National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

SOU
1965:3B

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965:3
Justitiedepartementet

SAMMANSTÄLLNING AV REMISSYTTRANDEN

ÖVER FÖRFATTNINGSUTREDNINGENS FÖRSLAG TILL NY FÖRFATTNING

UTARBETAD INOM JUSTITIEDEPARTEMENTET

Del 2: Kap. 3, 4 och 5 i förslaget till regeringsform

Stockholm 1965

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965

Kronologisk förteckning

1. Sveriges sjöterritorium. Kihlström. 135 s. + 1 utviksblad. U.
2. Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 1: Allmänna uttalanden samt 1 och 2 kap. i förslaget till regeringsform. Norstedt & Söner. 188 s. Ju.
3. Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 2: Kap. 3, 4 och 5 i förslaget till regeringsform. Norstedt & Söner. 120 s. Ju.

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965:3
Justitiedepartementet

SAMMANSTÄLLNING AV REMISSYTTRANDEN

ÖVER FÖRFATTNINGSUTREDNINGENS FÖRSLAG TILL NY FÖRFATTNING

UTARBETAD INOM JUSTITIEDEPARTEMENTET

Del 2: Kap. 3, 4 och 5 i förslaget till regeringsform

ISAAC MARCUS BOKTRYCKERI AKTIEBOLAG

STOCKHOLM 1965

Innehåll

Förslaget till regeringsform

3 KAP.

Föreslagna terminologiska förändringar (termen Kungl. Maj:t m. m.) . . 5
Kapitlets disposition och innehåll i stort 8
De särskilda paragraferna 9
1 § 9
2 § 11
3 § 13
4 § 15
5 § 16
6 § 17
7 § 20
8 § 23
9 § 23
10 § 24
11 § 24

4 KAP.

Kapitlets disposition 25
Grundlagens bestämmelser om förvaltningsorganisationen 26
Reformförslag rörande statens affärsdrivande företag 28
De särskilda paragraferna 29
1 § 29
2 § 38
3 och 4 §§ 44
5 § 60
6 § 63
7 § 65
8 § 66
9 § 67
10 § 68
11 § 78
12 § 78
13 § 79
14 § 79
15 § 85

5 KAP.

Allmänna omdömen om kapitlet 92
De särskilda paragraferna 92
1 § 92
2 och 3 §§ 100
4 och 5 §§ 114
6 § 119

3 KAP.

Konung och statsråd

Vad först angår de av utredningen under rubriken till 3 kap. (SOU 1963: 17 s. 210 f) föreslagna terminologiska förändringarna har dessa föranlett kritik från flera remissorgan. *Regeringsrättens ledamöter* — som anmärker att en följd av förslaget skulle bli, att högsta domstolen och regeringsrätten icke såsom för närvarande skulle utfärda sina domar i Konungens namn — anför i övrigt.

Den ändrade terminologin kan i förstone synas rationell. I fråga om den till sina konsekvenser betydelsefullaste ändringen, utbytet av »Kungl. Maj:t» mot »regeringen», kan emellertid anmärkas att, ehuru sistnämnda begrepp, bortsett från de båda högsta dömande instanserna, i sak synes få samma innebörd som det nuvarande begreppet »Kungl. Maj:t», det dock såtillvida blir snarast mera oenhetligt som det sammanhållande elementet, Konungens formella beslut i samtliga ärenden, skall bortfalla.

Det vill synas som om utredningen även i andra hänseenden överskattat fördelarna och underskattat olägenheterna av den föreslagna ändringen. Begreppet »Kungl. Maj:t» har vunnit hävd, och allmänheten är sedan länge förtrogen därmed. Medvetandet om rätten att »gå till kungs» i olika angelägenheter torde ha ett betydande psykologiskt värde. Missförstånd av reell betydelse lärer knappast förekomma. — På motsvarande sätt har termen »regeringen» vunnit hävd såsom kollektiv beteckning för statsråden.

I praktiskt hänseende kommer den föreslagna ändringen att medföra åtskilliga verkningar, som icke närmare belysts av utredningen. Begreppen »Konungen» eller »Kungl. Maj:t» förekomma i snart sagt alla lagar och andra författningar, icke blott i rubriker och ingresser utan även i särskilda stadganden om åtgärder, som ankomma på den styrande makten, samt i fråga om fullföljd av talan. Rörande besvär i administrativa och därmed jämförliga mål föreskrives sålunda regelmässigt, att besvär skola anföras hos Konungen (eller Kungl. Maj:t) i vederbörande statsdepartement. I lagen om Kungl. Maj:ts regeringsrätt angives sedan, vilka av dessa mål som skola upptagas och avgöras av regeringsrätten.

Omfattningen av de följdändringar, som skulle bli erforderliga vid ett genomförande av utredningens förslag, torde icke kunna bedömas utan närmare utredning. Vid sidan av åtskilliga ändringar i regeringsrättslagen synes det i vart fall nödvändigt att utfärda bestämmelser, exempelvis av innebörd, att om i lag eller författning stadgas att åtgärd eller beslut skall ankomma på Konungen eller Kungl. Maj:t, åtgärden eller beslutet i stället skall ankomma på regeringen, samt att om enligt lag eller författning talan må fullföljas hos Konungen eller Kungl. Maj:t, talan i stället skall fullföljas hos regeringen eller, i de fall som angivas i särskild lag, hos regeringsrätten. Bestämmelser av sålunda antytt slag skulle knappast vara ägnade att befordra enkelhet och överskådlighet. De skulle vidare, åtminstone i

princip, på den klagande parten lägga uppgiften att bedöma den stundom vanskliga frågan, huruvida hans talan skall avgöras av regeringen eller regeringsrätten.

I sammanhanget må erinras om att lagförslaget icke innehåller någon definition av begreppet »regeringen». En sådan definition kan bli nödvändig för att från de beslut, som ett enskilt statsråd fattar å regeringens vägnar, skilja beslut och åtgärder, som kunna ankomma på honom såsom chef för ett statsdepartement, d. v. s. som verkschef. Vidare måste det betecknas såsom en brist, att förslaget saknar särskild beteckning för ministären, motsvarande den nuvarande kollektiva beteckningen »statsrådet». Fördelarna av den föreslagna ändringen av gängse terminologi synas sålunda vara begränsade, och ändringen torde medföra konsekvenser, som behöva närmare utredas innan slutlig ställning tages till förslaget i denna del.

Regeringsrådet Hjern tillägger att de skäl som anförts till förmån för de terminologiska förändringarna — önskvärdheten att åstadkomma ett såvitt möjligt entydigt och enkelt språkbruk — ej är övertygande. Termerna Konungen och Kungl. Maj:t, liksom det kollektiva begreppet »statsrådet», är hävdvunna beteckningar, och det kan knappast med fog göras gällande, att de vidlådes av någon nämnvärd oklarhet eller förorsakat några större praktiska olägenheter. De har emellertid den stora förtjänsten att de markerar riksstyrelsen såsom varande ett över partierna stående organ, verksamt mera som en domstol eller ett ämbetsverk än som en partiinstans. Detta har onekligen en viss psykologisk betydelse inte minst för den enskilde medborgaren som »går till kungs». Termen regeringen kommer däremot alltid att sammankopplas med det ena eller andra politiska parti, varur regeringen utgått. Så länge den nuvarande statsformen består, finns ingen anledning att slopa den neutrala och ur skilda synpunkter ganska lyckade beteckningen Kungl. Maj:t. Jämväl *länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att termen Kungl. Maj:t bör bibehållas som beteckning för det organ som utövar riksstyrelsen. Länsstyrelsen framhåller, att enligt 1 kap. 4 § förslaget till regeringsform rikets styrelse skall tillkomma regeringen. Såsom beslutande i regeringsärendena skall även statschefen ingå i regeringen. Denna terminologi synes främmande, eftersom man vant sig vid att med regeringen beteckna statsråden. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser det, oaktat vissa av regeringens beslut skall fattas av Konung och statsråd i konselj, vara oklart, huruvida regeringsorganet till sin sammansättning avses skola motsvara nuvarande Kungl. Maj:t och Konungen alltså betraktas som ledamot av regeringen. Ett förtydligande härutinnan är av vikt icke endast ur konstitutionell synpunkt utan även med tanke på den hittillsvarande, fast förankrade anordningen med Kungl. Maj:t som stående i spetsen för hela förvaltningshierarkin. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* menar, att termen regeringen som benämning på det organ som utövar riksstyrelsen (Konung i konselj, statsråden i ministerråd eller enskilt statsråd) icke är särskilt lyckad. Terminologin, som för övrigt ej användes ens i det grundläggande stadgandet i 1 kap. 4 §, medför de mindre tillfredsstäl-

lande konsekvenserna, att grundlagen ej innehåller någon beteckning på kollektivet statsministern och övriga statsråd, ej heller något angivande av hur många statsråd som kan och skall finnas eller över huvud någon fast ordning för den verkliga regeringens organisation. Länsstyrelsen förordar att dessa frågor överarbetas. Enligt *överståthållarämbetet* synes något praktiskt behov icke föreligga för de föreslagna terminologiska förändringarna. De gamla benämningarna har månghundraårig hävd i svenskt språkbruk och har hittills icke vållat något missförstånd. Att riksstyrelsen formellt utövas i statschefens namn torde icke vara något för vårt land unikt. Utredningen har trots sina allmänna intentioner icke helt kunnat undvika denna metod, eftersom lagar alltjämt föreslås skola utfärdas i statschefens namn. Skulle utredningens förslag i dessa hänseenden vinna beaktande, torde icke heller benämningen statsråd vara helt invändningsfri. Någon rådgivande funktion i förhållande till statschefen skall ju regeringsledamöterna icke ha. *Sveriges juristförbund* anser att den rad av rättsliga och organisatoriska frågor, som sammanhänger med förslaget om att avskaffa begreppet Kungl. Maj:t, blivit bristfälligt belysta av utredningen. De luckor som föreligger måste enligt förbundet fyllas, innan ställning kan tagas till den föreslagna nydaningen.

I anledning av utredningens uttalanden, att i förslaget termen »Konungen» reserverats för Konungen personligen, vare sig han handlar såsom statschef eller reser utrikes utan att utöva statschefens plikter, och att »Konungen» alltså icke kan vara beteckningen på någon annan person eller på något kollektiv, framhåller *högsta domstolens ledamöter*, att uttalandena är något missvisande och möjligen kan ge anledning till missförstånd. Uppenbart är nämligen att, när i förslaget — såsom i 3 kap. 1, 3 och 4 §§ samt 4 kap. 3 § — talas om befogenheter och plikter för Konungen utan att uttrycket »statschefen» användes, dessa befogenheter och plikter skall kunna utövas och fullgöras även av regent eller riksföreståndare. I 3 kap. 10 och 11 § har uttryckligen skilts mellan Konungen, å ena sidan, samt regent eller riksföreståndare, å den andra, och i 7 kap. 3 § andra stycket talas om Konungen »själv». I dessa lagrum avses alltså Konungen personligen. Tvekan kan däremot råda om ordets innebörd i 7 kap. 8 §, i vad där stadgas att lag skall utfärdas i Konungens namn. Även *arbetsdomstolens ordförande* anmärker, att utredningens tanke att reservera termen Konungen för Konungen personligen icke synes konsekvent genomförd i lagtexten. I vart fall ger det sätt på vilket termen använts stundom anledning till tvekan om lagtextens innebörd. Exempel härpå erbjuder 7 kap. 8 §. Situationer kan tänkas, där krav på att lag utfärdas i Konungens namn och med hans personliga underskrift icke kan upprätthållas. Synpunkter liknande de i dessa båda remissvar anlagda framföres jämväl av *länsstyrelsen i Jönköpings län*, som finner förslaget böra överarbetas, så att terminologin i fråga om uttrycket Konungen blir enhetlig och entydig.

Beträffande dispositionen av och innehållet i stort i förevarande kapitel framhåller *regeringsrättens ledamöter*, att det från lagteknisk synpunkt synes vara ett befogat önskemål, att kapitlet, som enligt sin rubrik handlar om Konung och statsråd, inledes med en allmän bestämmelse om monarkens uppgifter. I fråga om dessa bör man sålunda icke, såsom i förslaget, hänvisa till vad som mer eller mindre direkt kan utläsas på andra ställen i regeringsformen. Det inledande stadgandet bör sålunda få det innehållet, att Konungen skall utse och entlediga statsråd i enlighet med bestämmelserna i detta kapitel samt i övrigt fullgöra de uppgifter, som enligt regeringsformen och successionsordningen ankommer på honom. Från dispositionssynpunkt synes det lämpligt att i anslutning härtill införa stadgandet om konungaförsäkran (11 § första punkten i förslaget). Därefter kan följa reglerna om utseende och entledigande av statsråd, bestämmelserna om tronföljares ålder samt om regent och riksföreståndare ävensom för Konung, regent och riksföreståndare gällande bestämmelse om frihet från straffrättsligt ansvar. Beträffande regent och riksföreståndare kan hänvisas till det tidigare stadgandet om konungaförsäkran. Jämväl *länsstyrelsen i Gotlands län*, som anmärker att kapitlet har rubriken Konung och statsråd under det att dess paragrafer har motsatt ordningsföljd, anser statschefens ställning kräva att Konungens rättsliga ställning m. m. behandlas först. Därefter bör enligt länsstyrelsen komma bestämmelserna om regent och riksföreståndare samt sist stadgandena om utnämning och entledigande av statsråd.

Länsstyrelsen i Norrbottens län framhåller att utredningen i motiven till förevarande kapitel i första hand ställt frågan: Vilka uppgifter bör tillkomma statschefen i en modern parlamentarisk demokrati? Därvid har utredningen framhållit att frågan huruvida statschefen är monark eller president icke är av utslagsgivande betydelse. Denna uppfattning måste anses riktig. Härigenom har stora fördelar vunnits vid uppläggningen av grundlagsarbetet, varjämte man på ett utomordentligt sätt kunnat skapa klarhet om statschefens ställning. Den klarhet som utredningen i sin motivering givit redogörelsen för statschefens och statsrådens inbördes förhållande har dock inte helt fått komma till uttryck i den föreslagna grundlagstexten. Av 3 kap. bör enligt länsstyrelsens åsikt klart framgå, att det är statschefen som på statsministerns förslag har att avgöra om urtima val skall ske. Bestämmande för detta avgörande bör vara att statsministerns hemställan står i överensstämmelse med den parlamentariska situationen. En klar formulering av detta kapitel kan förhindra missuppfattningar av statschefens befogenheter. Om statsministern inte skulle ta konsekvenserna av en misstroendeförklaring från riksdagen genom att vägra att begära avsked har statschefen möjlighet att entlediga statsråd. Härigenom erhålles en garanti för att riksdagens vilja kan effektueras. Däremot har ingen möjlighet skapats som kan lösa situationen om statschefen vägrar att följa ett parlamen-

tariskt statsskick. Som utredningen framhåller måste en sådan exceptionell händelse föranleda eller föranledas av en kris inom det parlamentariska systemet. Något förslag till regler som kan bidra att lösa en sådan situation har utredningen icke framlagt, vilket är en svaghet, särskilt som utredningen själv framhållit att man bör skapa en grundlag, som ger ramen för det politiska spelet.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län påpekar, att förslaget saknar regel om vilka personer regeringen skall bestå av. Enligt länsstyrelsens mening bör i 3 kap. intagas stadgande om att regeringen utgöres av statsråden. En sådan bestämmelse synes nödvändig bland annat av den anledningen, att 4 kap. 1 § talar om att i regeringskansliet skall ingå minst två statsråd och att det således är oklart om dessa, såsom möjligen varande av lägre rang, skall ingå i regeringen eller ej.

1 §.

Länsstyrelsen i Stockholms län finner det naturligt att man, på sätt som skett i bl. a. detta stadgande, starkare än i nuvarande regeringsform framhäver statsministerns centrala ställning inom ministären. *Regeringsrättens ledamöter* anmärker å andra sidan att uttrycklig bestämmelse saknas om att statsministern är ledare för ministären. *Regeringsrådet Hjern* tillägger att liksom i gällande regeringsform (§ 6) synes böra direkt utsägas, att statsministern är ministärens främste ledamot.

