.....	3	2	3	2	2	3	2	1		18
Kontorsbiträde.....	2	3	4	3	5	5	3	2		27
Summa	23	24	29	22	34	33	25	18	7	215

* Därav för tjänstgöring i statsrådsberedningen:

1 förste expeditionsvakt

1 expeditionsvakt

** Tillika expeditionschef

Budgetåret 1946/47

	Ju*	Fö	S	K	Fi	E	Jo	H	Fo	S:a
Statssekreterare.....	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Expeditionschef.....	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Chef för rättsavdelning.....			1		1		1			3
Chef för löne- och pensionsavdelning.....					1					1
Byråchef för lagärenden.....	3								1	4
Byråchef för tekniska ärenden.....				1						1
Byråchef.....		1			2	1			1	5
Kansliråd.....	2	4	3	3	4	4	3	2		25
Föredragande i regeringsrätten.....			2	1	5	1	1			10
Förste kanslisekreterare.....	2	4	5	4	7	7	4	4	2	39
Förste byråingenjör.....				1						1
Andre kanslisekreterare.....	5	5	5	4	4	6	5	3	1	38
Registrator.....	1	1	1	1	1	1	1	1		8
Kansliskrivare.....		1	1		1	1	1	1		6
Förste expeditivsvakt.....	2	1	1	1	1	1	1	1		9
Kanslibitråde.....	3	3	3	2	2	3	1	2		19
Expeditionsvakt.....	3	3	3	2	2	3	2	1		19
Kontorsbiträde.....	2	3	5	3	5	5	3	3		29
Summa	25	28	32	25	38	35	25	20	7	235

* Därav för tjänstgöring i statsrådsberedningen:

1 förste expeditivsvakt

1 expeditivsvakt

Budgetåret 1951/52

	Ju*	Fö	S	K	Fi	E	Jo	H	In	Civ	S:a
Statssekreterare.....	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Expeditionschef.....	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Chef för rättsavdelning.....			1		1		1				3
Chef för landsstatsavdelning.....									1		1
Byråchef för lagärenden.....	3								1		4
Byråchef för tekniska ärenden.....				1							1
Byråchef.....		1	1	2	3	2	2	1	1	1	14
Kansliråd.....	3	4	3	3	2	4	3	2	1	3	28
Föredragande i regeringsrätten.....			1	1	5	1	1				9
Förste kanslisekreterare.....	4	5	4	5	6	7	4	8	5	3	51
Förste byråingenjör.....				1							1
Andre kanslisekreterare.....	4	5	5	3	3	6	4	2	4	2	38
Registrator.....	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Kansliskrivare.....	2	1	1		1	1	1	1			8
Kontorist.....	1										1
Förste expeditivsvakt.....	2	1	1	1	2	1	1	1	1	1	12
Kanslibitråde.....	3	3	2	2	2	3	2	2	2		21
Expeditionsvakt.....	3	2	2	2	3	3	2	1	2	1	21
Kontorsbiträde.....	6	3	7	6	9	9	3	3	7	1	54
Summa	34	28	31	30	40	40	27	24	28	15	297

* Därav för tjänstgöring i statsrådsberedningen:

1 förste expeditivsvakt

1 expeditivsvakt

Budgetåret 1956/57

	Ju*	Fö	S	K	Fi	E	Jo	H	In	Civ	S:a
Statssekreterare.....	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Expeditionschef.....	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Chef för rättsavdelning.....			1		1		1				3
Chef för landsstatsavdelning.....									1		1
Byråchef för lagärenden.....	4	1				1		1	1		8
Byråchef för tekniska ärenden.....				1							1
Byråchef.....	2	1	1	2	4	2	2	1	2	2	19
Kansliråd.....	3	4	4	3	3	4	3	2	4	3	33
Regeringsrättssekreterare.....			1	2	13	1					17
Byrådirektör.....				1							1
Budgetsekreterare.....		1	1		2	1	1	1	1	1	9
Förste kanslisekreterare.....	8	7	4	6	6	12	7	7	6	4	67
Förste aktuarie.....										1	1
Kanslisekreterare.....	2	2	4	3	2	2	1	1	1	1	19
Registrator.....	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Kontorsskrivare.....					1	1					2
Förste kansliskrivare.....					1						1
Kansliskrivare.....	3	2	1		1	1	1	1			10
Kontorist.....			1		2	2			1		6
Förste expeditionsvakt.....	2	1	1	1	2	1	1	1	1	1	12
Kanslibitråde.....	4	3	2	2	2	3	2	3	2		23
Expeditionsvakt.....	3	2	2	2	3	3	2	2	2	1	22
Kontorsbiträde.....	11	2	6	10	14	9	3	5	6	3	69
Summa	45	29	32	36	60	46	27	28	31	20	354

* Därav för tjänstgöring i statsrådsberedningen:

- 1 byråchef för lagärenden
- 1 förste kanslisekreterare
- 1 förste expeditionsvakt
- 1 expeditionsvakt

Ledigheter för statsråd under år 1955

Statsrådets namn	Tid för ledighet	Vikarie
Undén	17/2	Lindell
	16—17/3	»
	3—11/4	Zetterberg
	24—29/4	Lindell
	19/9—21/10	»
Sköld	21—26/4	Nordenstam
	7/6	»
Zetterberg	11/1—11/2	Lindell
	28/3—2/4	»
	6/5	Nordenstam
	17/6	Lindell
	30/6	»
	16/8	»
	25/8	»
	7—9/10	»
T. Nilsson	16/8	Sträng
	25/8	Andersson
	12/9	Nordenstam
	27—30/9	Lindell
	25—26/11	»
	27—29/11	Nordenstam
Sträng	6—7/4	Ericsson
	23—24/9, 26/9	Lindell
Ericsson	25—26/2	Nordenstam
	25/8	Lindell
	22/12—1/1	»
Andersson	2—8/3	Nordenstam
	7/6	»
	17/6	»
	30/6	»
	7/10	»
	17—25/10	Hj. R. Nilson
	4—11/11	Nordenstam

Statsrådets namn	Tid för ledighet	Vikarie
Norup	4/2	Hj. R. Nilson
	7—10/3	Nordenstam
	2—3/5	Hj. R. Nilson
	17/6	» »
	16/8	Hedlund
	25/8	»
	7/10	Hj. R. Nilson
	14/10	» »
	18/11	» »
Hedlund	5—8/1	Nordenstam
	28—29/1	Hj. R. Nilson
	4/3	» »
	9/5	Nordenstam
	17/6	Hj. R. Nilson
	25—28/9	» »
Persson	2—6/4	Lindell
	16/8	Hedlund
	25/8	Lindström
Lindström	7—10/1	Lindell
	31/3	»
	27/5	»
	24/9—20/10	»
Lange	12—15/1	Nordenstam
	2/6	»
	16/8	Lindström
	12/9	Nordenstam
	25—28/11	Lindell
Lindholm	—	—

KUNGL. MAJ:TS instruktion för Dess denna dag tillförordnade regering; given Stockholms slott...

1 §.

Regeringen sammanträder på Stockholms slott, så ofta ärendena det fordra.

2 §.

Regeringen upptager och avgör alla de mål, vilka enligt regeringsformen, lag och författningar böra Kungl. Maj:t uti Dess statsråd föredragas, varifrån dock undantagas:

a) mål, som angå rikets förhållande till främmande makter och äro av större vikt;

b) befordringar till ämbeten och tjänster; regeringen likväl obetaget att tillsvidare förordna någon att förestå ämbete eller tjänst, då sådant nödigt finnes;

c) frågor om nya allmänna författningars utfärdande, om allmän förklaring, upphävande eller förändring av de nu gällande och om nya allmänna inrättningar i styrelsens särskilda grenar, dock att, där ärendet är av synnerligen brådskande natur, regeringen må utfärda, upphäva eller förändra allmän författning; samt

d) alla de ämnen, om vilka §§ 13, 35 och 37 regeringsformen samt § 35 riksdagsordningen handla.