I fråga om reglerna angående ministärbildningen anser *länsstyrelsen i Jönköpings län* otillfredsställande, att Konungens beslut om utnämning av statsråd — liksom om entledigande av statsråd och om urtima val — kan fattas helt informellt utanför konseljens ram. Förslaget är betingat av konseljens formella karaktär, att där endast anmäles för sanktion eller sanktionsvägran i ministerrådet fattade beslut. Länsstyrelsen vill ifrågasätta om detta är en lämplig ordning som bör ges företräde framför den nuvarande. Anses den böra genomföras, bör för de här avsedda kungabesluten införas en särskild form.

Regeringsrådet Hjern erinrar om utredningens i motiven (SOU 1963: 17 s. 138) gjorda uttalande att statschefens främsta särskilda uppgift i den parlamentariska demokratin är att utse statsminister. Innan Konungen utser statsminister, skall han enligt förevarande paragraf ha rådgjort med riksdagens talman (eller talmän) och med företrädare för partigrupper inom riksdagen. Fråga är emellertid, om han är skyldig att inhämta talmannens råd, ty i motiven (s. 212) sägs allenast att han *bör* göra det. Ett klarläggande på denna punkt synes önskvärt. Det kan emellertid ifrågasättas, om ej stadgandet bör kompletteras med anvisningar om vilka grunder Konungen skall följa vid utnämningen av statsminister. Det är ju vid regeringsbildningen, som parlamentarismens grundsatser träder i funktion, och det kan därför icke anses opåkallat, att detta kommer till uttryck

i paragrafen. Visserligen har i 1 kap. 1 § författningsförslaget parlamentarismen omnämnts men allenast i form av en allmän, till intet förpliktande deklaration. Skall parlamentarismen över huvud taget åberopas, bör det naturligtvis ske i ett sammanhang, där detta begrepp mera påtagligt hör hemma. Ur den synpunkten synes förevarande paragraf utgöra en lämplig placering. Det i paragrafens första stycke förekommande uttrycket »partigrupper» är vidare alltför dunkelt för att kunna godtagas. Bättre vore att tala om »företrädare för i riksdagen representerade politiska partier» eller något dylikt.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län framhåller, att Konungen enligt 1 § utnämner statsminister och, på förslag av denne, övriga statsråd, och att Konungen enligt 3 § äger entlediga statsråd. Även om Konungen formellt utan statsministerns hemställan kan entlediga ett statsråd, är sålunda Konungen enligt 1 § skyldig att på statsministerns begäran omedelbart återutnämna det entledigade statsrådet. Utnämningen av statsråd ligger sålunda i praktiken helt i statsministerns händer. Det kan därför ifrågasättas, om ej förevarande grundlagsbestämmelser, som formellt ger sken av att utnämning och entledigande av statsråd tillkommer Konungen, bör få en utformning, som står i bättre överensstämmelse med deras verkliga innebörd.

Enligt *länsstyrelsen i Gotlands län* förefaller det osäkert om den i paragrafens andra stycke använda formuleringen har den innebörd utredningen därmed åsyftat, nämligen att Konungen ej kan utnämna annan till innehavare av statsrådstjänst än den som statsministern föreslagit.

Vad angår det i tredje stycket uppställda kravet att statsråd skall vara svensk medborgare av födsel anmärker *länsstyrelsen i Hallands län,* att fall kan tänkas då detta kvalifikationsvillkor skulle te sig ej endast olämpligt utan även stötande. Länsstyrelsen tänker därvid icke minst på sådana alltmera ofta förekommande fall då barn i äktenskap mellan svensk kvinna och man från något av våra nordiska grannländer fötts, fostrats och framlevt sin verksamma tid i vårt land. På grund härav anser länsstyrelsen det böra ytterligare övervägas, om icke och i så fall under vilka förutsättningar även naturaliserad svensk medborgare bör kunna inneha statsrådsämbete. Enligt *regeringsrådet Hjern* saknas skäl att till en ny författning överföra bestämmelsen i § 4 nuvarande regeringsform att till statsråd ej får utses annan än den som genom födseln blivit svensk medborgare. Det bör räcka med att vederbörande vid utnämningstillfället är svensk medborgare. I samband härmed påpekas att något krav på att riksföreståndare skall vara »infödd» svensk medborgare ej uppställts i förslaget. Bibehålles kravet att statsråd skall vara svensk medborgare av födsel, bör samma krav gälla för riksföreståndaren.

Länsstyrelsen i Västmanlands län erinrar om att i 1 § i 1950 års medborgarskapslag talas om de fall då svenskt medborgarskap förvärvas »*vid* födseln» samt framhåller att den av författningsutredningen använda for-

muleringen »*genom* födseln» kan föranleda oklarhet i frågan huruvida person, som förvärvat svenskt medborgarskap genom legitimation jämlikt 2 § nyssnämnda lag, skall vara behörig till statsråd eller ej.

2 §.

I anledning av utredningens förslag att ur regeringsformen utesluta regler om allmänna kompetensvillkor för statsråd framhåller *regeringsrådet Hjern*, att de personer, som bildar ministären, otvivelaktigt kan sägas inneha landets mest betydelsefulla och ansvarskrävande ämbeten. Följaktligen kan det icke anses orimligt att på dem ställa alldeles speciellt höga krav i fråga om redbarhet, oförvitlighet och dylikt. Föreskriften i § 4 nuvarande regeringsform, enligt vilken statsråden skall vara kunniga, erfarna, redliga och allmänt aktade, bör därför icke utan vidare utgå; åtminstone bör kraven på redlighet och allmän aktning alltjämt upprätthållas. En person, som visat prov på oredlighet eller genom sin personliga vandel ådragit sig missaktning, bör självfallet ej utnämnas till statsråd eller få kvarstå i regeringen. En bestämmelse om statsrådens allmänna personliga kvalifikationer synes ej vara utan betydelse.

Vad utredningen föreslagit därom, att regeringsformen icke bör upptaga något formligt stadgande med förbud för personer i vissa nära släktrelationer att samtidigt vara statsråd, har föranlett erinringar från några remissinstanser. Sålunda anser *länsstyrelsen i Gotlands län*, att en bestämmelse i nämnda hänseende bör intagas i förevarande paragraf. Utredningens motivuttalande, att den förutsätter oförändrad praxis på området, är ej bindande för framtiden. Att det kan förtjäna övervägas vilka släktrelationer som skall medtagas, utgör ej, såsom utredningen synes anse, något skäl att helt slopa gällande regel på området, liksom ej heller den omständigheten att andra myndigheter än domstolarna saknar regler i förevarande hänseende. *Besvärssakkunniga* framhåller att det i vår tid ingalunda är självklart, att nära släktingar icke samtidigt skall kunna tillhöra ett sådant organ som en regering. Det erinras om att förbud häremot ej gäller enligt den danska grundlagen och att för närvarande två bröder ingår i den danska regeringen. Om gällande regel på området skall bibehållas för svenskt vidkommande, torde den därför böra inskrivas i grundlagen. Enligt *regeringsrådet Hjern* är det, då utredningens avsikt tydligen är att gällande förbud skall upprätthållas även i fortsättningen, självklart att förbudet bör komma till uttryck i lagtexten.

Utredningens förslag att slopa den nuvarande regeln, att minst två av statsråden utan departement bör ha förvaltat civil beställning, anser *regeringsrådet Hjern* icke böra godtagas. Den nuvarande regeln bör enligt hans mening bibehållas, då starka

skäl talar för att de s. k. granskningskonsulterna uppfyller nämnda krav.

I något remissvar framföres tanken på införande av viss behörighetsålder för statsråd. *Regeringsrådet Quensel* finner det sålunda egendomligt att utredningen ej uppställt samma ålderskrav — fyllda 25 år — på dem, som skall utöva riksstyrelsen, som på Konung och regent. Att det skulle ligga i sakens natur att till statsråd aldrig skulle kunna ifrågakomma någon, som ej fyllt 25 år, kan näppeligen med fog påstås.

I anledning av den i förevarande paragraf föreslagna regeln att statsråd ej må utöva annan tjänst, allmän eller enskild, eller inneha uppdrag inom bolag, förening eller annan inrättning med i huvudsak ekonomiskt syfte framhåller *Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund* och *Sveriges allmänna exportförening,* att de delar uppfattningen att regeln skall gälla ej endast statliga tjänster. Vissa statsrådsämbeten synes emellertid ha den karaktären, att något tvivel om innehavarens integritet rimligen ej skulle kunna yppas på grund av hans innehav av t. ex. en styrelsebefattning i ett företag. Det torde ibland också kunna synas oskäligt, att en styrelseledamot i ett företag tvingas lämna detta sitt uppdrag för att kunna ifrågakomma för ett statsrådsämbete. Enligt organisationernas uppfattning kan det därför ifrågasättas att uppmjuka regeln i så måtto att dispens kan lämnas när så synes skäligt. Å andra sidan kan andra sammanslutningar tänkas, inom vilka en bestämmande funktion på motsvarande sätt borde principiellt diskvalificera från innehav av statsrådsämbete. Således torde exempelvis beslutande ställning i en intresseorganisation i lika hög grad som ledamotskap av en bolagsstyrelse kunna anses oförenlig med de krav på integritet som ställes. Det kan också ifrågasättes, om ej innehavet av statsrådsämbete borde lägga hinder i vägen för innehav av kommunala förtroendeuppdrag. Principen att innehavet av vissa uppdrag eller tjänster av icke-statlig karaktär är oförenligt med innehavet av ett statsrådsämbete torde alltså kräva att kretsen av »diskvalificerande» befattningar och uppdrag utvidgas. Tanken på en utvidgning av nämnda krets framföres också i andra remissvar. Sålunda uttalar *länsstyrelsen i Gotlands län,* att principen om statsrådstjänsternas integritet bör gälla även beträffande uppdrag inom organisationer sådana som Svenska arbetsgivareföreningen, landsorganisationen, tjänstemännens centralorganisation m. fl. samt att det ej heller kan anses lämpligt, att statsråd innehar viktigare kommunala uppdrag, då tilltron till hans opartiskhet därigenom kan rubbas. Med hänsyn till svårigheten att i lagtext bestämt ange vilka föreningsuppdrag och kommunala uppdrag, som bör vara förbjudna för statsråd, begränsar sig länsstyrelsen till att föreslå att riktlinjer i förevarande hänseenden ges i den proposition, varigenom förslag till ny regeringsform framlägges. Även enligt *regeringsrådet Hjern* kan ifrågasättas om statsråd icke också bör förbjudas att tillhöra facklig organisation. Ett statsråds medlem-

skap i sådan organisation kan otvivelaktigt föranleda tvivel om hans opartiskhet. Särskilt torde civilministern i detta hänseende befinna sig i en ömtålig situation. Det kan knappast heller anses lämpligt, att handelsministern tillhör någon av näringslivets sammanslutningar. Så länge en person är statsråd, bör han över huvud ej ha några förankringar, som kan ge anledning till misstanke att han ej enbart går statens ärenden. Nu antydda spörsmål synes förtjäna närmare överväganden. Regeringsrådet framhåller vidare, att det av utredningen föreslagna stadgandet uppenbarligen ej utgör hinder för statsråd att inneha kommunala förtroendeuppdrag. Ett statsråd skall sålunda kunna tillhöra kommuns fullmäktige, vara landstingsman eller ledamot i kommunala nämnder. På grund av det ofta mycket nära samarbetet mellan stat och kommuner, detta må vara gott eller dåligt, är det tvivel underkastat om en sådan ordning verkligen är lämplig. Möjligen kan det sägas att frågan saknar större praktisk betydelse och att det för den skull ej är påkallat att i grundlagen (eller i kommunallagen) stadga förbud för statsråd att inneha kommunala uppdrag. Frågan bör emellertid icke lämnas utan beaktande.

Frågan om regler angående j ä v för statsråd berörs i ett par yttranden. *Regeringsrättens ledamöter* anför sålunda att, enär enskilt statsråd avses skola ensam avgöra regeringsärenden, vissa jävsregler torde bli erforderliga. Dessa synes böra intagas i regeringsformen. Även *besvärssakkunniga* ifrågasätter, om icke i grundlagen borde meddelas vissa grundläggande jävsregler för statsråden med tanke icke blott på ärenden angående enskilda utan även på ärenden, som rör intresse- och fackorganisationer, i vilka statsråd kan intaga ledande ställning.

3 §.

Vad angår innehållet i paragrafens f ö r s t a s t y c k e framhåller *länsstyrelsen i Jönköpings län* att, såsom utredningen anför i motiven (SOU 1963: 17 s. 140), de föreslagna reglerna om statsråds entledigande icke utesluter att statsministern, annat enskilt statsråd eller hela regeringen entledigas på Konungens initiativ, »om en sådan handling står i överensstämmelse med parlamentarismens principer». Dessa har ej utlagts. Konungen kan sålunda entlediga statsministern — och därmed enligt paragrafens andra stycke hela regeringen — eller annat enskilt statsråd utan ansökan från vederbörande själv. Ett motiv för entledigande, som i brist på utläggning knappast kan anses stridande mot den föreslagna regeringsformens anda (jfr 1 kap. 1 §), är att Konungen icke anser regering och riksdagsmajoritet representativ för den rådande folkopinionen helt allmänt eller i någon väsentlig fråga. Han synes då enligt utredningen kunna utan att handla i strid med grundlagen entlediga regeringen, utse en »egen» statsminister och genom denne (oberoende av eventuell misstroendeförklaring) få nyval till stånd mot den förut sittande regeringens och den rådande riksdagsma-

joritetens vilja. Länstyrelsen — som icke kan dela utredningens uppfattning att föreskriften i 3 kap. 1 § första stycket om rådgörande med talman m. fl., så som stadgandet utformats och motiverats, ger några garantier mot att Konungen utser »egen» statsminister — vill ifrågasätta om detta är en tillfredsställande ordning men är icke beredd att förorda några bestämda ändringar i förslaget i denna del. Sådana kräver enligt länsstyrelsens mening ytterligare utredning. Måhända finner man därvid att det är tillfyllest med en utförligare analys av de parlamentariska principernas innebörd eller att någon ändring av de nuvarande grundläggande reglerna på denna punkt ej erfordras. Dessa har som utredningen konstaterar lämnat utrymme för en sådan utveckling att ett parlamentariskt statsskick i vårt land, liksom i den klassiska parlamentarismens hemland England, nu kan anses fast rotat utan uttryckligt grundlagsstadgande. — Såsom framhållits redan under 1 § (s. 9) ställer sig länsstyrelsen även kritisk mot tanken att Konungens beslut om utnämning och entledigande av statsråd, liksom om urtima val, skall kunna fattas helt informellt utanför konseljens ram.

Regeringsrådet Hjern erinrar om utredningens i motiven gjorda uttalanden, att man normalt kan räkna med att initiativet till ett enskilt statsråds avgång utgår från honom själv, att utredningen emellertid ej ansett erforderligt att i lagtexten reglera detta fall samt att av kapitlets allmänna uppläggning framgår att entledigande av enskilt statsråd ej kan ske utan att statsministern är underrättad. I anledning därav framhåller regeringsrådet att det otvivelaktigt *kan* tänkas, att ett statsråd av någon anledning begär avsked direkt hos Konungen utan att först ha underrättat statsministern eller att vederbörande visserligen först underrättat statsministern men begär avsked trots att statsministern för sin del motsatt sig hans önskan att avgå. Av förevarande stadgande synes då motsättningsvis kunna slutas, att Konungen i dylika fall äger vägra statsrådet avsked. Emellertid bör ett statsråd ha ovillkorlig rätt att avgå, när han begär det. Det kan vidare diskuteras, om statsministern verkligen skall kunna få ett statsråd avskedat mot dennes vilja eller eljest godtyckligt, något som blir konsekvensen av regeln att Konungen ej må vägra entledigande, om statsministern hemställer därom. Det torde i stället utan olägenhet kunna överlåtas åt Konungen att själv avgöra, om i angivna fall statsrådet skall få avsked.

I anledning av stadgandet i paragrafens andra stycke, att övriga statsråd skall entledigas, om statsministern avgår, påpekar *regeringsrådet Hjern,* att det icke av motiven framgår, huruvida konsekvensen blir densamma, därest statsministern dör.

Enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* ger stadgandet i paragrafens tredje stycke intryck av att avse endast de enskilda statsråden var för sig. Men även i det med bestämmelsen åsyftade läget bör de kunna handla som ministerråd eller i konselj. Stadgandet synes böra omarbetas i enlighet härmed. *Regeringsrådet Hjern* anser uttrycket »löpande ärenden» kräva ett

klarläggande. Att ett ärende är »löpande» innebär ej att ärendet är av mindre vikt. Endast mindre betydelsefulla eller särskilt brådskande ärenden bör regeringen få handlägga i den i förevarande stycke avsedda situationen.

Såvitt avser den lagtekniska utformningen av förevarande och nästföljande paragraf anmärker *regeringsrättens ledamöter*, att användningen av termerna »entlediga», »avgå» och »begära» respektive »bevilja» avsked synes något oenhetlig.

4 §.

Enligt *regeringsrådet Hjern* torde det vara tillfyllest att i första stycket stadgas att, om riksdagen beslutar misstroendeförklaring mot statsministern, denne omedelbart skall avgå. Av 3 § följer nämligen, att jämväl övriga statsråd då skall beviljas avsked. När det gäller misstroendeförklaring mot annat statsråd än statsministern, torde det böra ankomma på vederbörande statsråd att själv ofördröjligen begära avsked. Som framhållits under föregående paragraf bör Konungen ej äga vägra bifall till en sådan framställning. Uttrycket »besluta misstroendeförklaring» torde vidare böra utbytas mot annan formulering. Först i 9 kap. 4 § anges vad som menas med misstroendeförklaring, nämligen förklaring av riksdagen att statsråd icke åtnjuter riksdagens förtroende. Ordalydelsen i förevarande paragraf torde böra anpassas härefter. *Regeringsrättens ledamöter* gör den lagtekniska anmärkningen, att bestämmelserna i 4 § första stycket om verkan av misstroendeförklaring bör hänvisa till 9 kap., där detta begrepp definieras (9 kap. 4 §).

Såsom framgått av remissvaren under kapitelrubriken har *länsstyrelsen i Norrbottens län* funnit det vara en svaghet, att inga regler föreslagits för det fall att statschefen icke bifaller en av misstroendeförklaring föranledd begäran om avsked.

Vad beträffar andra stycket i nu ifrågavarande paragraf framhåller *regeringsrådet Hjern* att formuleringen, att Konungen *må* på statsministerns hemställan under högst en vecka låta anstå med att bevilja regeringen avsked, ger vid handen att Konungen äger avslå sådan hemställan. Fråga är emellertid, om det varit utredningens avsikt, att Konungen skall ha denna möjlighet. Den i styckets andra punkt föreslagna regeln, att framställningen om avsked förfaller, därest inom en vecka urtima val beslutas, synes vidare vara en onödigt tillkrånglad anordning. Lämpligare torde vara att föreskriva att, om riksdagen förklarar att statsministern ej åtnjuter riksdagens förtroende, han inom en vecka har att avgå, såvida ej inom samma tid urtima val beslutas. Det är att märka, att enligt 6 kap. 5 § beslut om urtima val endast får fattas på hemställan av statsministern. Såsom ifrågavarande stycke utformats må Konungen på statsministerns hemställan medge anstånd även i det fall att statsministern begärt entledigande av endast ett enskilt statsråd och ej av hela regeringen. Det kan ifrågasättas, om en sådan

ordning verkligen varit avsedd. Det får väl anses mindre troligt, att ett enstaka statsråds avgång föranleder beslut om urtima val.

På sätt framgått under kapitelrubriken har *länsstyrelsen i Norrbottens län* ansett det böra i 3 kap. klart utsägas, att det är statschefen som på statsministerns förslag har att avgöra, om urtima val skall ske, samt framhållit, att bestämmande för detta avgörande bör vara, att statsministerns hemställan står i överensstämmelse med den parlamentariska situationen.

5 §.

Denna paragraf har uttryckligen lämnats utan erinran av *länsstyrelsen i Stockholms län. Regeringsrättens ledamöter* finner, utifrån de synpunkter som ledamöterna har att företräda, bestämmelserna i denna och nästföljande paragrafer om tronföljden och om riksföreståndare kunna lämnas utan väsentligare erinringar.

Mot stadgandet, att prins skall ha uppnått 25 års ålder för att kunna inträda såsom regent, gör *regeringsrådet Hjern* den lagtekniska anmärkningen, att det i viss mån innebär ett föregripande av bestämmelsen i 6 § om minimiåldern för trontillträde. Riktigast synes vara att redan i 5 § anges, att Konungen ej må utöva sina plikter som statschef förrän han uppnått viss ålder samt att — för den händelse han ej uppnått denna ålder eller han av utrikes resa, sjukdom eller annan orsak är hindrad att fullgöra nämnda plikter — såsom regent skall inträda i första hand prins, som uppnått den ifrågavarande åldern, och i andra hand riksföreståndare.

I fråga om remissmyndigheternas inställning till det i paragrafens första stycke upptagna stadgandet om höjning av behörighetsåldern för regent till 25 år må här hänvisas till prop. 1964:140 s. 27 ff.

Utredningens åsikt att föreskrift, som gör fråga om Konungens utrikes resa till konseljärende, icke erfordras, har kritiserats av *regeringsrådet Hjern.* Denne framhåller, att frågan om Konungens utrikes resa enligt gällande regeringsform betraktas som ett ärende av synnerlig vikt. Jämlikt § 39 skall Konungen nämligen underrätta statsrådet in pleno därom och inhämta dess tankar däröver. Enligt förslaget skulle Konungen däremot äga företaga resor till vilket främmande land som helst utan att först behöva konsultera regeringen. Nuvarande ordning synes i förevarande avseende vara att föredraga.

Frågan om rätt för Konungen att vid uppnående av viss ålder avsäga sig tronen (frivillig abdikation) upptages till diskussion av *regeringsrådet Hjern.* Vid sådan abdikation bör Konungen enligt hans mening icke ersättas av en ställföreträdande statschef utan en ny Konung — den prins som står närmast i tur — bör i stället få träda till. Den avgångne skulle i så fall i fortsättningen icke ha namn och värdighet av Konung utan återgå till att vara prins. Denna möjlighet står öppen enligt den nederländska författ-

ningen, en möjlighet som också utnyttjats. Över huvud taget synes frågan om Konungens rätt att avgå förtjäna närmare övervägande.

Högsta domstolens ledamöter anmärker, att utredningen i motiven till förevarande paragraf antytt, att anordningen med riksdagens talman som riksföreståndare är en nödfallsutväg samt att andra regler bör gälla för riksföreståndarskap av längre varaktighet. Förslaget är emellertid ej utformat i enlighet härmed. Val av riksföreståndare skall nämligen kunna äga rum endast i fall som avses i 6 § men icke när 5 eller 7 § är tillämplig. Det bör enligt ledamöterna ej vara uteslutet att förfara på samma sätt även i de senare fallen. Slutorden i 7 § ger sålunda vid handen, att i visst fall ett interregnum av flera år kan tänkas uppstå. Även *länsstyrelsen i Gotlands län* menar, att val av riksföreståndare bör äga rum också i fall som avses i 7 § (se under nämnda paragraf s. 22). Enligt *regeringsrådet Hjern* kan det starkt ifrågasättas, om talmannen bör få fungera som riksföreståndare. Både Konung och regent står ju över partierna och kan därför antagas med tillbörlig objektivitet fullgöra de på statschefen ankommande ämbetsåliggandena. Talmannen däremot är vald efter politiska grunder och får följaktligen förutsättas tillhöra ett visst politiskt parti. Denna omständighet kan i vissa situationer, t. ex. vid utnämning av statsminister, göra hans ställning mycket ömtålig och sätta tilltron till hans objektivitet i fråga. En annan lösning vore, att funktionen som riksföreståndare anförtroddes någon ämbetsman i hög ställning, t. ex. högsta domstolens ordförande, vilken ju enligt förslaget avses skola — alternerande med regeringsrättens ordförande — föra ordet i riksrätten (jfr 5 kap. 5 §).

Vad angår ställföreträdande statschefs kompetens ifrågasätter *regeringsrättens ledamöter,* om det icke bör av lagtexten klarare framgå, att regent resp. riksföreståndare har samma plikter och befogenheter som Konungen, vilket dock självfallet icke kan gälla det fall, som avses i 7 kap. 3 § andra stycket i förslaget. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* uttalar att några inskränkningar i de befogenheter som tillkommer regent eller riksföreståndare såsom fungerande statschef i Konungens ställe icke bör förekomma. Detta bör enligt länsstyrelsens mening klart utsägas. Eljest kan vid jämförelse med annat lagrum, där statsministern tillagts befogenheter i Konungens frånvaro — 4 kap. 7 § andra stycket — oklarhet uppkomma, huruvida statsministern skall fungera i Konungens ställe även under regentskap eller riksföreståndarskap.

6 §.

Paragrafen har uttryckligen lämnats utan erinran av *länsstyrelsen i Stockholms län.*

Beträffande förslaget att höja tronföljarens behörighetsålder till 25 år må hänvisas till remissammanställningen i prop. 1964: 140 s. 27 ff.

Frågan vid vilken tidpunkt tronföljaren i händelse av tronledighet blir Konung diskuteras i något remissvar. *Regeringsrättens ledamöter* ifrågasätter sålunda, om det överensstämmer med arvkonungadömets natur att, såsom förslaget synes ge vid handen, den som skall bli Konung når denna värdighet först vid uppnådd »myndighetsålder». Om vid Konungens frånfälle tronföljaren icke uppnått denna ålder, skulle alltså landet temporärt vara utan Konung. Några bärande skäl för denna förändring, vilken icke närmare motiverats och för övrigt förutsätter följdändring i § 2 successionsordningen, synes icke kunna anföras. *Regeringsrådet Hjern* utvecklar nämnda tankegång ytterligare och anför.

Som förevarande paragraf utformats innebär densamma att om tronledighet uppkommit och den till tronen närmast i tur stående prinsen ej uppnått 25 års ålder denne icke är att anse som Konung eller skall benämnas Konung. Utredningen använder i paragrafen ej heller denna benämning utan talar om »tronföljaren». Det heter nämligen i paragrafen: » — — — skall riksdagen välja en riksföreståndare för tiden till dess *tronföljaren* (ej Konungen) uppnått sådan ålder.» En prins kan alltså i fortsättningen icke födas till Konung utan Konung blir han först vid 25 års ålder. En sådan ordning strider emellertid mot successionsordningen (jfr § 2, där det stadgas: »Bliver drottningens livsfrukt av mankön, förordne då Riksens Ständer förmyndare för *den omyndige Konungen.*»). Anledning saknas att frångå nuvarande ordning, enligt vilken Konungatiteln ärves även av omyndig prins. I överensstämmelse härmed torde i 1 kap. 3 § böra stadgas att Konungen är rikets statschef, där ej annat är i denna lag stadgat, varjämte 3 kap. 5 § torde böra utformas på sätt ovan anförts under sistnämnda paragraf.

Förslaget att, då tronledighet uppkommit och tronföljaren icke fyllt 25 år, riksdagen skall välja en riksföreståndare för tiden intill dess tronföljaren uppnått föreskriven ålder har givit *regeringsrättens ledamöter* anledning att ställa frågan, om icke valet av riksföreståndare, med tanke på möjligheten av ett längre interregnum, lämpligen bör gälla en begränsad tidsperiod, exempelvis fyra år. *Regeringsrådet Hjern* är även ur andra synpunkter kritisk mot förslaget i denna del. I ett tillägg till yttrandet från regeringsrättens ledamöter anför denne.

Att *val* av riksföreståndare skall äga rum har motiverats med att ett riksföreståndarskap kan få lång varaktighet. Ett riksföreståndarskap kan emellertid också — — — få kort varaktighet. Om vid tronledighetens uppkomst tronföljaren är 24 år och sex månader kan riksdagen, såsom författningsförslaget utformats, tydligen ej underlåta att skrida till val av riksföreståndare. Till dess valet ägt rum skall enligt förslaget talmannen inträda som riksföreståndare. Vill det sig illa, kan landet således under en mycket kort tidrymd komma att erhålla icke mindre än fyra statschefer, nämligen två Konungar och två riksföreståndare (bortsett från vikarierande riksföreståndare).

Skall val av riksföreståndare över huvud taget äga rum, bör detta ske

allenast i de fall att riksföreståndarskapet kan beräknas bli långvarigt, d. v. s. sträcka sig över åtminstone något år.

Regler om val av riksföreståndare har upptagits i 5 kap. 12 § riksdagsordningen. Det kan ifrågasättas, om icke åtminstone de grundläggande bestämmelserna om val av rikets statschef hör hemma i regeringsformen.

Ett riksföreståndarskap kan i längsta fall få en varaktighet på hela 25 år. På grund härav synes det nödvändigt att reglera frågan om riksföreståndarens rätt att avgå och även frågan om möjligheten att få riksföreståndaren entledigad. Lämpligast synes vara att riksföreståndaren icke väljes för hela den tid som återstår till dess tronföljaren uppnått 25 år utan att han väljes för *högst* en period om t. ex. fyra år. Uppnår tronföljaren 25 års ålder inom tre år, bör valet endast avse dessa år; uppnår han nämnda ålder inom fem år, bör valet följaktligen endast avse fyra år, varefter riksföreståndaren får återväljas för det återstående året eller ny riksföreståndare väljas för detta år.

En särskild fråga är huruvida det bör ankomma på riksdagen att välja riksföreståndare. Man kan naturligtvis också tänka sig den möjligheten att riksföreståndaren väljes direkt av folket. Denna fråga synes ej alls ha diskuterats av utredningen. Frågan om sättet för val av riksföreståndare är ett spörsmål av stor betydelse, eftersom dess lösning i ena eller andra riktningen kan påverka utformningen av reglerna för val av president, om landet i framtiden övergår till att bli republik. Den bör därför underkastas mera ingående överväganden än vad som från författningsutredningens sida redovisats.

Det kan också diskuteras, huruvida riksföreståndaren alls bör tillsättas genom val. Det kan förmodas, att därest riksföreståndaren väljes av riksdagen politiska överväganden blir avgörande för personvalet. Under föregående paragraf har anförts vissa synpunkter, talande emot att talmannen i där angivna fall beklädes med posten som riksföreståndare. Samma synpunkter gör sig otvivelaktigt gällande, då det gäller en av riksdagen vald riksföreståndare.

Det finns anledning att här ånyo framföra den tidigare skisserade ordningen för de fall 5 och 6 §§ avser att reglera, nämligen: 1) Konungen må ej utöva sina plikter såsom statschef förrän han fyllt 25 år; 2) Har Konungen ej uppnått sådan ålder eller är han av utrikes resa, sjukdom eller annan orsak hindrad att fullgöra sina nyssnämnda plikter, inträder såsom regent enligt stadgad tronföljd prins som fyllt 25 år och ej är hindrad av skäl som nyss sagts; 3) Finnes ej någon som kan inträda såsom regent, skall (talmannen, högsta domstolens ordförande) såsom riksföreståndare fullgöra statschefens plikter.

Det må påpekas att som riksföreståndare tydligen kan ifrågakomma kvinna, en säregen konsekvens i en monarki som saknar kvinnlig tronföljd.