3 §.

Uppstå vid någon frågas avgörande olika meningar regeringens ordförande och ledamöter emellan; då gälle såsom

regeringens beslut den mening varom de flesta sig förena; och då två stanna mot två, den mening ordföranden biträder.

4 §.

Expeditionschefen eller, vad justitieärenden angår, föredraganden för nådeärenden i justitiedepartementet skall, i den mån det statsråd som i regeringen företräder vederbörande departement icke själv ombesörjer föredragningen, föredraga de mål, som enligt denna instruktion tillkommer regeringen att upptaga.

5 §.

1. Expeditioner, som jämlikt kungörelsen den 22 april 1949 (nr 217) skola vara med Konungens underskrift och kontrasignation av vederbörande föredragande försedda, undertecknas av regeringens ordförande och samtliga ledamöter, sedan expeditionerna blivit av expeditionschefen kontrasignerade.

Ovanför underskriften tecknas:

»Under Hans Maj:ts

Vår allernådigste Konungs och Herres frånvaro,

Dess tillförordnade regering:»;

2. Övriga expeditioner undertecknas: resolutioner och utslag av det statsråd som i regeringen företräder departementet, sedan expeditionen kontrasignerats av expeditionschefen; därvid ovanför underskriften tecknas:

»Under Hans Maj:ts

Vår allernådigste Konungs och Herres frånvaro,

enligt Dess nådiga befallning:»;

ämbetsskrivelse, innefattande medelsanvisning, av det statsråd som i regeringen företräder departementet efter kontrastignation av expeditionschefen; samt annan ämbetsskrivelse av expeditionschefen (föredraganden för nådeärenden).

6 §.

De protokoll, som i regeringen föras, böra av dess ordförande och ledamöter undertecknas och till expedierande befordras, sedan de på vanligt sätt genomdragna, med Kungl. Maj:ts till ordföranden lämnade sigill blivit försedda.

7 §.

Regeringen ställer sig i övrigt regeringsformen, lag och författningar till noggrann efterrättelse; och låter Kungl. Maj:t allmän kungörelse om regeringens tillförordnande utgå, med befallning till Kungl. Maj:ts ämbets- och tjänstemän jämte övriga undersåtar att med lydriad och hörsamhet efterkomma och verkställa vad regeringen uti Kungl. Maj:ts höga namn och på Dess vägnar bjuder och befaller.

Kungl. Maj:t förbliver Sin tillförordnade regering med all kunglig nåd och ynnest städse välbevågen.

Åren 1941—1955 meddelade förordnanden enligt
§ 5 regeringsformen

Dag	Föredragande	Ärenden
<i>Justitiedepartementet:</i>		
28/10 48	Andersson (befriad 1/11 51)	Ärenden rörande förvärv och förlust av svenskt medborgarskap.
1/11 51	Lindell (befriad 27/11 53)	Ärenden rörande förvärv och förlust av svenskt medborgarskap.
4/6 54	Ulla Lindström	Förvaltningsärenden rörande förvärvande och förlust av svenskt medborgarskap.
<i>Utrikesdepartementet:</i>		
6/2 51	Hammarskjöld	Ärenden avseende Sveriges medverkan i det internationella samarbetet i Europa och på det ekonomiska området, inom för detta samarbete upprättade organ, samt därmed sammanhängande, på utrikesdepartementets handläggning ankommande handelsfrågor ävensom förordnande att, i vad angår utrikes ärenden i övrigt, biträda ministern samt, vid behov, på hans anmaning företräda honom vid dessas handläggning.
4/6 54	Ulla Lindström	Förvaltningsärenden rörande användningen av anslaget till internationell hjälpverksamhet och därmed sammanhängande frågor om teknisk hjälp till s. k. underutvecklade länder.
<i>Försvarsdepartementet:</i>		
7/3 41	Ewerlöf	Ärenden rörande materiel, fastigheter och byggnader; övningar och kommanderingar; undervisningsväsendet; officers- och reservofficersaspiranter m. fl.; värnplikt och inskrivningsväsendet;

- manskapsrekrytering och civilianställning; avlöning, pension och understöd; intendenturen; sjuk- och veterinärvården; ersättning (skadestånd); rekvisitions- och förfoganderätt; nådevedermålen; expenser; anmälningar från regeringsrätten; befrielse från återbetalnings- eller ersättningsskyldighet; samt sjökarteväsendet allt i den mån ärendena icke prövas äga sådant samband med ärenden, som beredas genom departementets statssekreteraravdelning eller angå förskottsstaten, att de böra till någon av nämnda kategorier hänföras.
- 31/7 45 **Chefen för jordbruksdepartementet Sköld (befriad 11/4 47)** Ärenden, sammanhängande med avvecklingen av den förstärkta försvarsberedskapen, dock ej kommandomål, samt ärenden angående mark och byggnader, dock ej ärenden avseende befestningar, fastställande av stat för försvarets fastighetsfond och försvarets bostadsanskaffningsfond eller medelsäskande å driftbudgeten för byggnadsändamål.
- 28/10 48 **Andersson (befriad 4/1 50)** Ärenden rörande besvär över myndighets beslut i fråga om tillsättande av eller entledigande från tjänst; avlöning, pension och understöd; ersättning (skadestånd); anmälningar från regeringsrätten; befrielse från återbetalnings- eller ersättningsskyldighet; allt i den mån ärendena icke prövas äga sådant samband med ärenden, som beredas genom departementets statssekreteraravdelning, att de böra dit hänföras.
- 4/1 50 **Lingman** Ärenden rörande avlöning, pension och understöd; ersättning (skadestånd); anmälningar från regeringsrätten; befrielse från återbetalnings- eller ersättningsskyldighet; allt i den mån ärendena icke prövas äga sådant samband med ärenden, som beredas genom departementets statssekreteraravdelning, att de böra dit hänföras.

Dag

Föredragande

Ärenden

Socialdepartementet:

- 19/6 42 Chefen för handelsdepartementet Eriksson Ärenden angående förklaring, enligt 3 § kungörelsen den 19 juni 1942 (nr 563) om arbetsförmedlingstvång för byggnadsverksamhet m. m., av visst byggnadsföretag såsom företrädesberättigat med hänsyn till behovet av arbetskraft.
- 8/1 43 » (befriad 22/1 43) Förklaring att förordnandet 19/6 42 skall avse ärenden enligt kungörelsen den 11 december 1942 (nr 925).
Samma grupp.
- 22/1 43 Rosander
- 18/9 43 Rubbestad (befriad 30/9 44) Ärenden rörande fattigvård och barnavård; ungdomsskydd, i den mån ärendena icke prövas äga sådant samband med ärenden, som beredas genom departementets statssekreteraravdelning, att de böra dit hänföras; understöd ur allmänna arvsfonden; nykterhetsverksamhet, i vad den ej tillhör annat departement; alkoholistvård; behandling av lösdrivare; främjande av bostadsbyggnad på landsbygden och därmed sammanhängande frågor; apoteksväsendet; rikets administrativa indelning, i vad den ej tillhör annat departement; besvärsmål angående avlöning till kommunal polispersonal och angående tillsättande av kommunal polispersonal å landsbygden; landskommuner, municipalsamhällen, köpingar, städer och landsting ävensom kommunalförbund, i vad dessa ärenden ej tillhöra annat departement; butiksstängningslagens tillämpning samt det civila luftskyddet; utrymning.
- 18/9 43 Rosander (ersätter förordnandet 22/1 43) Ärenden rörande tillstånd till byggnadsarbete enligt lagen den 30 juni 1943 (nr 444) med därtill hörande tillämpningsföreskrifter.
- 30/9 44 Erlander Ärenden rörande arbetsförmedling; arbetslöshet; arbetslöshetsförsäkring och arbetsmarknadsfrågor i övrigt; arbetarskydd, såsom skydd mot olycksfall och ohälsa i arbete, minderårigas och

31/7 45 Mossberg

kvinnors användande till arbete, hemindustriellt arbete, arbetstidens längd och förläggning utom vad angår arbetstiden å fartyg; vilotid; semester; polisväsendet samt allmän ordning och säkerhet, i vad dessa ärenden ej tillåts annat departement; civilförsvaret; samt ärenden angående byggnadstillstånd enligt lagen den 30 juni 1943 (nr 444) om tillståndstvång för byggnadsarbete med därtill hörande tillämpningsföreskrifter.