En annan egendomlig konsekvens av utredningens förslag är, att landet samtidigt kan ha två riksföreståndare. I paragrafen stadgas nämligen att när den av riksdagen valde riksföreståndaren är hindrad att fullgöra sina plikter som statschef, riksdagens talman inträder såsom riksföreståndare. Det sägs visserligen ej vilka omständigheter som kan utgöra sådant hinder men det får förutsättas att det är samma förhållanden som angivits i 5 §. Om riksföreståndaren gör en utrikes resa, t. ex. företager en privat rekreationsresa i stil med dem den nuvarande Konungen brukar företaga under höstarna, är han ju likväl riksföreståndare, låt vara att han befinner sig på

semester. Det är knappast lämpligt att också hans tillfällige vikarie kallas riksföreståndare. Det kan sägas ligga i riksföreståndarskapets natur att detsamma kan innehas av allenast en person. En annan benämning bör följaktligen tillskapas för vikariens räkning.

Även *länsstyrelsen i Älvsborgs län* ifrågasätter nödvändigheten av riksföreståndarval i alla fall, då tronledighet uppkommer. I de fall, då intervallet mellan tronledighetens inträde och tidpunkten för tronföljarens trontillträde blir jämförelsevis kortvarigt — t. ex. ett halvt år eller mindre — synes regentskapet lämpligen kunna utövas av talmannen.

I några remissvar upptages frågan om minimiålder för riksföreståndare till behandling. *Regeringsrättens ledamöter* ifrågasätter sålunda, om icke föreskrift bör meddelas därom att vald riksföreståndare skall ha uppnått viss ålder. *Regeringsrådet Hjern* framhåller att, då grundlagen stadgar minimiålder för behörigheten att vara Konung och regent, konsekvensen bjuder, att sådan ålder uppställes jämväl för riksföreståndaren. Det är ej givet att minimiåldern bör vara densamma för riksföreståndaren som för Konungen. Riksföreståndaren torde, åtminstone om han är vald av riksdagen, närmast vara att jämföra med president. Minimiåldern för behörighet att vara president är i Förenta Staterna, Island, Israel och Österrike 35 år, i Tyska förbundsrepubliken 40 år samt i Italien 50 år. Dessa jämförelser talar för att minimiåldern för riksföreståndare bestämmes till en högre ålder än 25 år. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anmärker att inga bestämmelser föreslagits om lägsta ålder för talman, som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens plikter. Även om det är föga sannolikt, att en riksdagsman väljes till talman före fyllda 25 år, förefinnes ändock en teoretisk möjlighet att så kan ske. Enligt länsstyrelsens mening är det inkonsekvent, om en talman men ej en prins skulle få utöva regentskap före fyllda 25 år. Samma minimiålder bör föreskrivas för regentskap, oavsett vem som utövar detsamma. Avfattningen av 6 § gör det möjligt för en prins — i varje fall om han ej är tronföljare — att, då tronledighet uppkommer, väljas till riksföreståndare, oavsett vilken ålder han uppnått. Detta finner länsstyrelsen otillfredsställande och anser paragrafen böra omredigeras, så att denna möjlighet förhindras. Också *Fredrika-Bremer-förbundet* anser inkonsekvent att minimiålder för riksföreståndare ej stadgats.

Vad angår stadgandets språkliga utformning anmärker *regeringsrådet Hjern*, att det i paragrafen använda ordet »tronledighet» synes vara en språklig nybildning och som sådan icke särskilt lyckad.

7 §.

Förevarande paragraf har uttryckligen lämnats utan erinran av *länsstyrelsen i Stockholms län.*

Utredningens förslag att lämna oreglerat, hur det skall förfaras när tronen blir ledig och tronföljare saknas,

har kritiserats av bl. a. *högsta domstolens ledamöter*. Dessa erinrar om att gällande grundlagsregler angående den situationen att vid tronledighet tronföljare saknas — § 9 successionsordningen samt §§ 42 och 94 regeringsformen — föreskriver att nytt konungahus skall utkoras av riksdagen. Då utredningen i stället för nämnda stadganden föreslår regel om att i den angivna situationen talmannen skall vara riksföreståndare till dess statschef utsetts »i överensstämmelse med vad i denna regeringsform må bliva fastställt», torde därmed åsyftas att underlätta en övergång till republikanskt statsskick. En författning, som förutsätter en Konung såsom statschef, bör emellertid icke lämna oreglerat, hur det skall förfaras, när tronen blir ledig och ingen tronföljare finns. Därtill kommer att slutorden i paragrafen rent formellt icke kan godtagas i en grundlagstext. Enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* borde utredningens utgångspunkt, att någon förändring av den monarkiska statsformen ej skulle ske, ha lett till att denna statsform uttryckligen — och ej endast genom stadgandet i 1 kap. 3 § — inskrivits i 1 kap. förslaget till regeringsform. Detta får betydelse framför allt i den situation som avses i förevarande paragraf. Om förslaget utformats på nyss angivet sätt, skulle man nämligen undvika att i denna situation hela frågan om statsskicket är svävande över ett nyval, något som i ett kritiskt läge vid krig eller krigsfara kan vara mycket allvarligt. Med den monarkiska statsformen fastslagen i grundlagen bör nytt konungahus kunna utses av den sittande riksdagen, och en uttrycklig regel om ordningen härför bör införas i grundlagen. Själva successionen, om den utsedde nye Konungen avlider, bör regleras i en samtidigt första gången såsom grundlag antagen ny successionsordning. Denna ordning hindrar i och för sig icke vare sig att en ny successionsordning antages i grundlagsenlig ordning, innan den kritiska situation, som avses i 3 kap. 7 §, uppstått, eller att riksdagen, då denna inträffar, beslutar att i stället för att utse ett nytt konungahus göra de grundlagsändringar, som krävs för att införa republik. En så genomgripande ändring av statsskicket som övergång till republik kan dock förutsättas icke komma att genomföras definitivt utan folkomröstning enligt 7 kap. 4 § eller i särskild ordning. Det sagda påkallar viss jämkning i 3 kap. 7 §. Riksdagens talman bör emellertid såsom enligt förslaget vara riksföreståndare till dess ny Konung blivit utsedd jämlikt det förordade nya stadgandet eller nytt statsskick genomförts. Länsstyrelsen understryker att den med det anförda icke tagit ställning till frågan om statsformen. Detta spörsmål omfattas ej av remissuppdraget.

Tanken att låta frågan om statsformen i sinom tid avgöras genom folkomröstning framföres även av *regeringsrådet Hjern*. Enligt dennes mening står det klart, att vid konungahusets utslocknande frågan om införande av republik blir i högsta grad aktuell. Det torde emellertid icke böra i första hand ankomma på riksdagen att pröva frågan om statsformen. Bäst rimmande med den nya regeringsformens anda synes vara att denna fråga

underställes folket genom referendum. Visserligen föreslås i 7 kap. 4 § att vilande beslut i grundlagsärende skall underställas folkomröstning i samband med närmast följande val till riksdagen, om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter inom viss tid gjort framställning därom eller om regeringen inom samma tid så beslutat. Frågan om monarki eller republik är emellertid en för hela folket så betydelsefull fråga att densamma under alla förhållanden bör underställas folkomröstning. Denna bör vidare äga rum inom relativt kort tid efter konungahusets utslocknande. Frågan bör gälla om den monarkiska statsformen skall bestå. Besvaras densamma med nej, bör det ankomma på regeringen att framlägga de erforderliga förslagen till grundlagsändring. Övergången till republik aktualiserar i sin tur många intrikata delfrågor, såsom huruvida presidenten skall väljas direkt av folket eller på annat sätt; ett annat spörsmål är för hur lång tid presidenten skall väljas och om han skall kunna väljas om. Det bör därför vara möjligt att få dylika frågor underställda folkomröstning på sätt och under villkor, som stadgas i 7 kap. 4 § författningsförslaget. Förändring av statsformen kan alltså föranleda två folkomröstningar. I enlighet med det sagda förordar regeringsrådet Hjern att i 7 § stadgas att, om konungahuset på manliga sidan utgår, fråga om utkorande av nytt konungahus skall inom viss kortare tid underställas folkomröstning. Härvid förutsättes, att närmare regler om sådan folkomröstning upptages i 7 kap. Vidare bör i förevarande paragraf stadgas att, intill dess ny statschef i vederbörlig ordning utsetts och tillträtt sitt ämbete, statschefens åligganden skall fullgöras av (talmannen, högsta domstolens ordförande) såsom riksföreståndare (jfr ovan s. 17). Förslaget att § 9 successionsordningen skall upphävas ger ej anledning till erinran.

Förslaget att, intill dess statschef utsetts, talmannen skall fungera som riksföreståndare har kritiserats av bl. a. *länsstyrelsen i Gotlands län*. Länsstyrelsen framhåller att, vilka dispositioner riksdagen än vidtager, åtskillig tid måste förflyta innan riksföreståndarskapet kan upphöra. Det skäl som utredningen själv anfört under 6 § i förevarande kapitel till stöd för att val av riksföreståndare skall äga rum i där avsett fall äger sålunda tillämpning även såvitt avser 7 §. Härtill kommer att vid ett riksföreståndarskap av längre varaktighet riksdagen ej bör berövas sin främsta förtroendeman.

Såsom framgått under 5 § i förevarande kapitel anser även *högsta domstolens ledamöter*, att val av riksföreståndare bör kunna ifrågakomma jämväl när 7 § är tillämplig (s. 17).

Utredningens åsikt att någon motsvarighet till §§ 91 och 92 nuvarande regeringsform, angående vad som skall ske när statschefen ej längre fullgör sina plikter som statschef, icke erfordras bemötes av ett par remissorgan. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anmärker sålunda att riktigheten av nämnda uppfattning icke

synes alldeles uppenbar. *Regeringsrådet Hjern* finner av utredningens motivuttalanden under förevarande paragraf ej klart framgå, om utredningen anser att rätt för Konungen att frivilligt avsäga sig tronen skall föreligga i andra fall än vid sjukdom. Ett klarläggande på denna punkt framstår som önskvärt. Det synes emellertid lämpligt, att Konungens rätt till abdikation på visst sätt begränsas. Genom begränsningar i detta hänseende synes man nämligen kunna uppnå att abdikation eller hot därom icke användes såsom politiskt påtryckningsmedel. Frågan är icke enbart av teoretiskt intresse. Om Konungens rätt till abdikation begränsas till klart preciserade fall eller lätt konstaterbara fakta, elimineras risken för att abdikationsinstitutet blir ett politiskt maktmedel. Regler om Konungens rätt till abdikation bör följaktligen upptagas i lagen. I motiven till förevarande paragraf berörs också frågan om »nödtvungen abdikation». Utredningen anför, att det i vissa lägen måste vara möjligt att konstatera att statschefen faktiskt ej längre fullgör sina plikter. Vilket organ som skall fastslå förhandenvaron av nyssnämnda faktum och under vilka former statschefen skall skiljas från sitt ämbete, anges dock ej. Har man förutsatt möjligheten av nödtvungen abdikation, bjuder konsekvensen att man också reglerar denna situation.

8 §.

Paragrafen har uttryckligen lämnats utan erinran av *länsstyrelsen i Stockholms län.*

Innehållet i paragrafen har ej föranlett annan anmärkning än att *regeringsrådet Hjern,* såsom angivits redan under 6 §, anser det olämpligt med två riksföreståndare samtidigt. Vikarien bör enligt hans mening erhålla annan benämning.

9 §.

Regeringsrättens ledamöter framhåller, att förslagets bestämmelser om riksföreståndare är knapphändiga och att åtskilliga frågor, som skulle kunna bli aktuella i samband med val av riksföreståndare, har lämnats oreglerade. Det är helt naturligt en avvägningsfråga, hur långt man härvidlag bör gå i fråga om fullständighet. Goda skäl synes emellertid kunna anföras för att i fråga om vald riksföreståndare åtminstone införa kompetensbestämmelser av samma art som för statsråd. Vad härutinnan stadgas i förevarande paragraf anser ledamöterna knappast tillfyllest. *Regeringsrådet Hjern* har tillagt.

I första paragrafen har upptagits att till statsråd ej må utses annan än den som genom födseln blivit svensk medborgare. Bibehålles denna bestämmelse, bör även för riksföreståndare gälla att han genom födseln blivit svensk medborgare. I enlighet med vad tidigare anförts bör detta krav dock ej uppställas vare sig för statsråd eller riksföreståndare.

Vad riksföreståndaren beträffar synes utredningen ej ens ha uppställt som krav att han skall vara svensk medborgare (jfr 6 kap. 3 §, där svenskt medborgarskap uppställts som villkor för valbarhet till riksdagsman). Det

framgår ej av motiven, om utredningen verkligen tänkt sig att till riksföreståndare skall kunna väljas en utlänning. Även om utredningens avsikt ej varit denna, utgör lagen dock intet hinder för att så sker. En sådan lösning måste dock bestämt avvisas. I lagen bör uttryckligen fastslås att endast svensk medborgare bör kunna komma i fråga som riksföreståndare. Frågan är inte betydelselös. Man kan tänka sig det fall att Sverige råkar i samma situation som Danmark och Norge under sista kriget. Uppställer grundlagen ej krav på att riksföreståndaren skall vara svensk medborgare, är det möjligt för odemokratiskt eller fientligt sinnade element att i en sådan situation *med* grundlagens stöd genomdriva valet av en utlänning som statschef.

Förslaget att statsråd som väljes till riksföreståndare bör avgå biträdes. Motsvarande bör emellertid gälla, om en riksdagsledamot enligt 6 § väljes till riksföreståndare. Det kan inte vara lämpligt att den av riksdagen valde riksföreståndaren kvarstår som riksdagsman, även om han ej tjänstgör i denna egenskap.

10 §.

Enligt *regeringsrådet Hjern* är den i paragrafen valda formuleringen, att Konungen icke kan *dömas* till ansvar för sina gärningar, klart underlägsen motsvarande stadgande i § 3 nuvarande regeringsform, vilken bestämmelse även på ett riktigare sätt uttrycker vad som åsyftas. I yttrandet påpekas vidare, att frågan om möjligheten att i anledning av privaträttsliga anspråk utöva statligt tvång mot Konungen är oklar. Ett klarläggande på denna punkt synes nödvändigt. Av grundlagstexten bör uttryckligen framgå, huruvida Konungen åtnjuter skydd i angivna hänseende.

11 §.

Regeringsrådet Hjern ifrågasätter, om icke konungaförsäkrans innehåll bör fastslås i lagen på motsvarande sätt som t. ex. skett beträffande domareden i 4 kap. 11 § rättegångsbalken.

Överståthållarämbetet anmärker, att motsvarighet till förevarande stadgande saknas såvitt avser statsråd. Det synes ämbetet naturligt, att de personer, som anförtros de högsta reella maktfunktionerna i samhället, likaväl som statschefen och dennes ställföreträdare får avlägga en försäkran att följa grundlagen samt att bestämmelse härom införes i regeringsformen.

4 KAP.

Rikets styrelse och förvaltning

Länsstyrelsen i Norrbottens län förklarar sig icke ha någon erinran mot de föreslagna reformerna i anslutning till förevarande kapitel.

Den av författningsutredningen valda dispositionen upptages till behandling i några remissvar. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* konstaterar, att flertalet bestämmelser i 4 kap. handlar om regeringen, dess uppgifter och verksamhetsformer. De bestämmelser åter som behandlar förvaltningen (10—14 §§) har knappast någon naturlig anknytning till de andra. Något skäl att behandla riksstyrelsen och den underordnade förvaltningen i ett gemensamt kapitel synes icke föreligga. Vad angår uppdelningen av statsmyndigheterna i förvaltningsmyndigheter och domstolar torde den visserligen ha gammal hävd och vara motiverad av den särställning domstolarna i åtskilliga avseenden intager. Något avgörande skäl mot att i regeringsformen behandla förvaltning och domstolar i ett gemensamt kapitel föreligger likväl icke. Hovrätten förordar att så sker och att således 10—14 §§ i 4 kap. överflyttas till 5 kap., vilket bör erhålla rubriken »Förvaltning och rättskipning». 4 kap. kommer då att avse endast regeringen och dess verksamhet. Härav föranledes en redaktionell ändring i 1 kap. 4 och 5 §§. Ett ytterligare skäl att sammanföra vissa delar av 4 kap. med 5 kap. är att den föreslagna ordningen leder till att förvaltningsmyndighet vid avgörandet av ett ärende skulle ha att rätta sig efter den princip som angives i 4 kap. 10 § första stycket och inbegriper tillämpning av utfärdade anvisningar, medan högsta förvaltningsdomstolen, till vilken samma ärende fullföljts, skulle ha att följa den i 5 kap. 1 § angivna principen, som utesluter tillämpning av sådana anvisningar. Denna skillnad, som är ett resultat av stadgandenas placering, måste vara oriktig och bör avlägsnas. Med den här föreslagna omdispositionen synes 5 kap. böra inledas med bestämmelserna i 10—13 §§ i förslagets 4 kap. Därefter bör följa 1—5 §§ i 5 kap. i förslaget. I tre avslutande paragrafer intages bestämmelser i de avseenden som i förslaget behandlas i 4 kap. 14 § och 5 kap. 6 §. *Besvärssakkunniga* konstaterar, att bestämmelser om statens tjänstemän upptagits dels i 5 kap. 6 § såvitt angår domare och dels i 4 kap. 14 § beträffande övriga tjänstemän. Att grundlagsbestämmelserna om statens tjänstemän sålunda uppdelats på två kapitel är en konsekvens av den allmänna disposition författningsutredningen valt. Det kan ifrågasättas, om det är ändamålsenligt att på detta sätt uppspalta regler i ett och samma ämne. Det bör enligt besvärssakkunnigas mening

övervägas, om desamma icke hellre borde sammanföras till ett särskilt kapitel om statens tjänstemän. De upprepningar, som blivit nödvändiga med författningsutredningens disposition, skulle då kunna undvikas och bättre översiktlighet vinnas. Samma synpunkter framföres av *Sveriges akademikers centralorganisation*. I detta sammanhang utvecklar sistnämnda båda remissorgan vissa synpunkter på frågan, vilka tjänster som bör anses som domartjänster (se härom under 5 kap. 1 §). *Föreningen Sveriges stadsfiskaler* framhåller, att myndigheternas självständighet i väsentlig mån är beroende av tjänstemannakårens ställning. Tjänstemännens självständiga ställning bör därför framhävas i högre grad än som sker med den avfattning utredningens förslag erhållit. Lämpligen synes detta kunna ske genom att bestämmelser avseende tjänstemännens ställning sammanföres till ett särskilt kapitel. Sådana bestämmelser återfinnes nu dels i 4 kap., som rör rikets styrelse och förvaltning, dels i 5 kap., som rör domstolar och rättskipning. Ett sammanförande av bestämmelser rörande tjänstemännen synes vidare ägnat att medföra ökad överskådlighet. Man slipper också upprepningar, som nu tynger texten.

Frågan vilken omfattning grundlagsregleringen av förvaltningsorganisationen bör ha föres på tal i vissa yttranden. I somliga av dem förordas en utförligare grundlagsreglering av förvaltningsorganisationen. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser det sålunda vara en brist i förslaget att ämbetsverkens ställning icke klart angivits utan blott kan anas vid ett starkt aktgivande på de språkliga valörerna i några helt allmänt hållna stadganden. Detta är otillfredsställande, därför att den organisation som vårt land i detta hänseende har — till skillnad från flertalet andra västerländska stater — icke blott är en förvaltningsrättslig egenhet utan också har en statsrättslig aspekt därigenom att den indirekt bestämmer regeringens ställning och befogenheter. Väl kan sägas, att ej heller 1809 års regeringsform annat än på ett relativt ofullständigt sätt (se t. ex. 35, 46 och 47 §§) reglerar dessa myndigheters ställning och befogenheter. Att redogöra härför med den utförlighet som förekom i 1634 års regeringsform skulle under nuvarande förhållanden icke vara lämpligt; därigenom skulle nödvändiga förändringar försvåras. Det bör likväl vara möjligt att åstadkomma regler som i högre grad än de föreslagna skapar ett grundlagsskydd för förvaltningsmyndigheternas säregna ställning. I förslaget är förvaltningsorganisationen icke ens i sina huvuddrag angiven. Med de föreslagna bestämmelserna skulle det sålunda icke möta något hinder att, utan någon ändring i regeringsformen, i grund ändra om den svenska förvaltningens struktur och t. ex. genom infogande av förvaltningsmyndigheterna i statsdepartementen övergå till ett omfattande ministerstyre. Detta behöver väl icke vara ett sämre system än det hos oss hävdvunna, eftersom det är det vanliga i åtskilliga andra länder. Det måste emellertid beaktas att de väsentliga rättssäkerhetsgarantier som har utbildat sig i vårt samhäl-

le, såsom en vidsträckt rätt att överklaga förvaltningsbeslut och en grundlagsskyddad tillgång till offentliga handlingar, har såsom förutsättning den typ av förvaltningsorganisation som är den för vårt land säregna. Förslaget innehåller, utöver ett angivande i 1 kap. 4 § av att förvaltningsmyndigheter under regeringen finnes för rikets förvaltning, närmare bestämmelser allenast om tre myndigheter: justitiekanslern, riksåklagaren och överbefälhavaren. Den förstnämnde kan väl sägas intaga en särställning som under alla förhållanden motiverar ämbetets omnämnande i grundlagen. För angivande av de båda andra föreligger vissa skäl som dock kan anföras också i fråga om åtskilliga andra myndigheter vilka icke är nämnda. En svårighet är väl att ett noggrannare fixerande av förvaltningsorganisationen skapar ett hinder mot praktiskt motiverade rationaliseringar. Så långt synes man dock böra sträcka sig att, utöver de tre nämnda chefsämbetena, angives att länsstyrelserna skall finnas och att handläggningen av förvaltningsärenden i övrigt skall uppdragas åt allmänna kollegier, verk eller styrelser jämte under dem lydande förvaltningar, stater eller kårer eller ock ankomma på rikets kommuner. För fullständighetens skull torde böra angivas att förvaltningsuppgift kan, enligt förutsättningar som angives i lag, vara anförtrodd åt bolag, förening, stiftelse eller annan sådan samfällighet. Det kan även vara lämpligt, om än ej nödvändigt, att angiva att staten eller kommun, vid sidan av den egentliga förvaltningen, kan driva industri, handel, transportföretag, bank- eller försäkringsrörelse eller annan sådan verksamhet antingen genom förvaltningsmyndighet eller såsom delägare i bolag, förening eller annan samfällighet. Även *besvärssakkunniga* finner det befogat att låta den särprägel, som kännetecknar den svenska förvaltningsorganisationen, komma till synes. Statsdepartementens karaktär av beredningsorgan torde böra framgå. Likaså torde de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna böra uttryckligen omnämnas, därvid deras egenskap av självständiga myndigheter torde böra framhållas. *Förvaltningsdomstolskommittén* är också inne på tanken att utvidga grundlagsregleringen rörande förvaltningsorganisationen, åtminstone såtillvida att länsstyrelserna blir omnämnda i grundlagen. Kommittén ställer sig frågan varför just justitiekanslerns, riksåklagarens och överbefälhavarens ämbeten ansetts böra inskrivas i grundlag. Åtskilliga andra myndigheter finnes ju som rimligen bör tillerkännas samma höga konstitutionella valör som de uppräknade. Länsstyrelserna, vilka icke finnes särskilt omnämnda i 4 kap. men åsyftas i nuvarande RF § 46 (lantregeringen) intager t. ex. en så central ställning med avseende å rikets styrelse, att det skulle vara naturligt, att de och deras väsentliga uppgifter här omtalades. Det skall emellertid medgivas, att både justitiekanslers- och riksåklagarämbetena fyller synnerligen viktiga funktioner med avseende å rättssäkerhetens bevakning och att det därför kan synas tilltalande att ämbetena i fråga omnämnes i 4 kap. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* synes också vara inne på tanken, att länsstyrelserna bör omnäm-

nas i grundlagen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* reser frågan, varför endast justitiekanslerns, riksåklagarens och överbefälhavarens ämbeten skall grundlagsfästas. En del andra högre tjänster skulle med ungefär samma fog kunna komma i fråga i detta sammanhang.

Å andra sidan synes *hovrätten för Västra Sverige* i stort sett vara tillfreds med förslaget att endast justitiekanslerns, riksåklagarens och överbefälhavarens ämbeten grundlagsfästes. Hovrätten besvarar frågan, varför just dessa tre ämbeten skall grundlagsfästas, medan i övrigt den långa raden av statsmyndigheter sammanfattas under den allmänna bestämning som ges i 4 kap. 10 §, på så sätt, att de ifrågavarande tre ämbetsinnehavarna tillsammans med domstolarna fyller statsfunktioner, som till sitt syfte har att trygga inre och yttre ordning och säkerhet, d. v. s. ytterst att garantera statens bestånd och samhällsfunktionernas ostörda gång. Det synes därför välmotiverat att i grundlagen omnämna dessa myndigheter och deras uppgifter, och det kan för övrigt ifrågasättas, om ej ett stadgande om rikspolischefen också har sin plats i detta sammanhang.

Att några remissorgan ifrågasätter, om ens riksåklagarens och överbefälhavarens ämbeten bör grundlagsfästas, framgår av remissvaren under 4 kap. 12 och 13 §§.

I en från *herr Albin Johansson* i Stockholm inkommen skrift framföres vissa förslag till reformer rörande statens affärsdrivande verksamhet. Denne framhåller, att riksdagsledamöternas arbetsbörda är alldeles för stor för att de skall kunna realpröva alla förekommande ärenden. Detta kan icke avhjälpas genom att öka antalet riksdagsledamöter utan endast genom att minska riksdagens arbetsbörda. Att överföra kontrollen av och redovisningen från statens affärsdrivande företag till annat samhällsorgan är ett sätt att åvägabringa en önskvärd lättnad av riksdagens arbetsbörda. Riksdagsmännen har stora svårigheter att få en samlad bild av statens affärsdrivande verksamhet, därför att den sorterar under olika departement och underkastas prövning i skilda riksdagsutskott. De äldre statsägda företagen, såsom postverk, järnvägar, vatten- och skogsförvaltning, har liksom ämbetsverken lämnat bruttoredovisning till respektive departement, vilket ansetts vara en ofrånkomlig förutsättning för att regering och riksdag skall få erforderlig inblick i företagens verksamhet. Redovisningen är alltså av samma slag som styrelsen lämnar till stämman i aktiebolag eller ekonomisk förening. Denna ordning var tillämplig, så länge statens affärsdrivande verksamhet i stort sett var begränsad till nyssnämnda företag. För dessa få företag kunde balans-, vinst- och förlustposterna i sak prövas av riksdagen. Med den väldiga omfattning dessa företag numera har med ett betydligt antal dotterföretag i aktiebolagsform har riksdagens arbetsbörda blivit så betungande enbart för prövningen av denna statens affärsverksamhet, att man sökt metoder att underlätta affärsverkens redovisning och riksdagens behandling av denna. En lösning har man trott sig finna i att låta statsägda

företag arbeta i aktiebolagsform. Riksdagen har till följd härav befriats från att pröva balans- och vinst- och förlusträkningarna. Enligt aktiebolagslagen granskas verksamheten av särskilda revisorer, som framlägger revisionsberättelsen för bolagsstämman i samband med att styrelsen avger sin berättelse. Det är bolagsstämman, som fattar avgörande beslut. På bolagsstämman företrädes staten i regel av en högre departementstjänsteman som har att fatta beslut enligt direktiv lämnade av vederbörande statsråd. Riksdagen är helt avkopplad från bolagsstämma, val av styrelse, revision och dechargefrågor. Så bristfälligt är demokratien tillgodosedd inom alla i aktiebolagsform drivna statsföretag. Denna brist bör avhjälpas snarast möjligt. I skriften understrykes, att de statsägda företag, som skriftens författare lärt känna, oavsett förvaltningsform skötes utmärkt och att kritiken därför icke riktar sig vare sig mot företagsledningar eller dem som tillsätter dessa utan mot systemet. Författaren, som menar att aktiebolagslagen icke bör anses tillämplig på statliga aktiebolag, framlägger sina förslag till reformåtgärder utifrån förutsättningen, att riksdagens första kammare avskaffas. Han föreslår, att alla statens affärsdrivande företag får ett gemensamt organ, kallat generalstämma för statsägda företag. Generalstämmans ledamöter skulle kunna utses på samma sätt som ledamöterna av riksdagens första kammare. Denna kammare skulle alltså ersättas av generalstämman. Stämman bör ha samma uppgift som en bolags- eller föreningsstämma, d. v. s. välja styrelse, kontrollera och följa verksamheten, fastställa balans- och vinst- och förlusträkningar samt avgöra decharge. Stämman skulle dock icke ha att utse revisorer. Det bör i stället tillkomma regeringen eller riksdagen att utse lämpligt antal revisorer för varje företag. Stämman skulle årligen till finansministern redovisa det senaste nettoresultatet av statens affärsdrivande verksamhet. I budgeten skulle endast behöva inflyta *en* inkomstpost från statens affärsdrivande företag. Man torde kunna utgå ifrån att den samlade statliga affärsverksamheten alltid skall lämna vinst. Skulle mot förmodan förlust uppstå och denna behöva täckas av skattemedel skulle generalstämman ha att anhålla om tillskott, som skulle prövas av riksdagen. Författaren anser det lämpligt, att hithörande problem upptages till ingående prövning i samband med behandlingen av författningsutredningens förslag.

1 §

Hovrätten över Skåne och Blekinge har icke något att erinra mot de delar av kapitlet, som behandlar regeringsärendenas handläggning. Hovrätten framhåller emellertid, att de föreslagna bestämmelserna lika litet som de nuvarande fixerar vad som är att hänföra till regeringsärenden.

Utredningens förslag, att vid sidan av statsdepartementen skall inrättas ett regeringskansli med främsta syfte att tillgodose samordnings- och granskningsuppgifterna, har i allmänhet icke mött några erinringar från

remissorganen. För *länsstyrelsen i Västerbottens län,* som tillstyrker förslaget, synes tillkomsten av ett sådant kansli fylla ett angeläget behov vad gäller samordnings- och granskningsuppgifterna inom regeringen. *Svea hovrätt* förklarar sig i huvudsak ej heller ha något att erinra mot förslaget. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* finner vad utredningen i denna del föreslagit vara av stort intresse och av betydelse även för en effektivare förvaltning. Länsstyrelsen erinrar emellertid om att vissa hithörande frågor redan fått sin lösning genom den omorganisation i riktning mot ett regeringskansli, som ägt rum hösten 1963. Andra i förslaget berörda spörsmål, bl. a. de viktiga decentraliseringsfrågorna och vissa delar av departementsarbetets organisation, är för närvarande föremål för särskild utredning. Direktiven för denna utredning bygger på den nuvarande regeringsformens grund och de önskade förbättringarna av nuvarande system torde vara avsedda att genomföras före författningsreformen. Länsstyrelsen fäster stor vikt vid dessa förbättringar och tänker då särskilt på överförande av beslutanderätt från regering till förvaltningsmyndighet på det ekonomiska området genom ett system med vidgad ramhushållning men även på andra decentraliseringsåtgärder, t. ex. rörande personalärendena. För länsstyrelsen synes de av författningsutredningen förordade reformerna kunna i väsentliga delar genomföras inom nuvarande regeringsforms ram, där så ej redan skett.

I några yttranden påpekas, att samordningsproblemen icke löses enbart genom inrättande av ett regeringskansli. *Regeringsrättens ledamöter,* som anser spörsmålet vara av största vikt, finner vad utredningen föreslagit i syfte att stärka denna samordning i stort sett vara värt beaktande. Lösningen av samordningsproblemen hänger emellertid ytterst samman med de särskilda departementens egna initiativ. Det är i departementen spörsmålen aktualiseras, och saknas där viljan till samråd med andra departement hjälper det föga med ett välutrustat regeringskansli. Ledamöterna finner det därför vara av vikt, att frågan hur samordningen skall lösas beaktas vid utformningen av regeringsstadgan. *Regeringsrådet Hjern* ger i ett tilläggsyttrande uttryck för uppfattningen att anledning saknas att under hänvisning till samordningsspörsmålen förstärka »regeringskansliet», eftersom samordningsproblemens lösning ytterst hänger på de särskilda departementens egna initiativ, hur regeringskansliet än organiseras eller förstärkes i kvalitativt och kvantitativt hänseende. Instruktionsvis bör inskärpas nödvändigheten av att departementen i frågor som rör andra departement samråder med dessa departement. Speciellt viktigt är, att justitiedepartementet i alla lagfrågor får en mera central ställning. Detta torde påkalla en ej obetydlig förstärkning av detta departements lagavdelning. På motsvarande sätt förhåller det sig med finansdepartementet såvitt avser skatte- och budgetspörsmålen jämte övriga frågor av ekonomisk natur.