Ärenden rörande arbetsförmedling, arbetslöshet, arbetslöshetsförsäkring och arbetsmarknadsfrågor i övrigt med undantag av ärenden angående byggnadstillstånd enligt lagen den 30 juni 1943 (nr 444) om tillståndstvång för byggnadsarbete med därtill hörande tillämpningsföreskrifter, fattigvård, barnavård, ungdomsskydd, understöd ur allmänna arvsfonden, nykterhetsverksamhet, alkoholistvård, behandling av lösdrivare, arbetarskydd, såsom skydd mot olycksfall och ohälsa i arbete, minderårigas och kvinnors användande till arbete, hemindustriellt arbete, arbetstidens längd och förläggning utom vad angår arbetstiden å fartyg, vilotid, semester, apoteksväsendet, rikets administrativa indelning, polisväsendet samt allmän ordning och säkerhet, landskommuner, municipalsamhällen, köpingar, städer och landsting ävensom kommunalförbund, samt civilförsvaret.

31/8 45 Ericsson (befriad 24/9 48)

Ärenden angående byggnadstillstånd enligt lagen den 30 juni 1943 (nr 444) om tillståndstvång för byggnadsarbete med därtill hörande tillämpningsföreskrifter; samt investeringsrådet.

18/10 45 Mossberg (utöver i förordnandet 31/7 45 angivna ärenden)

Samtliga departementet tillhörande ärenden, vilka instruktionsenligt ankomma på expeditionschefens i departementet handläggning; ävensom följande departementet tillhörande ärenden i övrigt, nämligen ärenden rörande

Dag

Föredragande

Ärenden

förhållandet mellan arbetsgivare och arbetare, såsom kollektiv- och andra arbetsavtal, arbetstvister; socialstatistik; arbetstillstånd för utlänningar; utvandring och tillsyn å utvandragerter; kooperation; bosättningslån; understödsföreningar; blindvård; förhållandet till internationella arbetsorganisationer; allmän hälsovård; sjukvårdsväsendet; läkarkonstens utövning; utbildning av civil sjukvårdspersonal; undervisningsväsendet för barnmorskor och barnmorskeväsendet i övrigt; folkvandvård; lantregeringen; civila boställen.

24/9 48 Chefen för kommunikationsdepartementet Nilsson (befriad 28/10 48)

Ärenden rörande byggnadstillstånd enligt lagen den 30 juni 1943 (nr 444) om tillståndstvång för byggnadsarbete med därtill hörande tillämpningsföreskrifter; samt investeringsrådet.

28/10 48 Sköld (befriad 4/1 50)

Ärenden rörande byggnadstillstånd enligt lagen den 30 juni 1943 (nr 444) om tillståndstvång för byggnadsarbete med därtill hörande tillämpningsföreskrifter; samt investeringsrådet.

21/10 49 Sköld (befriad 4/1 50)

Förklaring att förordnande såsom chef för finansdepartementet icke skall rubba förordnandet för statsrådet Sköld den 28/10 48.

4/1 50 Andersson (befriad 12/10 51)

Samma ärenden som enligt förordnandet 28/10 48.

4/6 54 Ulla Lindström

Lagstiftnings- och förvaltningsärenden rörande barnavård; allmänna barnbidrag; bidragsförskott; social hemhjälp; husmoderssemester.

Kommunikationsdepartementet:

1/10 51 Hj. R. Nilson (befriad 30/12 55 såvitt avser förvaltnings- och lagstiftningsärenden rörande kanaler, farleder och hamnar)

Förvaltnings- och lagstiftningsärenden rörande anläggningar för vatten och avlopp; kanaler, farleder och hamnar; vägar, broar och färjor; geotekniska undersökningar och av statens väginstitut företagna undersökningar.

Finansdepartementet:

7/3 41 Ewerlöf

Ärenden, som beredas genom departementets första byrå, pensionsbyrå och lönebyrå samt avse utövandet av Kungl. Maj:t tillkommande beslutandebefogenhet i vad angår löne- och pensionsväsendet; tillverkning och försäljning av drycker och andra varor som innehålla alkohol, med undantag av alkoholhaltiga apoteksvaror, försäljning av vissa alkoholfria drycker; bank-, hypoteks- och fondväsendet; tullväsendet och frihamnar; myntväsendet, justeringsväsendet samt kontrollstämpling, mått och vikt;

avstående av arv, som tillfallit allmänna arvsfonden, samt klander av testamente i fall som avses i 4 § lagen om allmänna arvsfonden; jordeboksväsendet samt jord eller lägenheter åtföljande skyldigheter och rättigheter, i den mån sådana ärenden icke äro hänförliga till annat departement; allt i den mån ärendena icke prövas äga sådant samband med ärenden, som beredas genom departementets statssekreteraravdelning, att de böra dit hänföras.

31/8 45 Ericsson (befriad 24/9 48)

Dels ärenden rörande personalen hos departementet underlydande verk utom ärenden som avse tillsättning, avsked eller entledigande av chefer för (ordförande i) och ledamöter i nämnda verk; *dels* andra ärenden än nyss angivits, vilka beredas genom departementets första byrå, pensionsbyrå och lönebyrå samt av statens skatteväsende, i vad detsamma angår arvsskatt och gåvoskatt; stämpelavgifter och expeditionslösen; löneväsendet, pensionsväsendet, tillverkning och försäljning av drycker och andra varor, som innehålla alkohol, med undantag av alkoholhaltiga apoteksvaror, försäljning av vissa alkoholfria drycker; bank-, hypoteks- och fondväsendet; tullväsendet, frihamnar;

Dag	Föredragande	Ärenden
		myntväsendet; justeringsväsendet samt kontrollstämplingen, mått och vikt; folkbokföringen; avstående av arv, som tillfallit allmänna arvsfonden, samt klander av testamente i fall som avses i 4 § lagen om allmänna arvsfonden, försäljning av fastigheter som tillfallit allmänna arvsfonden; jordeboksväsendet samt jord och lägenheter åtföljande skyldigheter och rättigheter; <i>dels ock</i> ärenden, som beredas genom departementets löne- och pensionsavdelning samt avse pensioner i särskilda fall och statens pensionsanstalts verksamhetsområde, allt i den mån ärendena icke prövas äga sådant samband med andra ärenden, som beredas genom departementets statssekreteraravdelning, att de böra dit hänföras.
11/4	47 Karin Kock (befriad 28/10 48)	Inom regeringen biträda med handläggning av frågor av allmänt ekonomisk natur.
23/5	47 Danielson	Inom regeringen handlägga och föredraga frågor rörande en allmän rationalisering inom statsförvaltningen.
28/10	48 Sköld (befriad 4/1 50)	Inom regeringen deltaga i handläggning av frågor av allmänt ekonomisk natur.
28/10	48 Andersson (befriad 4/1 50)	<i>Dels</i> ärenden rörande personalen hos departementet underlydande verk utom ärenden som avse tillsättning, avsked eller entledigande av chefer (ordförande i) och ledamöter i nämnda verk, <i>dels</i> andra ärenden än nyss angivits, vilka beredas genom departementets första byrå, pensionsbyrå och lönebyrå samt avse statens skatteväsende, i vad detsamma angår arvs- och gåvoskatter; stämpelavgifter och expeditionslösen; löneväsendet, pensionsväsendet; tillverkning och försäljning av drycker och andra varor, som innehålla alkohol, med undantag av alkoholhaltiga apoteksvaror, försäljning av vissa alkoholfria drycker; bank-, hypoteks- och fondväsendet; tullväsendet, fri-

Dag	Föredragande	Ärenden
		hamnar; myntväsendet; justeringsväsendet samt kontrollstämplingen, mått och vikt; folkbokföringen; avstående av arv, som tillfallit allmänna arvsfonden, samt klander av testamente i fall som avses i 4 § lagen om allmänna arvsfonden, försäljning av fastigheter som tillfallit allmänna arvsfonden; jordboksväsendet samt jord och lägenheter åtföljande skyldigheter och rättigheter, dels ock ärenden, som beredas genom departementets löne- och pensionsavdelning samt avse pensioner i särskilda fall och statens pensionsanstalts verksamhetsområde, allt i den mån ärendena icke prövas äga sådant samband med andra ärenden, som beredas genom departementets statssekreteraravdelning, att de böra dit hänföras.
21/10 49	Sköld	Förklaring att statsrådet Skölds förordnande att vara chef för finansdepartementet icke skall föranleda rubbning i förordnande 28/10 48 för honom att inom regeringen delta i handläggning av frågor av allmänt ekonomisk natur. Samtliga departementet tillhörande ärenden angående löneväsendet; allmänna resereglementet; pensionsväsendet; förhandlingsrätt för statens tjänstemän.
21/10 49	Andersson (ersätter förordnandet 28/10 48. Befriad 4/1 50)	I egenskap av konsultativt statsråd biträda inom regeringen med beredning av frågor av ekonomisk och organisatorisk natur.
4/1 50	Andersson (befriad 12/10 51)	Ärenden rörande löneväsendet; allmänna resereglementet; pensionsväsendet; förhandlingsrätt för statens tjänstemän.
4/1 50	Lingman	
<i>Ecklesiastikdepartementet:</i>		
12/1 46	Quensel	Ärenden rörande kyrkoväsendet, prästämbetets utövning; prästerskapets och kyrkobetjäningens avlöning och övriga förmåner; ecklesiastika boställen; rikets ecklesiastika indelning; samt församlingsstyrelsen och den kyrkliga

Dag

Föredragande

Ärenden

kommunen i övrigt, i vad dessa ärenden ej tillagts annat departement.

Jordbruksdepartementet:

7/3 41 Domö

Ärenden rörande lantbruksstyrelsens kulturtekniska byrå och statens lantbruksingenjörer; avdikning och övriga vattenlagen berörande frågor; täckdikning; veterinärhögskolan; veterinärstaten; veterinärinrättningen i Skara; statens veterinärbakteriologiska anstalt; köttbesiktningskontrollen; smittsamma husdjursjukdomar; lantmäteristyrelsen med lantmäteri- och avvitringsfrågor samt statens reproduktionsanstalt; rikets allmänna kartverk och kartverkskommissionen; lappfogdarna och lappväsendet; markupplåtelse å kronomark ovan odlingsgränsen i Västerbottens och Norrbottens län; jakt och fridlysning samt ersättning för skador av älg, björn m. fl.; tillämpningen av lagen om virkesmätning; vedeldning; samt åtgärder för tillgodoseende av behovet av inhemskt motorbränsle, innefattande statssubvention av träkolsfabriker och träkolsbrikettanläggningar, medelsanvisning till utredningar rörande vedgasgeneratorer, gengassystem å jordbruksmaskiner m. m.

21/4 42 Domö

Ärenden rörande naturminnesmärken och nationalparker.

30/9 44 Rubbestad

Ärenden rörande lantbruksstyrelsens kulturtekniska byrå och statens lantbruksingenjörer; avdikning och övriga vattenlagen berörande frågor; täckdikning; veterinärhögskolan; veterinärstaten; veterinärinrättningen i Skara; statens veterinärbakteriologiska anstalt; köttbesiktningskontrollen; smittsamma husdjursjukdomar; lantmäteristyrelsen med lantmäteri- och avvitringsfrågor samt statens reproduktionsanstalt; rikets allmänna kartverk och kartverkskommissionen; lappfogdarna och lappvä-

31/7 45 Sträng (befriad 11/4 47 dock ej beträffande ärenden rörande prisregleringar och andra av krisförhållandena betingade produktionsbefrämjande åtgärder på jordbrukets område samt fiske)

4/10 46 Sträng

1/10 51 Hj. R. Nilson

sendet; markkupplåtelser å kronomark ovan odlingsgränsen i Västerbottens och Norrbottens län; jakt och fridlysning samt ersättning för skador av älg, björn m. fl.; naturminnesmärken och nationalparker; tillämpningen av lagen om ägofred; vedeldning; samt åtgärder för tillgodoseende av behovet av inhemskt motorbränsle, innefattande statssubvention av träkolsfabriker och träkolsbricktanläggningar, medelsanvisning till utredningar rörande vedgasgeneratorer, gengassystem å jordbrukstraktorer m. m.

Ärenden rörande prisregleringar och andra av krisförhållanden betingade produktionsbefrämjande åtgärder på jordbrukets område; fiske; lantmäteriet samt jorddelnings-, avvitrings- och mätningsväsendet; bidrag av statsmedel för upprättande av fastighetsregister; allmänna kartväsendet; tillämpning av lagen om ägofred; jakt och jaktvård; naturminnesmärken, nationalparker; lappväsendet; ersättning för rovdjursdödade tamdjur; det civila veterinärväsendet; husdjurssjukdomar; veterinärundervisning; köttbesiktning och slakthus; tillämpning av vattenlagen, allt i den mån ärendena icke behandlas i IX huvudtiteln.

Samma ärenden men jämväl då desamma behandlas i IX huvudtiteln.

Förvaltnings- och lagstiftningsärenden rörande fiske. Förvaltningsärenden rörande lantmäteriet, jorddelnings-, avvitrings- och mätningsväsendet samt bidrag av statsmedel för upprättande av fastighetsregister; allmänna kartväsendet; särskilda regleringsåtgärder beträffande fisk.

Handelsdepartementet:

7/3 41 Domö

Ärenden rörande landets bränsleförsörjning och bränsleteknisk forskning,

Dag	Föredragande	Ärenden
30/9	44 Rubbestad	i den mån ärendena icke äga sådant samband med ärenden, som ankomma på departementschefens föredragning, att de lämpligen böra av honom handläggas. Ärenden rörande landets bränsleförsörjning och bränsleteknisk forskning, i den mån ärendena icke äga sådant samband med ärenden, som ankomma på departementschefens föredragning, att de lämpligen böra av honom handläggas.
31/8	45 Ericsson	Ärenden rörande landets bränsleförsörjning under sådana krisförhållanden, i den mån ärendena icke äga sådant samband med ärenden, som ankomma på departementschefens föredragning, att de lämpligen böra av honom handläggas.
11/4	47 Karin Kock	Ärenden, som avse strukturrationalisering inom näringslivet och därmed sammanhängande spörsmål; eller dispositionen av de företag, i vilka förelegat tyska intressen.
4/6	54 Ulla Lindström	Förvaltningsärenden rörande konsumentupplysning och därmed sammanhängande frågor.
<i>Inrikesdepartementet:</i>		
1/10	51 Hj. R. Nilson	Förvaltningsärenden rörande tillämpning av lagen om skyddskoppypning; tillämpning av butiksstängningslagen; städernas donationsjordar och andra kommunala donationstillgångar.
16/11	51 Hj. R. Nilson	Ärenden rörande ändring i rikets kommunala indelning.
18/4	52 Nordenstam	Ärenden rörande tillämpning av utlänningslagen, i vad dessa ärenden ej tillhöra annat departement; samt statens utlänningskommission och utlänningsnämnden.
<i>Folkhushållningsdepartementet:</i>		
7/3	41 Domö	Ärenden rörande regleringen av landets bränsleförsörjning, däri inräknat jäm-