Mot förslaget, i vad det rör regeringskansliets ledning och arbetsuppgifter, framställer *regeringsrådet Hjern* vissa kritiska anmärkningar. Denne på-

pekar, att statsministern först på sistone fått ett eget, mera utvecklat kansli till sitt förfogande. Han har en statssekreterare, en pressekreterare, ytterligare en sekreterare och ett högt kvalificerat kvinnligt biträde. Dessa personers funktioner synes huvudsakligen vara att på olika sätt tillhandagå statsministern i dennes egenskap av regeringens politiska ledare. Denna anordning är både ändamålsenlig och riktig. Den utgår uppenbarligen från uppfattningen, att statsministern bör vara befriad från mängden av allehanda administrativa bestyr för att han helt och fullt skall kunna ägna sig åt det politiska ledarskapet. Emellertid förefaller det som om utredningen omvandlat statsministern från regeringens politiska ledare till något som ganska mycket liknar en verkschef. Enligt förslaget skall statsministern nämligen bli chef för regeringskansliet, vilket skall bestå av ett icke ringa antal tjänstemän jämte »expertis för en mera allmän bedömning av naturvetenskapliga och tekniska frågor». Vad angår det nytillskapade organets funktioner kan dessa icke anses ha blivit tillräckligt belysta av utredningen.

Betydelsen av att sörja för juridisk kontroll vid regeringsärendenas handläggning betonas av flera remissorgan. Enligt *Sveriges juristförbund* är det uppenbart, att icke alla regelkomplex kan meddelas genom lag under lagråds medverkan. I en mängd ämnen måste erforderliga regler komma till stånd i lag utan sådan medverkan eller i administrativ ordning. Förbundet finner det synnerligen angeläget, att kravet på kvalitet icke fördenskull eftergives. Ett betydande ansvar vilar här på utredningsväsendet och rättsavdelningarna. Emellertid erfordras en samordning, motsvarande den som på lagområdet ankommer på lagrådet. Intresset av enhetlighet och konsekvens vid uppbyggandet av de delar av rättsordningen, som skapas i administrativ ordning, måste tillgodoses på effektivast möjliga sätt. Härutinnan brister det enligt förbundets mening för närvarande högst betänkligt. *Besvärssakkunniga* framhåller, att i praktiken stora svårigheter möter att skapa och vidmakthålla enhetliga linjer inom förvaltningsrätten. I sina remissutlåtanden har besvärssakkunniga i sin mån sökt slå vakt om enhetlighet och konsekvens i den förvaltningsrättsliga lagstiftningen. Sedan de sakkunniga avslutat sitt arbete och upplösts, kommer någon motsvarande remissinstans inte att stå till buds. Ett behov av ett administrativt lagråd eller annan instans med särskild uppgift att verka för enhetlighet och konsekvens i den förvaltningsrättsliga lagstiftningen kommer under sådana förhållanden att aktualiseras. Möjligt är att till regeringskansliets författningsgranskande avdelning kunde knytas en sådan instans. Besvärssakkunniga understryker starkt angelägenheten av att verksamma åtgärder vidtages för att trygga de förvaltningsrättsliga lagarnas och författningarnas kvalitet. Även *riksdagens justitieombudsman* anser anledning finnas att särskilt uppmärksamma formerna för den viktiga formella granskningen av administrativa författningar. På många områden tillägges förvaltningsmyndigheter genom dylika författningar vidsträckta befogenheter, varvid enligt erfarenheten författning-

arna ej sällan erhållit en tämligen vag avfattning som ger utrymme för olika tolkningar. Genom den åsyftade decentraliseringen, som skall frigöra regeringen från en del uppgifter av förvaltningsnatur, torde nya betydelsefulla uppgifter komma att anförtros förvaltningsmyndigheterna. Det är därför av stor vikt, att författningsförslag av dylik natur underkastas sorgfällig granskning från juridisk synpunkt. Även när det gäller besvärsärenden, som innehåller väsentliga rättsliga aspekter, är det angeläget att finna former, som garanterar medverkan av juridisk sakkunskap. Justitieombudsmannen tillfogar, att med de kortfattade bestämmelser rörande regeringsärenden, som upptagits i förslaget till ny regeringsform, det i regeringsstadgan kommer att få regleras åtskilliga betydelsefulla spörsmål, däribland formerna för den berörda granskningen. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* poängterar, att den juridiska kontroll, som enligt förslaget skall utövas av de i regeringskansliet ingående statsråden, är behövlig även ur allmän ekonomisk och social synpunkt och att denna kontroll bidrar till att ge regeringsbesluten erforderlig styrka och konsekvens.

I något remissvar beröres de praktiska svårigheterna att få till stånd en effektiv juridisk kontroll vid regeringsärendenas handläggning. *Regeringsrättens ledamöter* finner den granskning- och rådgivningsverksamhet, som skall bedrivas av de till regeringskansliet knutna statsråden, bli till stort gagn men anser erfarenheten ge vid handen, att praktiska svårigheter ofta hindrar att konsulternas kvalificerade sakkunskap blir tillfredsställande utnyttjad. Först och främst är arbetsuppgifterna tidvis så koncentrerade, att tiden icke tillåter några noggrannare eller mera ingående överväganden från deras sida. Härtill bidrager att konsulterna ofta inkopplas på ett så sent stadium, att svårigheter kan föreligga att beakta deras synpunkter och förslag. *Regeringsrådet Hjern* tillägger, att behov föreligger av den kvalificerade juridiska sakkunskap de konsultativa statsråden företräder. Särskilt två omständigheter medför emellertid, att dessa statsråd långtifrån alltid kan fullgöra den viktiga uppgift, som åvilar dem. Den första är departementsärendenas mångfald. Den andra omständigheten är att konsulternas granskningsverksamhet vanligen sätter in på ett så sent stadium. Det är synnerligen önskvärt, att frågan om konsulternas ställning och verksamhet blir föremål för en mera noggrann undersökning än den författningsutredningen gjort.

I en del yttranden ifrågasättes, om det är tillräckligt att endast ett konsultativt statsråd står till förfogande för den juridiska kontrollen i regeringens arbete. *Regeringsrättens ledamöter* yttrar, att det liksom nu torde böra finnas två konsulter för den mera rättsligt betonade granskningen. Enligt *hovrätten för Västra Sverige* torde det säkerligen vara ändamålsenligt att en konsult på sätt föreslagits ägnar sig åt de administrativa frågorna. Hovrätten finner det dock tveksamt, om det är tillfyllest med endast en juristkonsult för den mera rättsligt betonade författningsgranskningen, även

om denne erhåller biträde av kvalificerade jurister utanför statsrådskretsen. Hovrätten erinrar i detta sammanhang om den på alla områden pågående utbyggnaden av lagstiftningen liksom om behovet av expertis inom regeringen själv i de rättsliga frågor, som i andra sammanhang kommer under regeringens prövning. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* uttalar sig i huvudsak på samma sätt. *Sveriges juristförbund,* som finner den föreslagna rättsavdelningen inom regeringskansliet framstå såsom klart otillräcklig för ändamålet, anser den rättsliga författningsgranskningen erfordra minst två statsråd jämte högt kvalificerade jurister med ingående erfarenhet och grundliga kunskaper i såväl privaträtt som offentlig rätt. Förbundet framhåller i detta sammanhang, att regeringskansliets rättsavdelning även bör kunna utnyttjas vid beredningar av löpande ärenden av kvalificerad rättslig natur.

Förslaget att ett av de i regeringskansliet ingående statsråden skall verka för enhetlighet inom den statliga förvaltningen och en rationell organisation av denna finner *statskontoret* vara av speciellt intresse från de synpunkter statskontoret har att beakta. Statskontoret erinrar om att när författningsutredningen i sitt betänkande om regeringsarbetet (SOU 1958: 14) först framförde detta förslag, ifrågavarande uppgifter framställdes närmast såsom en sida av den allmänna propositions- och författningsgranskningen. Statskontoret, som enligt sin instruktion har att på ämbetsverksplanet svara för motsvarande uppgifter, utgår ifrån att även det nu framlagda förslaget har denna innebörd och att utredningen således icke avsett att åstadkomma någon ändring av nuvarande förhållande att chefen för finansdepartementet är rationaliseringsverksamhetens målsman inom regeringen. Tyngdpunkten för rationaliseringsarbetet inom Kungl. Maj:ts kansli måste nämligen ligga i finansdepartementet, eftersom budgetarbetet till uppläggning och innehåll i stora delar handlar om att utforma en rationellt verkande förvaltning. En förstärkt granskning av propositioner etc. utifrån rationaliseringsaspekter är från statskontorets utgångspunkt att hälsa med tillfredsställelse men torde med hänsyn till budgetarbetets karaktär lämpligen ske genom att finansministern biträdes av en av granskningskonsulterna. I detta sammanhang framhålles att det nyssnämnda betänkandet om regeringsarbetet blev utformat innan den statliga rationaliseringsverksamheten 1961 omorganiserades och utbyggdes, en reform som fortsatt 1963 med att statskontoret övertagit uppgiften som centralorgan för den automatiska databehandlingen inom statsförvaltningen.

I några yttranden har vissa anmärkningar av formell natur riktats mot de föreslagna bestämmelserna rörande regeringskansliet. *Regeringsrättens ledamöter* finner sålunda formuleringen av de i paragrafen upptagna bestämmelserna lätt kunna tagas till intäkt för uppfattningen, att de i regeringskansliet ingående statsråden såsom direkt underställda statsministerns ledning skulle vara av lägre valör än de övriga. En sådan uppfattning skulle

kunna förebyggas exempelvis genom att flytta bestämmelserna om deras placering till regeringsstadgan. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* finner det för sin del vara oklart, huruvida de till regeringskansliet knutna statsråden skall ingå i regeringen eller icke, särskilt som det i grundlagsförslaget saknas ett stadgande om att regeringen skall utgöras av statsråden. *Regeringsrådet Hjern* anser beteckningen »regeringskansli» för det nya organet icke vara särskilt lyckad. Denna benämning bör i stället vara den sammanfattande beteckningen på alla statsdepartementen, m. a. o. utgöra en direkt motsvarighet till den nuvarande benämningen »Kungl. Maj:ts kansli». Det nya organet synes lämpligen kunna få övertaga benämningen »statsrådsberedningen», vilken är både invand och ej heller direkt missvisande.

Några remissorgan ifrågasätter om icke paragrafen bör upptaga bestämmelser om antalet statsråd. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* finner det sålunda lämpligt, att grundlagen upptager bestämmelser om högsta antalet statsråd, varvid marginalen till nuvarande antal bör göras vid, förslagsvis 18 eller 20. Genomföres förslaget om ministerråd och beslut efter omröstning i detta, får nämligen antalet statsråd en helt annan konstitutionell betydelse än för närvarande. *Hovrätten för Västra Sverige* erinrar om att utredningen i sitt betänkande angående regeringsarbetet (SOU 1958: 14) föreslagit, att antalet regeringsledamöter i lag maximeras till 18. Detta förslag upprepas i motiven till förevarande paragraf. Den möjlighet till utökning av statsrådskretsen, som sålunda föreslås, kan enligt hovrätten synas tillräcklig för avsevärd tid och borde således kunna medföra att maximiantalet utsättes i regeringsformen. Antalet ledamöter i riksrätten och riksdagen är för övrigt närmare angivet i förslaget till regeringsform. Om det emellertid ej skulle anses lämpligt att bestämma högsta antalet statsråd i grundlagen, så bör det enligt hovrättens mening dock i denna lag finnas en uttrycklig hänvisning till den särskilda lag i ämnet, som utredningen förutsätter skola komma till stånd. *Svea hovrätt* förordar att en föreskrift om lagform för regler angående antalet statsråd skall kvarstå i grundlagen. *Besvärssakkunniga* påpekar, att enligt motiven (SOU 1963: 17 s. 343) lag i princip ej skall kunna stiftas i annat ämne än sådant, för vilket lagformen stadgats i grundlagen. Om denna metodik skall tillämpas, erfordras enligt de sakkunnigas mening en uttrycklig föreskrift i grundlagen om att det högsta antalet statsråd skall bestämmas i lag.

Frågan om en reglering av antalet statsdepartement behandlas i några yttranden. För *regeringsrådet Hjern* förefaller författningsutredningens tanke vara att departementsindelningen alltjämt skall utgöra den organisatoriska grundvalen för rikets styrelse. Mot bakgrunden härav bör nuvarande grundlagsbestämmelse, som anger att antalet statsdepartement skall bestämmas genom en av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag, bibehållas och överföras till den nya författningen utan större sakliga förändringar. Visserligen har utredningen ej an-

sett det erforderligt att, såsom nu är fallet, antalet departement anges i lag, men det torde med fog kunna göras gällande, att riksdagen bör ha ett visst inflytande på riksstyrelsens organisation. I särskild lag bör alltså anges, hur många departement som skall finnas liksom även antalet statsråd utan departement. Enligt *Svea hovrätt* bör det beaktas, att tillskapandet av ett nytt departement är en åtgärd som kan få väsentlig politisk betydelse. Med hänsyn härtill ifrågasätter hovrätten, om icke riksdagens kontroll över antalet departement bör bestå samt vara föreskriven i grundlagen. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* uttalar sig för att maximiantalet departement samt de viktigaste bestämmelserna i den förordade regeringsstadgan regleras i lag. Länsstyrelsen förutsätter härvid, att lagstiftning sker med regeringens medverkan. Även *riksrevisionsverket* ifrågasätter lämpligheten av en sådan ändring att antalet departement, i motsats till vad som nu gäller, ej skall behöva anges i lag. Riksrevisionsverket framhåller att riksdagen ändock genom budgetregleringen har beslutanderätt i fråga om departementsorganisationen och att en föreskrift om antalet departement bör intaga en betydelsefull plats bland reglerna om rikets styrelse. *Statskontoret* utvecklar samma synpunkter. En utökning av antalet departement eller en sammanslagning av bestående departement kan — betonar statskontoret — ju svårligen ske utan motsvarande formella ändringar i statsbudgeten. Eftersom riksdagen således även fortsättningsvis kommer att behålla sin befogenhet att besluta om departementsorganisationen innebär utredningens förslag ingen faktisk ändring i gällande förhållanden. Det kan emellertid då också sägas, att en föreskrift att antalet departement skall anges i lag icke skapar särskilda hinder för sådana förändringar i departementsorganisationen, som kan befinnas önskvärda. Eftersom det otvivelaktigt kan anföras argument för att en så väsentlig regel beträffande rikets styrelse som denna icke skall meddelas enbart i form av budgetbeslut finner statskontoret det skäligt, att antalet statsdepartement fortfarande stadgas i lag.

Utredningens tanke att det skall kunna finnas statsråd, som utan att vara departementschefer handlägger vissa ärenden i departement, har i några remissvar föranlett särskilda uttalanden. *Hovrätten för Västra Sverige* förmenar, att dessa statsråd och deras allmänna ställning bör uttryckligen omnämnas i paragrafen. Av denna låter sig nämligen endast med svårighet utläsas, att andra regeringsledamöter än de där särskilt nämnda kan förekomma. *Statskontoret* ger uttryck för samma uppfattning. Möjligheten att genom ett arrangemang med s. k. fackkonsulter reglera arbetsfördelningen inom regeringen torde enligt statskontorets mening även framgent vara behövlig. Det måste emellertid förutsättas, att ett statsråd, som sålunda övertagit vissa ärenden, vid beredningen av dessa liksom hittills skall biträdas av personalen inom det departement dit ärendena hör. Under sådana förhållanden synes den av utredningen avsedda anknytningen till regeringskansliet kunna bli

rent formell. Statskontoret ifrågasätter därför om icke andra konsultativa statsråd än de som i regeringskansliet skall syssla med samordnings- och granskningsuppgifter borde i grundlagstexten avskiljas som en särskild kategori. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* ifrågasätter, bl. a. med hänsyn till konsekvenserna i fråga om ansvaret, lämpligheten av att slopa den nuvarande regeln i § 5 regeringsformen om att Konungen äger förordna annan ledamot av statsrådet att i departementschefens ställe föredraga ärenden. Varje statsråd bör nämligen ha ett fixerat formellt ansvar för sitt ämbetsområde och i ministerråd bör alla departement (särskilda ämbetsområden för statsråd) vara företrädda. Detta bör enligt länsstyrelsens mening lämpligen vara fastslaget i grundlag. *Svea hovrätt* erinrar om att det framlagda förslaget till regeringsform icke upptar någon föreskrift om att ärendenas fördelning mellan departementschefer och s. k. fackkonsulter skall offentligen kungöras. En sådan föreskrift synes hovrätten knappast heller erforderlig. Hovrätten vill dock, icke minst med hänsyn till den tänkta vidsträckta beslutanderätten för enskilt statsråd, betona vikten av att ett dylikt kungörande sker.

Allmänt kritisk till tanken att låta fackkonsulter handlägga vissa grupper av ärenden i departement är *regeringsrådet Hjern*. Enligt hans mening är det tvivel underkastat om ett sådant arrangemang, som överensstämmer med gällande praxis, verkligen bör lagfästas. Lyckas man med att få till stånd en rationell indelning av departementsärendena, torde utrymme saknas för att vissa statsråd utan departement tillskapas för handläggning av speciella departementsärenden. Fackkonsulter av detta slag kan ej heller få samma auktoritet som departementscheferna. Härtill kommer att dessa statsråd icke har egen personal i erforderlig utsträckning utan får dela denna med vederbörande departementschef. Detta är ytterligare ägnat att försätta fackkonsulterna i ett visst underläge. Riktigare synes vara, att antalet departement blir på så sätt bestämt att dylika arrangemang, vilka får betraktas som nödlösningar, i fortsättningen kan undvikas. En ökad decentralisering av departementsärendena torde vara ytterligare ägnad att minska behovet av statsrådsposter av ifrågavarande slag.

Synpunkter på departementsindelningens närmare utformning och departementens inre organisation framföres i några yttranden. *Regeringsrättens ledamöter* betonar, att utvecklingen under senare år otvivelaktigt gått i sådan riktning att uppgiften att taga initiativ och att planera för framtiden ävensom det politiska beslutfattandet över huvud ter sig som regeringsverksamhetens kärnområde. Denna utveckling har också redan satt spår i organisationen av den centrala förvaltningen. Sålunda har departementens statssekreteraravdelningar snabbt vuxit ut, medan expeditionschefsavdelningarna, som i huvudsak syssla med förvaltningsuppgifter i trängre mening, i stort sett blivit oförändrade. Även om nämnda uppgifter i stor utsträckning decentra-

liserats till lägre myndigheter, finns emellertid så många kvar, att hänsynen till dem icke får glömmas bort vid organisationen av regeringsarbetet. Särskilt i fråga om ärenden av mera rättslig natur är det enligt ledamöternas mening av vikt, att ärenden av enahanda eller närliggande beskaffenhet handlägges inom samma departement samt att i varje departement finns duglig och för sin uppgift skolad arbetskraft, åt vilken handläggningen kan anförtros. I ett tillägg till regeringsrättsledamöternas yttrande utvecklar *regeringsrådet Hjern* ingående sina synpunkter på samma frågor. Han erinrar om att man hittills sökt åvägabringa en sådan ordning att i huvudsak likartade eller närbesläktade ärenden hänförts till ett och samma departement. Tid efter annan, senast den 1 juli 1963, har jämkningar vidtagits i departementsindelningen antingen för att en sådan jämkning fallit sig naturlig med hänsyn till ändrade förhållanden eller för att lätta ett visst departements arbetsbörda. Departementsindelningen är emellertid icke i alla avseenden idealisk ens som den nu är beskaffad. Genomförandet av en författningsreform nödvändiggör otvivelaktigt att en översyn av departementsindelningen vidtages utifrån de ändrade förutsättningar, som den nya författningen uppställer. Utredningen synes ha tänkt sig att i den regeringsstadga, varom talas i 2 § andra stycket, bestämmelser skall intagas rörande ärendenas fördelning mellan olika departement. Vid utarbetandet av denna stadga bör enligt regeringsrådet Hjerns mening prövas vilka ärenden som har ett sådant samband, att de lämpligen bör hänföras till samma departement. Ett reformkrav som därvid anmäler sig är att polisväsendet och den därtill hörande lagstiftningen lägges under justitiedepartementet. Polis, åklagare och domstolar bildar en homogen ämnesgrupp, reglerad i rättegångsbalken. Ett annat exempel utgör vallagstiftningen, som bör läggas på ett enda ställe, företrädesvis på justitiedepartementet. För närvarande råder den besynnerliga och irrationella ordningen att frågor rörande den allmänna vallagen behandlas i justitiedepartementet under det att frågor angående den kommunala vallagen handlägges i inrikesdepartementet. Det är möjligt, att kravet på att ett visst samband skall finnas mellan de ärenden, som hänföres till samma departement, nödvändiggör inrättandet av flera departement än som för närvarande finnes. Detta synes dock ej böra lägga hinder i vägen för genomförandet av angelägna reformer. En riktpunkt vid uppgörande av ny departementsindelning bör vidare vara, att departementen bibehålles som relativt små enheter. Vad gäller frågan om departementens inre organisation anför regeringsrådet Hjern.

Om det således är av stor betydelse att departementsindelningen blir rationellt utformad, är det ej mindre angeläget för regeringsarbetets effektiva bedrivande, att varje särskilt departement får en så ändamålsenlig organisation som möjligt. Den viktiga frågan om departementens inre organisation har utredningen ej ägnat något större intresse. Det förhåller sig dock så att den interna departementsorganisationen för närvarande lämnar

åtskilligt övrigt att önska. Detta är i själva verket knappast ägnat att förvåna, eftersom organisationen i stort sett lämnats orubbad under årtionden samtidigt som både arbetsuppgifternas art och antal under påverkan av samhällsutvecklingen radikalt förändrats.

Det framstår följaktligen som angeläget att innan en författningsreform föres i hamn de olika departementens inre organisation och personalbehov göres till föremål för mera inträngande och verklighetsbetonade överväganden. Så har nyligen skett på utrikesförvaltningens område; turen bör nu vara kommen till de övriga departementen.

Vad som framstår som en påtaglig brist i departementsorganisationen är att de olika departementen saknar en enhetlig ledning. Visserligen betecknas fackministrarna med egna departement som departementschefer men chefer i detta ords gängse mening är de likväl inte. Fackministrarnas chefsskap bör främst vara av politisk natur, och det synes lämpligt att de vid sin sida ha politiskt inriktade eller förankrade statssekreterare. I övrigt bör departementen i huvudsak bestå av en högt kvalificerad tjänstemannastab, vari ingår jurister, ekonomer och andra specialister. Ledningen av denna tjänstemannakader bör ankomma på en opolitisk departementschef, d. v. s. en tjänsteman i hög ställning, vilken jämväl förutsättes skola svara för kontinuiteten inom departementet och kvarstå på sin post oberoende av växlingarna på taburetten (jfr förhållandena i Danmark och Norge). På grund av departementens till följd av arbetsuppgifternas art skiftande beskaffenhet torde man få räkna med att organisationen ej blir likartad i alla departement. Vad som är väsentligt är emellertid att varje departement till sitt förfogande får en fast kader av dugande opolitiska tjänstemän.

2 §.

Svea hovrätt har icke något att erinra mot de föreslagna stadgandena i paragrafen.

De i paragrafens första stycke upptagna bestämmelserna om remissförfarandet såsom ett led i regeringsärendenas beredning har rönt särskild uppmärksamhet i intresseorganisationernas remissyttranden. Överlag har en positiv inställning till förslaget kommit till uttryck i dessa yttranden.

Riksförbundet Landsbygdens folk och *Sveriges lantbruksförbund* finner starka motiv föreligga för att grundlagsfästa även organisationernas rättigheter att genom remissförfarandet tillkännage sin uppfattning i skilda frågor. *Landsorganisationen i Sverige* förklarar sig icke ha något att erinra mot förslaget.

Flera intresseorganisationer har i anslutning till sin behandling av de föreslagna bestämmelserna redovisat allmänna synpunkter på organisationernas roll vid statsmakternas beslutfattande och på kommittéväsendet och remissförfarandet. *Tjänstemännens centralorganisation* poängterar, att organisationernas kontakter och möjligheter till samverkan med staten ligger inom bl. a. utredningsväsendets ram. I fråga om de offentliga utredningarna finner organisationen det angeläget att få till stånd en ordning, där man i möjligaste mån skiljer mellan uppgiften att insamla och bearbeta

fakta och uppgiften att framlägga förslag grundade på dessa fakta. Själva utredningsmaterialet skulle därigenom i större utsträckning än vad som nu sker kunna göras offentligt tillgängligt på ett tidigare stadium. Att en fråga göres till föremål för utredning medför i allmänhet icke, att den allmänna debatten upphör, i varje fall inte om det är en fråga, som är av större betydelse. Däremot riskerar man, att debatten blir förd på ett föråldrat, ofullständigt eller rent av direkt oriktigt underlag. Härigenom kan uppstå en låsning av ståndpunkter, som är svår att komma tillrätta med, när utredningen i sinom tid redovisar faktiska omständigheter. Till organisationernas viktigare uppgifter hör remissbehandling av utredningsförslag. Organisationen finner det angeläget, att remisstiden blir längre än vad som nu ofta är fallet. För kort remisstid kan leda till illa underbyggda yttranden. Särskilt för centralorganisationer, som har underremisser att ta hänsyn till, blir det svårt att hinna få den önskvärda kontakten med medlemsopinionen, om remisstiden är kort. I propositioner och annat material, där remissyttranden redovisas, bör referaten så objektivt som möjligt återge de olika remissinstansernas ståndpunkter. Sker ett ensidigt urval så att uteslutande eller huvudsakligen argument, som stödjer ett följande definitivt förslag, medtas, rubbas förtroendet för och värdet av hela remissförfarandet. *Sveriges akademikers centralorganisation* utvecklar i stort sett samma synpunkter. *Fredrika-Bremer-Förbundet* anser de enskilda sammanslutningarnas remissverksamhet utgöra en viktig grund för vidmakthållande av den opinionsbildning, som är nödvändig för en demokratis fortbestånd. Denna verksamhet medför också, att större grupper av medborgare får kunskap om reformer innan dessa beslutats. Den formulering, som bestämmelserna i paragrafen fått, hoppas förbundet icke skall medföra en begränsning i omfattningen av nuvarande remissförfarande. Även förbundet framhåller vikten av att tiden för avgivande av remissvar blir tillräckligt lång. Enligt förbundets mening bör en föreskrift, som verkar i denna riktning, intagas i regeringsstadgan. *Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund* och *Sveriges allmänna exportförening* konstaterar i ett gemensamt remissyttrande, att man i förevarande paragraf grundlagsfäst den roll de enskilda sammanslutningarna spelar vid statsmakternas beslutfattande. Organisationerna hälsar förslaget härutinnan med tillfredsställelse. Vid en internationell jämförelse ter sig kommitté- och utredningsväsendet i Sverige synnerligen välutvecklat. Härvidlag intar de enskilda sammanslutningarna en central ställning, när det gäller att klarlägga sakförhållandena och den opinion, som ett förslag väcker hos de därav berörda. På så sätt skapas förutsättningar för ett tillfredsställande sakligt underlag för avgörandena i de politiska instanserna. Enligt organisationernas uppfattning torde erfarenheten ha givit vid handen, att remissförfarandet är förtjänt av en vidsträckt tillämpning. Också dessa organisationer framhåller vikten av att skäligt rådrum ges för be-

svarande av remisser och att redovisningen av de i remissvaren framkomna synpunkterna sker objektivt och så fullständigt som möjligt. I organisationernas yttrande beröres även ett av det ökade internationella samarbetet aktualiserat problem. Kontakter och överläggningar i internationella samarbetsorgan sker, framhåller organisationerna, oftast utan deltagande av representanter för näringslivet. Dessa överläggningar kan leda fram till preliminära överenskommelser och förslag, om vilka enighet — kanske efter långvariga förhandlingar — uppnås. Att därefter få ändringar till stånd ter sig många gånger svårt. Först när ett mer eller mindre definitivt förslag föreligger, brukar remissinstanserna få tillfälle att yttra sig. Det synes organisationerna angeläget att de enskilda sammanslutningarna även i fall som dessa i lämplig form ges tillfälle att inkomma med synpunkter på ett så tidigt stadium, att en detaljgranskning av förslagen är meningsfull. När så är möjligt bör plats i förhandlingsdelegationerna beredas åt representanter för näringslivet.

Även av remissorgan utanför intresseorganisationernas krets har utredningsförslaget i denna del fått ett positivt mottagande. *Kammarrätten* förklarar sig sålunda med tillfredsställelse ha tagit del av förslaget att i fråga om regeringsärendenas handläggning regler om remissförfarandet alltjämt skall finnas i regeringsformen. Genom dessa grundlagsregler understrykes icke endast att regeringsärendena skall prövas och avgöras på ett så allsidigt material som möjligt utan även vederbörande myndigheters rätt och plikt att självständigt framföra sina synpunkter i ämnen berörande deras verksamhet. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser likaledes, att utredningen anfört goda skäl för att bibehålla den nuvarande regeln i § 10 regeringsformen i sak oförändrad. Länsstyrelsen vill emellertid framhålla, att ordet »erforderlig» liksom det nuvarande »nödiga» rimligen bör tolkas objektivt, så att remiss sker så snart över huvud något, som kan tjäna till belysning av ärendet, kan inhämtas. Vidare bör enligt länsstyrelsen beaktas betydelsen av tillräckliga remisstider för att remissförfarandet skall ha någon reell innebörd.

Svenska samernas riksförbund föreslår, att samernas årliga landsmöte erhåller grundlagsfäst rätt att avge yttrande i vissa frågor, t. ex. frågor rörande renbeteslagstiftningen.