Dag	Föredragande	Ärenden
30/9	44 Rubbestad	<p>väl försörjningen med sådana bränslen som avses som ersättning för under normala förhållanden nyttjade; tillverkningen av gasgeneratorer för motordrift samt handeln med och användandet av sådana generatorer; samt den centrala drifftekniska ledningen av den elektriska kraftproduktionen och distributionen samt av det tekniska samarbetet mellan olika kraftföretag i landet.</p> <p>Ärenden rörande regleringen av landets bränsleförsörjning, däri inräknat jämväl försörjningen med sådana bränslen som avses som ersättning för under normala förhållanden nyttjade; tillverkning av gasgeneratorer för motordrift samt handeln med och användandet av sådana generatorer; samt den centrala drifftekniska ledningen av den elektriska kraftproduktionen och distributionen samt av det tekniska samarbetet mellan olika kraftföretag inom landet.</p>
31/7	45 Ericsson	<p>Ärenden rörande reglering av landets bränsleförsörjning, däri inräknat jämväl försörjningen med sådana bränslen som avses som ersättning för under normala förhållanden utnyttjade; samt den centrala drifftekniska ledningen av den elektriska kraftproduktionen och distributionen samt av det tekniska samarbetet mellan olika kraftföretag inom landet.</p> <p>Ärenden, som tillhöra statens livsmedelskommissions förvaltningsområde.</p>
29/12	49 Sträng	

Härtill kommer ett antal förordnanden att viss dag föredraga ärenden, vilkas föredragning enligt särskilt förordnande ankommer på annan än vederbörande departementschef (vikariat),

ävensom några förordnanden att viss dag föredraga speciella ärenden, vilkas föredragning eljest skulle ankommit på vederbörande departementschef (jäv).

Förteckning över ärendesgrupper i departementsstadgan den 12 december 1930.
(nr 447), vilka senare överflyttats till annat departement

S.F.S.

- 235/1934 överflyttades från Jo till E ärenden angående naturminnesmärken och nationalparker
- 366/1936 överflyttades från Ju till Jo mättningsväsendet inom lantmäteriet samt ärenden rörande bidrag av statsmedel för upprättande av fastighetsregister
- 915/1937 överflyttades från S till Ju ärenden angående uppehållstillstånd för utlänningar
- 365/1938 överflyttades från S till Jo ärenden angående lappväsendet utom i vad angår lappadministrationen
- 139/1941 utgick från Ju ärenden angående antagande av släktnamn; överflyttades från S till Ju ärenden angående föreningsväsendet i allmänhet; överflyttades från S till Ju ärenden angående tillämpning av lagen om tillsyn över stiftelser
- överflyttades från S till Jo ärenden angående lappadministrationen
- överflyttades från Jo till H ärenden angående geologiska undersökningar
- 203/1943 överflyttades från E till Jo ärenden angående naturminnesmärken och nationalparker

S.F.S.

- 799/1946 överflyttades från H till K ärenden angående elektriska anläggningar
- 319/1947 överflyttades från Jo till K ärenden angående hydrologiska undersökningar
- överflyttades från K till Fi ärenden angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän
- överflyttades till det nyinrättade inrikesdepartementet:
- från Ju ärenden rörande tillämpning av utlänningslagen, i vad dessa ärenden ej tillhöra annat departement, och angående val till riksdagens kamrar;
- från S ärenden angående allmän hälsovård, sjukvårdsväsendet, i vad det ej ankommer på annat departement, vanföreväsendet, läkar Konstens utövning, utbildning av civil sjukvårdspersonal, apoteksväsendet, undervisningsväsendet för barnmorskor och barnmorskeväsendet i övrigt, folk tandvård, rättsmedicinska undersökningar,
- nykterhetsverksamhet, i vad den ej tillhör annat departement, alkoholistvård, behandling av lösdrivare, lantregeringen,

- rikets administrativa indelning, i vad den ej tillhör annat departement,
- landskommuner, municipal-samhällen, köpingar, städer och landsting, ävensom kommunalförbund, i vad dessa ärenden ej tillhöra annat departement,
- civilförsvaret, samt från K brandväsendet
- 672/1947 överflyttades från Fo till H ärenden rörande särskilda åtgärder för reglering av export och import
- 401/1950 uppdelades folkhushållningsdepartementets ärenden mellan Jo och H
- 401/1950 överflyttades från Fi till Civ ärenden rörande löne- och pensionsväsendet samt angående allmänna resereglementet och förhandlingsrätt för statens tjänstemän
- 195/1955 överflyttades från In till S ärenden angående nykterhetsverksamhet ävensom alkoholistvård utom sådan vård å sjukvårdsanstalt

P. M. angående de synpunkter, som framkommit vid en
 på föranstaltande av riksdagens revisorer företagen summarisk översyn av
 arbetsfördelningen mellan statsdepartementen

Justitiedepartementets arbetsuppgifter äro f. n. klart avgränsade, och någon ändring i dessa torde icke vara påkallad. Motsvarande gäller beträffande *utrikesdepartementet*.

Det moderna krigets totala karaktär har bl. a. inneburit, att försvarsberedskapen icke kan begränsas till enbart militära åtgärder. Det är därför nödvändigt att upprätthålla en beredskap på snart sagt alla samhällslivets områden. Vi ha med andra ord erhållit ett totalförsvaret, som i väsentliga avseenden måste bedömas som en enhet. Särskilt med hänsyn till storleken av kostnaderna härför måste emellertid en noggrann avvägning ske mellan utgifterna för olika försvarsändamål; planläggningen av försvarsberedskapen måste vidare äga rum i intimt samarbete mellan de organ, som ha ansvaret för totalförsvarets olika grenar. En dylik avvägning och samordning synes i första hand böra ske på det departementala planet och då naturligen i *försvarsdepartementet*. Till detta synes därför i möjligaste mån böra koncentreras de ärenden, som avse den samlade försvarsberedskapen. Konkret uttryckt skulle detta innebära, att till försvarsdepartementet skulle — utöver de ärenden som redan nu handläggas i detta departement — hänföras ärenden rörande civilförsvaret och det psykologiska försvaret, som f. n. lyda under

inrikesdepartementet, samt ärenden rörande den ekonomiska försvarsberedskapen, som nu höra till handelsdepartementets ämbetsområde. Vad angår de ärenden som avse civilförsvaret och den ekonomiska försvarsberedskapen förbises icke, att vissa nackdelar följa med att rycka loss dessa ärendesgrupper från deras samband med näraliggande frågor i inrikes- och handelsdepartementen. De skäl som tala för en koncentration av här avsedda ärenden till försvarsdepartementet väga dock tungt. Erinras må för övrigt att den ekonomiska försvarsberedskapen tidigare sorterat under försvarsdepartementet.

Till grund för den förut omnämnda riksdagsskrivelsen av år 1938 lågo motioner, vilka i första hand åsyftade, att hälso- och sjukvårdsärendena skulle hänföras till ett nytt departement, ett hälsovårdsdepartement, för behandling av främst dessa ärenden. Mot denna tanke, anförde konstitutionsutskottet i sitt av 1938 års riksdag godkända utlåtande nr 7, kunde med fog invändas att de förevarande frågornas antal i högsta instans såvitt då kunde bedömas vore allt för ringa för att lämpligen kunna utgöra den huvudsakliga grunden för ett nytt departements verksamhet. Vidare kunde erinras att man vid genomförandet av 1919 års departementsreform hade utgått ifrån att hälso-

och sjukvårdsärenden skulle ingå i samma departement som de sociala ärendena i egentlig mening. De förra stode också i så intimt samband med och i ett så nära växelförhållande till de senare, till vilka de i vidsträckt bemärkelse enligt utskottets mening för övrigt räknades, att skälen mot dessa ärendens uppdelning på två skilda departement bleve övervägande.

Vid delningen år 1947 av *socialdepartementet* beaktades såsom känt icke dessa synpunkter, utan hälso- och sjukvårdsärendena hänfördes till det nya inrikesdepartementet. Denna ärendesfördelning kan dock knappast anses rationell. I enlighet med de synpunkter, åt vilka 1938 års konstitutionsutskott gav uttryck, torde ifrågavarande ärendesgrupper böra återföras till socialdepartementet i likhet med vad som nyligen skett med frågorna rörande nykterhetsvården. Utöver de av nyssnämnda utskott åberopade motiven må särskilt framhållas tillkomsten av den allmänna sjukförsäkringen och därmed sammanhängande ärenden. Det måste föreligga ett starkt intresse, att det departement som handhar den statliga hälso- och sjukvården även ombesörjer det lagstiftnings- och administrativa arbete, som följer med den allmänna sjukförsäkringen. Ur arbetsfördelningssynpunkt synas ej heller några invändningar kunna resas mot en dylik överflyttning, då de ärenden, som avse arbetsförmedling, arbetslöshet, arbetslöshetsförsäkring och arbetsmarknadsfrågor i övrigt samt bostadsväsendet med dithörande verksamhet och som f. n. höra till socialdepartementet, lämpligen kunna förläggas till inrikesdepartementet. Sistnämnda spörsmål behandlas närmare i det följande.

Ärendena rörande kommunikationer till lands och i luften sortera f. n. under *kommunikationsdepartementet*. Sjö-

fartsfrågorna — ärenden rörande sjöfartsverket samt säkerhetsanstalter för sjöfarten m. m. — ankomma emellertid på handelsdepartementet. Vissa skäl kunna onekligen åberopas för en dylik ordning — här åsyftas närmast sjöfartens nära samband med handel och industri. Å andra sidan utgör sjöfarten obestriddligen en del av vårt lands kommunikationsväsende. Med hänsyn icke minst till bilismens utveckling och den omfördelning av transportarbetet mellan olika kommunikationsmedel som till följd därav fortlöpande pågår måste en noggrann avvägning ske mellan olika kommunikationsgrenar för att vårt land skall få ett kommunikationsnät, som bl. a. ur ekonomisk och näringsgeografisk synpunkt bäst kan tillgodose skilda behov. I betraktande härav tala starka skäl för att sjöfartsfrågorna överföras till kommunikationsdepartementet. Därest — såsom nedan närmare kommer att utvecklas — ärendena rörande bebyggelseplaneringen och byggnadsväsendet överföras till inrikesdepartementet och ärendena rörande statens vattenfall och deras tillgodogörande ävensom elektriska anläggningar till handelsdepartementet, skulle till följd därav kommunikationsdepartementets karaktär av speciellt organ inom Kungl. Maj:ts kansli för samfärdselanstalter bliva starkare accentuerad.

I fråga om *finansdepartementet* kunna vissa skäl anföras till förmån för en överflyttning av bl. a. ärendena rörande tullväsendet till handelsdepartementet.

Ekklesiastikdepartementets verksamhetsområde är — om uppdelningen i kyrko- och undervisningsärenden lämnas åsido — av utpräglat enhetlig beskaffenhet. Det är emellertid att märka, att vissa ärendesgrupper avseende både högre och lägre undervisningsanstalter sortera under andra departe-

ment. Sålunda tillhöra ärendena rörande lantbruks- och skogsbruksundervisningen jordbruksdepartementet samt handelshögskoleväsendet och sjöbefäls-skolorna handelsdepartementet.

Det är uppenbart, att undervisningsväsendet under de närmaste åren kommer att taga i anspråk en allt större del av vårt lands resurser i olika avseenden. Bl. a. med hänsyn härtill synes det angeläget att vid prövningen av de olika undervisningsanstalternas tillstånd och behov en inbördes avvägning kommer till stånd. Det vore därför i och för sig motiverat, att samtliga undervisningsärenden hänfördes till det departement, som nu handhar huvudparten därav. 1952 års yrkesutbildningssakkunniga (SOU 1954: 11) uttalade sig också för en dylik samordning. Mot att överflytta ytterligare ärenden till ecklesiastikdepartementet talar emellertid, att detta departement utan tvekan hör till de mest arbetstyngda, något som — av skäl som nyss angivits — torde komma att accentueras ytterligare under de närmaste åren.

Här må erinras att Kungl. Maj:t redan år 1926, i syfte att lätta ecklesiastikdepartementets arbetsbörda, föreslog riksdagen att de kyrkliga förvaltningsärendena skulle överflyttas till justitie-departementet. Riksdagens båda kamrar stannade emellertid i skilda beslut, varför frågan föll. Tanken på en dylik överflyttning diskuterades även i det förut omnämnda betänkandet av år 1939 men avvisades av utredningsmannen. Skälen härför voro främst, att vissa beröringspunkter ansåges föreligga mellan kyrka och skola samt att något motsvarande samband icke vore för handen mellan kyrkoärendena och någon mera betydande grupp förvaltningsärenden i annat departement. Sistnämnda synpunkt torde alltjämt äga sin fulla giltighet — ur sakliga synpunkter

synes en överflyttning av kyrkoärendena till något annat av de nuvarande departementen därför knappast kunna motiveras, även om sambandet mellan kyrka och skola under årens lopp blivit allt mindre; inom en nära framtid torde det för övrigt komma att helt avskäras.

Ecklesiastikdepartementet synes redan nu ha en arbetsbörda, som skulle kunna motivera en delning av departementet. Denna skulle förslagsvis kunna ske på sådant sätt, att samtliga ärenden rörande den högre undervisningen samt akademier, museer m. m. hänfördes till ett departement, dit även de kyrkliga förvaltningsärendena lämpligen kunde förläggas, medan ärendesgrupperna rörande den lägre undervisningen skulle koncentreras till ett annat departement. I dessa nya departement skulle utrymme kunna beredas för de ärenden rörande undervisningsväsendet som f. n. — i enlighet med vad i det föregående anförts — äro tilldelade andra departement. I detta sammanhang må nämnas, att särskilda sakkunniga f. n. ha att utreda frågan om bl. a. yrkesutbildningens centrala ledning. I uppdraget ingår bl. a. att överväga huruvida yrkesutbildningsfrågor från olika ämbetsverk skola samlas inom ett centralt ämbetsverk. Därest de sakkunniga skulle uttala sig för en dylik koncentration, komma de skäl som tala för en samordning i departementalt avseende av samtliga undervisningsfrågor på en och samma nivå att få ökad tyngd. Å andra sidan bör icke förbises att vissa nackdelar följa med en delning av ecklesiastikdepartementet, bl. a. ur den synpunkten att det högre och det lägre undervisningsväsendet i väsentliga avseenden böra bedömas som en enhet. Fråga är emellertid om icke fördelarna av ett sammanförande av samtliga ärenden rörande den högre respektive den

lägre undervisningen till samma departement överväga. Även ur statsfinansiell synpunkt kan en uppdelning ingiva vissa betänkligheter. Framhållas må emellertid i detta sammanhang, att frågan om departementens antal i första hand icke bör bedömas med hänsyn till vilka driftkostnader som följa med den ena eller andra organisationen; avgörande bör vara att åstadkomma en sådan departementsindelning, som skapar de gynnsammaste förutsättningarna för en rationell handläggning i olika avseenden av ärendena inom Kungl. Maj:ts kansli. Då det i huvudsak skulle bli fråga om en omdisponering av personal och fördelning av redan befintliga arbetskrafter på två departement i stället för ett, kan den ökning av driftkostnaderna som skulle uppkomma i varje fall icke bli av den betydelse, att den bör vara avgörande för frågans lösning.

Beträffande *jordbruksdepartementet* har i det föregående ifrågasatts, hurvida icke de ärenden som stå i samband med vissa undervisningsanstalter böra överflyttas till annat departement. I fråga om lantmäteriet och det allmänna kartväsendet torde få hänvisas till vad i det följande anföres. Någon överflyttning i övrigt av ärendesgrupper från jordbruksdepartementet synes icke vara motiverad, i varje fall icke av några mer omfattande grupper.

Vårt land har för sin försörjning med elektrisk kraft hittills i huvudsak haft att lita till vattenkraften. Förvaltningsärendena rörande statens vattenfall och deras utnyttjande handläggas inom kommunikationsdepartementet. Dessa ärenden ha dock knappast något närmare samband med övriga ärenden inom detta departement men äro av väsentlig vikt för bergsbruk och industri, vilka näringsgrenar i departementalt hänseende höra till *handelsdepartementet*. Till detta ha även ärendena om den

fredliga användningen av atomenergien förlagts. Denna torde i en framtid komma att få en avgörande betydelse för kraftförsörjningen och därmed för den industriella expansionen. Starka skäl tala för att frågorna om statens vattenfall överflyttas till handelsdepartementet, varigenom samtliga ärenden rörande landets energiförsörjning skulle komma att koncentreras till ett och samma departement. Till detta torde som konsekvens härav från kommunikationsdepartementet även böra överföras ärendena rörande elektriska anläggningar. — I det föregående har ifrågasatts, att ärendena rörande den ekonomiska försvarsberedskapen skola överflyttas till försvarsdepartementet och ärendena rörande sjöfarten m. m. till kommunikationsdepartementet. Skäl, bl. a. ur arbetsfördelningssynpunkt, synas tala för att å andra sidan bl. a. ärendena rörande tullväsendet överflyttas till handelsdepartementet.

Inom socialdepartementet handläggas bl. a. ärenden som avse arbetsförmedling, arbetslöshet m. m. ävensom bostadsväsendet. Dessa ärendesgrupper äro onekligen åtminstone delvis av social natur. De ha emellertid även anknytning till de lantregerings- och kommunala ärenden som lyda under *inrikesdepartementet*. Det förtjänar sålunda att nämnas, att länsstyrelsen enligt sin instruktion skall följa arbetet inom arbetsmarknadsstyrelsens och bostadsstyrelsens lokala organ — länsarbetsnämnden och länsbostadsnämnden — samt att landshövdingen i regel är ordförande i båda dessa nämnder. Med hänsyn till dessa ärendens natur och till den betydelse nämnda organs verksamhet har för länens utveckling förefaller det, som om det vore både naturligt och lämpligt, att desamma överfördes till inrikesdepartementet. Härigenom skulle länsstyrelserna i huvudsak komma att

samarbeta med endast ett departement med de fördelar, som därav skulle följa i olika avseenden.

Till ett inrikesdepartement med nu angivna arbetsuppgifter torde vidare böra hänföras ärenden rörande stadsplane- och byggnadsväsendet. Dessa äga icke något samband med övriga på kommunikationsdepartementet nu ankommande ärenden. Däremot föreligga, såsom redan framhölls i det år 1939 avgivna betänkandet, åtskilliga beröringspunkter mellan dem samt de kommunala ärendena. En sådan överflyttning skulle få till följd att övervägande delen byggnadsärenden komme att handläggas i ett och samma departement. Detta förhållande skulle ytter-

ligare accentueras, om ärendena rörande lantmäteriet m. m. och allmänna kartväsendet, vilka äro av betydelse för bl. a. bebyggelseplaneringen, överfördes till inrikesdepartementet.

Därest vidare — såsom ovan berörts — hälso- och sjukvårdsärendena återfördes till socialdepartementet och ärendena rörande civilförsvaret överflyttades till försvarsdepartementet, skulle vid ett genomförande av här ifrågasatta organisationsförändringar huvudparten av de frågor som avse den borgerliga kommunen komma att på ett ändamålsenligt sätt koncentreras till inrikesdepartementet.

I fråga om *civildepartementet* ifrågasättes icke någon ändring.

P.M. angående det norska regeringskansliet

Genom proposition till Stortinget den 21 oktober 1955, nr 121, framlade norska regeringen förslag bl. a. om utbyggnad av statsministerns kontor.

Som bakgrund till förslaget lämnades i propositionen vissa uppgifter rörande departementens tillväxt m. m. sedan århundradesskiftet. Det angavs bl. a. att departementens antal, från att åren 1920—1946 ha varit 10, ökat till 14, var till komme statsministerns kontor. Antalet avdelningar och kontor i departementen hade sedan år 1939 i runda tal fördubblats samtidigt som antalet tjänstemän i departementen tredubblats.

I propositionen uttalades, att regeringen på grundval av vunna erfarenheter kommit till den uppfattningen att statsministern till sitt förfogande borde ha ett mindre ordinärt ämbetsverk. Det framhölls, att samordning och koordination av departementens verksamhet, förberedande av regeringssammanträden m. m. vore ett administrativt arbete av samma natur som det administrativa arbetet i departementen. Det vore av betydelse icke minst vid regeringsskifte att erfarenheter av samordnings- och koordinationsarbete samlades och bevarades i ett ordinärt ämbetsverk. Statsministerns sekretariat borde därför organiseras som ett fast ämbetsverk med befattningar, vilka skulle tillsättas efter rent sakliga hänsyn på samma sätt som då det gällde ordinarie ämbetsbefattningar i departementen.

Statsministerns sekretariat föreslogs

skola stå under ledning av tre expeditionsschefer, anställda på samma sätt och villkor som expeditionsscheferna i departementen. En av dem skulle vara jurist med särskilda kunskaper på det statsrättsliga och administrativa området. Han skulle ha det sakliga ansvaret för förberedandet av regeringssammanträden och för det allmänna samordningsarbetet hos statsministern. Den andre expeditionsschefen borde vara socialekonom och ha till uppgift att företaga den sakliga förberedelsen av sammanträdena med regeringens ekonomiska utskott samt vara statsministerns rådgivare i ekonomiska frågor. Den tredje slutligen skulle ha sin verksamhet inom säkerhets- och beredskapsområdet. Hans uppgift borde vara att förbereda de ärenden, som ankommer på regeringens säkerhetsutskott och på försvarsrådet.

Propositionen hänsköts i Stortinget till administrasjonskommittéen, som däröver avgav utlåtande den 1 december 1955 (inst. S nr 297). Då meningsbrytningarna i utskottet belyser den närmare innebörden av de i propositionen framlagda förslagen, torde här även böra lämnas en redogörelse för dessa i de delar de ha mera allmänt intresse.

Beträffande statsministerns sekretariat fann utskottsmajoriteten, att genomförandet av en ordning med ett eget ämbetsverk för statsministern bröte mot invanda förhållanden i en omfattning som syntes innebära en principiell änd-

ring i landets styrelsesätt och resa spörsmål av konstitutionell karaktär. Man saknade erforderlig utredning i dessa hänseenden, såväl vad avsåge det praktiska genomförandet av förslaget som ock på vad sätt den nya ordningen komme att gripa in i de enskilda statsrådets och departementens verksamhet, medföra ändring av ansvarsfördelning- en m. m.

En stark minoritet inom utskottet tillstyrkte däremot förslaget och åberopade därvid bl. a. att förslaget vore av största vikt för att få en bättre samordning av regeringens arbete. Det vore icke för mycket sagt att samordningsfrågan vore en av de viktigaste och vanskligaste frågor en regering stode inför. Det vore i första hand statsministerns uppgift att lägga upp arbetet i regeringen och dess utskott så att regeringen hade den överblick och den kontroll över den politiska och administrativa verksamheten, som den borde ha. Statsministern kunde visserligen anmoda de skilda departementen att utreda och bereda frågor, som han önskade taga upp. Men statsministern hade också intresse av att för sin egen personliga del få utvalda och bearbetade frågor innan de togos upp i regeringen eller departementen. Detta gällde främst nya frågor beträffande vilka statsministern efter sådan utredning kunde bedöma huruvida frågorna skulle tagas upp eller ej. Den fortsatta beredningen av de frågor, som ansågos böra tagas upp, ankomme givetvis på departementen. Minoriteten kom till den slutsatsen, att det skulle vara sakligt oriktigt att vägra regeringen och statsministern den sakkunniga arbetshjälp, som regeringen själv funnit behov av. Det framhölls, att det vore av stor betydelse att till statsministerns och regeringens kansli knötes ett permanent sakkunnigt organ, som ständigt hade överblick över sitt

fackområde. Särskilt under den första tiden efter ett regeringsskifte hade statsministern behov av ett sådant ämbetsorgan. När en ny statsminister tillträdde måste alltid finnas viktiga områden, som han ej hade full överblick över. Varje regering träffade dispositioner som finge verkningar för efterträdande regeringar. Det kunde vara frågor som förberetts eller beslut som vilat på förutsättningar och material, som icke varit tillgängliga för offentligheten. Som exempel nämndes från det militära området de rekommendationer och försvarsplaner, som förelåge från norska och allierade myndigheter, och från det ekonomiska området det omfattande internationella och nordiska samarbetet.

Utskottsutlåtandet föranledde en omfattande debatt i Stortinget (Sak nr 15 den 8 december 1955, sid. 3415—3455). Under debatten gjorde statsminister Gerhardsen ett principiellt uttalande, som torde få återgivas här.

»Enligt vår författning är det endast Konungen i statsrådet och den enskilde departementschefen, som kan uppträda som handlande organ i statsförvaltningen. Stortinget kan när som helst göra vederbörande statsråd ansvarigt för vad som sker — eller icke sker — i hans departement. Det är ingen som tänkt att göra någon ändring i detta. De avgöranden som träffas i statsrådet måste varje medlem av regeringen ta personlig ståndpunkt till och bli medansvarig för. Detta gäller alla de propositioner och anmälningar som regeringen översänder till Stortinget och som där fördelas mellan utskotten. Det finns näppeligen någon stortingsman som förmår läsa igenom alla de tryckta handlingar som regeringen sänder till Stortinget och det gör icke heller någon av regeringens medlemmar. Utöver de frågor som går till Stortinget kommer utnämningsärendena och alla de frågor som avgörs genom kungl. resolution. I de flesta ärendena är det endast fackministern som känner till alla detaljer och de övriga får ta ståndpunkt efter den redogörelse de får om huvudpunkterna eller efter att ha satt sig in i speciella delar av den

sak som just föreligger. Statsministern måste emellertid söka att något närmare sätta sig in i de principiella och politiska sidorna av de frågor, som upptages av de olika departementen, än vad de flesta andra av regeringens medlemmar kan göra.

De uppgifter som staten tar sig an låter sig icke uppdelas i 13 olika av varandra oberoende sakområden, motsvarande departementen. De flesta ärendena berör ofta två eller flera departement och i vart fall har de oftast en ekonomisk sida, som drar in finansdepartementet. I ärenden av större ekonomisk betydelse beröres en rad olika intressen, ofta representerade av skilda departement. Men de avgöranden som träffas av de skilda fackdepartementen — och som varje statsråd är ansvarigt för beträffande sitt departement — kan ha inbördes sammanhang. Den koordinering och samordning som därför är nödvändig sker på många olika sätt, genom korrespondens och konferenser mellan tjänstemännen i de olika departementen, genom diskussioner mellan statsråden, eller ofta i informella regerings-sammanträden. Regeringen kan icke behandla alla de många ärenden som ständigt strömmar genom centraladministrationen. Den kan endast behandla de saker som har större politisk betydelse, frågor av särskild vikt eller berörande flera departement samt de principiella riktlinjer som administrationen skall följa. Envar av regeringens medlemmar kan icke gå igenom de uttalanden och framställningar som ligger bakom de förslag som lägges fram. De mindre väsentliga frågorna och den rent tekniska sidan av sakerna måste vara avklarade och avskalade innan saken toges upp i regeringen, som helst bara skall behandla de centrala principspörsmål den har att taga ståndpunkt till.

För att lätta detta omfattande och viktiga koordinerande arbete utan att i onö-

dan lägga beslag på statsrådets tid har regeringen även efter kriget hänskjutit vissa större arbetsområden till behandling av särskilda regeringsutskott, antingen tillsatta för den särskilda frågan eller mera permanent. För tillfället har regeringen två fasta utskott, ett för ekonomiska frågor och ett för de frågor som avser beredskaps- och säkerhetsproblem. Dessa informella sammanträden, som i och för sig icke har någon författningsrättslig betydelse, kan resultera i att frågor av större vikt hänskjutes till avgörande i statsrådet. Men i regel leder det till att ett eller flera departement sätter i verket det man kommit överens om sedan i ett sammanhang tagits hänsyn till de skilda intressen, som avhänger av statsbudget, valuta, arbetskraft, materialtillgång m. m.

Även om frågorna förberedes i och sättes i verket inom de enskilda departementen, är det nödvändigt med en förberedande behandling och en expedition av sakerna efter behandlingen i regeringen och dess utskott. Innan frågorna toges upp till behandling måste alla intresserade höras, det måste utarbetas översikter över de viktigaste spörsmålen som ankommer på regeringen att pröva, det måste göras upp dagordning och efter sammanträdena skall upprättas protokoll och redogörelser. De som har deltagit vill ha referat till stöd för minnet och de som eljest är intresserade, skall givas orientering.»

Mot bakgrunden av den sålunda lämnade redogörelsen utvecklade statsministern vidare förslaget om ett fast kansli för regeringen och statsministern.

De i propositionen framlagda förslagen bifölls av Stortinget efter votering.

Samtidig behandling av ärenden i kammardebatter där statsråd deltagit.

1955																	Samt.		Tot.			
Datum	kl	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	1	2	tim	m	tim	m
19.1	FK	1						1						23		23	30					
	AK	1						1														
9.2	FK	1						1						21		24						
	AK	1						1														
23.2	FK	1				2		1				2		4	30	5	45					
	AK	1				2		1				2										
2.3	FK	1						1						1		2	30					
	AK	1						1														
9.3	FK	1						1						8		11	15					
	AK	1						1														
11.3	FK	1						1								1						
	AK	1						1														
16.3	FK	1		2		3				1						8	30	12				
	AK	1		2		3				1												
18.3	FK	1						1								2	30					
	AK	1						1														
13.3	FK	1		2		1				2				3	30	9	30					
	AK	1		2		1				2												
25.3	FK	1						1						4		4	45					
	AK	1						1														
30.3	FK	1		2		3		4		5		6						9	45			
	AK	2		3		1		4		5		6										
1.4	FK	1						1						2	30	3						
	AK	1						1														
20.4	FK	1						2						1		2	45					
	AK	1						2														
27.4	FK	1				2		3		4						5	30					
	AK	1		2		3		4		4												
29.4	FK	1						1								12	15					
	AK	1						1														
4.5	FK	1		2		1				2								4	15			
	AK	1		2		1				2												
		Transport																77		134	15	

Statens offentliga utredningar 1958

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Häradsrätts sammansättning i brottmål. [9]
Förslag till varumärkeslag. [10]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Utredning om vissa förhållanden vid konserverings-
forskningsinstitutet. [3]
Författningsutredningen. 1. Kandidatnominering vid
andrakammarval. [6] 2. Regeringsarbetet. [14]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

Politi.

Nationalekonomi och socialpolitik.

Hälso- och sjukvård.

Gemensam nordisk hälsovårdsutbildning. [8]

Allmänt näringsväsen.

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Småbrukarstödet. [7]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Vägplan för Sverige. Del 1. Riktlinjer och förslag
samt kartbilagor. [1] Del 2. Expertutredningar och
övriga textbilagor. [2]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Promemoria med förslag om fondförvaltning m. m.
i samband med en utbyggd pensionering. [4]
Permanent skördekadestydd. [5]

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

1955 års universitetsutredning. 3. Reserverna för
högre utbildning. Beräkningar och metoddiskus-
sion. [11]

Försvarsväsen.

Civilt försvarsutbildningen. [12]
Civilt försvarets organisation. [13]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.