Frågan om en begränsning av remisserna tas upp av *regeringsrättens ledamöter*. Mot förslaget att i fråga om beredningen av regeringsärenden bibehålla den nuvarande grundlagsbestämmelsen i § 10 regeringsformen till sin innebörd oförändrad synes enligt ledamöternas uppfattning icke vara något att erinra under den av utredningen angivna förutsättningen att myndigheternas självständighet ej rubbas. Emellertid utgör remissförfarandet numera en tung belastning för myndigheterna, och det är därför önskvärt, att remisserna begränsas i görlig mån och på lämpligt sätt fördelas mellan myndigheterna. Utredningens förslag att i förevarande paragraf skall omnämnas

det redan i stor utsträckning förekommande förfarandet att bereda enskilda sammanslutningar tillfälle att yttra sig föranleder från ledamöternas sida icke annan erinran än att det av stadgandet bör klart framgå, att det ankommer på regeringen att avgöra vilka sammanslutningar som i förekommande fall skall erhålla sådant tillfälle. Ordet »skola» i första punktens andra led torde därför lämpligen utbytas mot »böra». I ett tillägg till yttrandet framhåller *regeringsrådet Hjern,* att utredningen utan vidare synes ha godtagit den ordning för upplysningars inhämtande, som för närvarande tillämpas. Denna ordning är dock behäftad med vissa brister. Särskilt allvarlig är den belastning remissförfarandet utgör för domstolar och förvaltningsorgan. Kommittéväsendet har numera fått en sådan omfattning, att detsamma årligen avsätter en stor mängd betänkanden och promemorior, ofta både omfångsdigra och innehållsrika. Å andra sidan är inte ämbetsverkens personal så dimensionerad, att den alltid räcker till för att med erforderlig omsorg ägna sig åt remisserna. Den yttersta orsaken till att remissförfarandet blivit en tung börda för domstolar och ämbetsverk är otvivelaktigt, att det svenska kommittéväsendet nu fått sådana proportioner, att det starkt kan ifrågasättas, om inte denna gren av statsverksamheten är mogen för en radikal omläggning. Det måste enligt regeringsrådets mening beklagas att utredningen förbigått detta viktiga ämne. Kommittéväsendet utgör det instrument regeringen nästan alltid begagnar sig av för olika spörsmåls närmare utredande. I botten på de flesta stora och betydelsefulla regeringsbeslut ligger ej sällan ett kommittébetänkande. Det kan därför ej anses tillfredsställande, att den nya regeringsformen förbigår kommittéväsendet med total tystnad. En rimligt proportionerad och effektivt verkande utredningsapparat får naturligtvis konsekvenser också för remissförfarandet på så sätt att detsamma ej längre behöver alltför mycket inkräkta på det ordinarie arbetet inom statsfövaltningen. Bibehålles emellertid kommittéväsendet i nuvarande skick finns det enligt regeringsrådets uppfattning anledning understryka vikten av att regeringen begränsar remisserna till vad som är oundgängligen nödvändigt. Att i grundlagstexten utmärka detta förhållande synes dock ej nödvändigt. Däremot torde i den tillämnade regeringsstadgan böra införas bestämmelser i ämnet. Vad angår remisstidens längd får myndigheterna stundom alltför kort tid på sig att besvara remisser. Det kan ifrågasättas, om det icke direkt i regeringsformen bör utmärkas, att remissinstanserna skall komma i åtnjutande av skäligt rådrum. Vad särskilt angår förslaget, att jämväl enskilda sammanslutningar skall i den omfattning som prövas lämplig beredas tillfälle att yttra sig i ärenden inom sina intresseområden, är det tydligt, att detta förslag — vilket innebär en nyhet i förhållande till gällande rätt — går alldeles för långt. Inom landet finns ett mycket stort antal sammanslutningar av det slag, varom i paragrafen talas, och det bör rimligen icke komma i fråga att varje sammanslutning skall äga ett direkt anspråk på att bli hörd i de ärenden, som rör sammanslutningens intresse-

område. Visserligen stadgas att remiss till sådana sammanslutningar skall begränsas i den omfattning, som finnes lämplig, men det ligger i sakens natur, att det är svårt att få till stånd en sådan begränsning, om i lagen uttryckligen fastslås att enskilda sammanslutningar skall få tillfälle att yttra sig. Då anledning finnes förmoda att stadgandet kan ge upphov till mycket irritation från de sammanslutningars sida, vilka ställs utanför en remiss, förordas att något stadgande i ämnet ej upptages. Följden härav blir att nuvarande praxis även i fortsättningen bör upprätthållas, d. v. s. regeringen bestämmer själv vilka enskilda instanser, som från fall till fall skall höras.

Utformningen av de i paragrafens första stycke upptagna bestämmelserna föranleder vissa erinringar från *besvärssakkunniga*. Göres en lag om förvaltningsförfarandet tillämplig på handläggningen av regeringsärende, som angår enskild, blir — framhåller besvärssakkunniga — vad i paragrafens första stycke sägs om regeringsärendes beredning genom inhämtande av upplysningar och yttranden överflödigt för denna grupp av regeringsärenden, eftersom motsvarande bestämmelser måste antagas bli meddelade i en lag om förvaltningsförfarandet. Däremot kan det vara motiverat att meddela ifrågavarande beredningsregel för övriga regeringsärendens del, t. ex. lagstiftningsärendena. För förvaltningsärenden, vilka angår enskilda, är det en grundläggande regel att den enskilde skall beredas tillfälle att yttra sig, innan ärendet avgöres. Skall i grundlagen en å regeringsärenden över huvud tillämplig bestämmelse meddelas om yttrandens inhämtande vid regeringsärendes beredning, synes därför däri böra ingå även en föreskrift om enskild parts hörande. En sådan processuell regel synes emellertid ej höra hemma i grundlagen. Bättre vore därför om första stycket i paragrafen omformulerades till ett stadgande om inhämtande av yttrande från myndigheter, sammanslutningar och andra, som finnes böra höras.

Stadsfullmäktige i Göteborg framhåller angelägenheten av att kommunerna i alla frågor, som är av vikt för dem, beredes tillfälle att inkomma med yttrande, i vissa fall lämpligen genom kommunförbunden.

Vad angår den i paragrafens andra stycke upptagna bestämmelsen om en särskild regeringsstadga, vari skall intagas närmare föreskrifter om regeringsärendenas handläggning, framhåller *kammarrätten*, att den antydda regleringen närmast synes taga sikte på vissa av regeringsärendenas natur betingade inskränkningar i de allmänna regler om förvaltningsförfarandet som avses skola inflyta i den tillämnade lagen i detta ämne. Det synes då naturligt att dylika från de allmänna reglerna avvikande specialbestämmelser meddelas i lag eller eljest beslutas under medverkan av riksdagen i någon form. Av bestämmelserna i paragrafens andra stycke och 3 § första stycket lär dock framgå, att utredningen tänkt sig att regeringen skulle besluta i denna angelägenhet. Möjligt är, att denna ståndpunkt föranletts av en huvudsaklig bedömning av vad regeringsstad-

gan kommer att innehålla i sin helhet. Kammarrätten förutsätter att, i den mån i regeringsstadgan kommer att upptagas föreskrifter som avviker från det lagreglerade förvaltningsförfarandet, stadgan i dessa delar dock underställes riksdagens bedömande. I anslutning härtill vill kammarrätten, med hänsyn till att regeringen handlägger besvärsmål — ofta av prejudicerande innebörd — framhålla angelägenheten av att i sådana mål i möjligaste mån upprätthålla samma regler, som gäller för motsvarande mål hos förvaltningsmyndigheterna. Detta är särskilt angeläget i fråga om viktigare delar av förfarandet såsom beträffande beslutsmotiveringar o. dyl. Även *besvärssakkunniga* finner bestämmelsen i paragrafens andra stycke ge anledning till anmärkningar. Enär den i 10 § andra stycket intagna föreskriften, att grundläggande bestämmelser om förvaltningsförfarandet skall ges i lag, fått sin plats i en paragraf, som avhandlar förvaltningsmyndigheternas uppgifter, måste den slutsatsen dragas, att denna föreskrift icke är avsedd att tillämpas på handläggningen av regeringsärenden. Denna uppfattning bestyrkes även av förevarande stadgande i 2 § andra stycket, att närmare föreskrifter om regeringsärendenas handläggning meddelas i en särskild regeringsstadga. Intet finnes att erinra mot att handläggningen av regeringsärenden, tillhörande området för de ledande statsuppgifterna, regleras i en stadga. Med avseende å sådana regeringsärenden, vilka rör enskilda medborgare och deras rättigheter, vore det emellertid högst otillfredsställande, om icke en lika betryggande förfarandeordning skulle gälla som vid administrativa partsärendens handläggning hos de under regeringen verksamma förvaltningsmyndigheterna. Bestämmelsen i 2 § andra stycket synes därför böra omarbetas och få det innehållet, att de grundläggande bestämmelser om förvaltningsförfarandet, som meddelas i lag, skall iakttagas vid handläggning av regeringsärende, som angår enskild. »Handläggning av ärende» användes vanligen synonymt med förvaltningsförfarandet och betecknar följaktligen myndighets verksamhet i ett ärende från och med dess uppkomst till och med de sista expedierings- och verkställighetsåtgärderna. Med »beredning av ärende» åsyftas däremot i regel allenast det skede av handläggningen, under vilket ärendet iordningställes för avgörande. I 2 § övergår lagtexten oförmedlat från »beredning» i första stycket till »handläggning» i andra stycket. Språkligt vore att föredraga om det i andra stycket skrevs »regeringsärendenas beredning och handläggning i övrigt». *Länsstyrelsen i Uppsala län* ifrågasätter om icke regeringsstadgan för vinnande av erforderlig fasthet i regeringsärendenas handläggning bör tillkomma under medverkan av riksdagen. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser för sin del att de viktigaste bestämmelserna i regeringssstadgan bör regleras i lag.

Statskontoret anser att, i den mån reglerna om regeringsärendenas fördelning mellan de olika departementen skall ingå i den särskilda regeringsstadgan, denna stadga lämpligen bör behandlas i 1 §. Skulle däremot dessa

regler intagas i en separat författning, torde i stället denna författning böra omnämnas i nämnda paragraf.

Regeringsrådet Hjern finner det visserligen ha varit för mycket begärt att utredningen skulle ha utarbetat förslag till all följdlagstiftning. Den speciella betydelse, som måste tillmätas regeringsstadgan, hade enligt regeringsrådets mening dock bort föranleda att åtminstone förslag till sådan stadga framlagts samtidigt med författningsförslaget.

Utredningens i motiven till förevarande paragraf gjorda uttalande, att det i regeringsprotokollet bör antecknas vilka statsråd som deltagit i beredningen av ett ärende, föranleder *länsstyrelsen i Jönköpings län* till den anmärkningen, att utredningen icke närmare analyserat det konstitutionella ansvaret. Detta får enligt länsstyrelsen även konsekvenser för hela den formella konstruktionen av regeringens arbete i 3—5 §§ förevarande kapitel. Länsstyrelsen vill därför förorda en omprövning av berörda paragrafer. Det framhålles i förevarande sammanhang, att en icke oväsentlig del av beredningen inom statsrådskretsen för närvarande sker helt informellt. Länsstyrelsen ställer frågan om också sådana kontakter skall antecknas och i så fall var gränsen över huvud skall dragas. *Länsstyrelsen i Uppsala län* påpekar, att det kan visa sig lämpligt att i regeringsstadgan införa vissa föreskrifter om gemensam beredning, särskilt som det i utredningsförslaget förutsatts att flera statsråd deltager i beredningen av vissa ärenden. Länsstyrelsen ifrågasätter i likhet med länsstyrelsen i Jönköpings län hur ansvarsfrågan i dylika fall skall lösas.

3 och 4 §§.

Den av utredningen förordade uppdelningen i tre olika beslutsformer för regeringsärendenas avgörande, nämligen beslut i konselj, beslut i ministerråd och beslut av enskilt statsråd, har föranlett skilda bedömanden av de remissorgan, som närmare behandlat förslaget.

En i huvudsak positiv inställning till förslaget redovisas i yttrandena från *länsstyrelserna i Älvsborgs, Jämtlands* och *Norrbottens län* samt *Tjänstemännens centralorganisation. Hovrätten för Skåne och Blekinge* och *Föreningen Sveriges häradshövdingar* har intet att erinra mot förslaget. Även *hovrätten för Västra Sverige* har i princip förklarat sig godtaga förslaget.

Länsstyrelsen i Kristianstads län finner förslaget böra ses mot bakgrunden av utredningens strävan att åstadkomma harmoni mellan statslivets formella och reella sida. Något fastställande av det faktiska beslutfattandet inom regeringen synes det enligt länsstyrelsens uppfattning ej heller genom den föreslagna ordningen kunna bli fråga om; därtill är de praktiska förhållandena alltför skiftande.

En kritisk hållning till förslaget intar *justitieråden Hedfeldt* och *Conradi, regeringsrättens ledamöter, statskontoret, länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings* och *Västernorrlands län* samt *besvärssakkunniga.*

Övriga remissorgan, som närmare behandlat den föreslagna uppdelningen i tre olika beslutsformer, har utan att taga en mera bestämd ståndpunkt till förslaget framfört synpunkter på vissa enskildheter i detsamma.

De remissorgan, som uttalat sig positivt om förslaget, finner den föreslagna ordningen för regeringsärendenas avgörande vara mera ändamålsenlig än den nu gällande. För *länsstyrelsen i Älvsborgs län* framstår sålunda de nuvarande bestämmelserna såsom i hög grad otidsenliga. Mångfalden av konseljärenden har framtvingat en handläggning, som visserligen formellt men ej reellt överensstämmer med de i grundlagen angivna beslutsformerna. Den nuvarande anhopningen av regeringsärenden gör det praktiskt taget omöjligt för statsråden att sätta sig in i alla de ärenden, som blir föremål för konseljbeslut, och det är under sådana förhållanden otillfredsställande, att sådana statsråd skall göras ansvariga för besluten. Flertalet av konseljärendena är för övrigt icke av sådan art, att de kan anses påkalla statsrådens gemensamma behandling. Länsstyrelsen anser därför, att regeringsarbetet är i behov av en rationalisering, och de förslag härutinnan, som utredningen framlagt, finner länsstyrelsen ändamålsenliga. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* vill i likhet med utredningen betona vikten av en fast organisation av det kollektiva momentet i regeringsarbetet. Vidare anser länsstyrelsen, att såväl den formella beslutanderätten som det konstitutionella ansvaret bör ligga hos enskilt statsråd i de ärenden, som denne själv har att avgöra. En förutsättning för att det av utredningen framförda förslaget skall få avsedd verkan är emellertid att antalet ärenden, som skall avgöras av enskilt statsråd, blir så stort, att ministerrådsbehandlingen icke får karaktär av enbart registreringsförfarande som nuvarande konseljbehandling har. *Tjänstemännens centralorganisation* påpekar, att ett genomförande av utredningens förslag skulle få till följd att i ärenden, som reellt avgöres och lämpligen bör avgöras av enskilt statsråd, den formella beslutanderätten liksom det konstitutionella ansvaret också kommer att ligga hos denna regeringsledamot. Detta finner organisationen medföra uppenbara fördelar. Statsråden blir härigenom i stånd att lämna mera omedelbara och definitiva besked än under nuvarande förhållanden. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser, att uppdelningen i konseljärenden, ministerrådsärenden och statsrådsärenden skapar förutsättningar för regeringsarbetets rationella bedrivande och för genomförandet av önskvärda förbättringar. *Hovrätten för Västra Sverige* finner likaledes förslaget möjliggöra en betydande rationalisering av regeringsarbetet samtidigt som det skulle tillgodose önskemålet om ett närmande av form och realitet till varandra.

Justitieråden Hedfeldt och *Conradi, regeringsrättens ledamöter, stats-*

kontoret, länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings och *Västernorrlands län* samt *besvärssakkunniga* har med mer eller mindre skiftande motiveringar ställt sig kritiska till vad utredningen föreslagit i fråga om formerna för regeringsärendenas avgörande.

Synpunkten att förslagets genomförande skulle — utan att något i sak vinnes — försvåra regeringsarbetet med besvärande formaliteter, utvecklas bl. a. av *justitierådet Hedfeldt*. Såsom vägledande synpunkt för förslaget har utredningen angivit, att form och realitet i författningslivet bör bringas i bättre överensstämmelse med varandra. Det omdömet förefaller dock berättigat, att utredningen endast tyngt regeringsärendenas handläggning genom att införa formella svårigheter, vilka nu icke är för handen. De mest framträdande nyheterna i förslaget är två: för viktigare ärenden införes ett nytt institut, kallat ministerrådet, samt för det stora flertalet ärenden formell — icke som nu blott reell — ministerstyrelse. Den första fråga som inställer sig är den, huru kompetensfördelningen skall göras mellan ministerrådet och enskilt statsråd. Något svar härpå har utredningen icke givit; det förutsättes att regeringen själv utfärdar bestämmelser härom. Det kan betvivlas, att en dylik reglering över huvud är möjlig annat än i allmänna drag. I det dagliga arbetet måste säkerligen ministerstyrelsens omfattning bestämmas huvudsakligen på samma sätt som nu, nämligen genom praxis. Självfallet måste inom regeringsarbetet finnas utrymme för informellt samråd mellan två eller flera regeringsmedlemmar, s. k. beredning. Utredningen har också i sina motiv hänvisat härtill. Därutöver har utredningen emellertid förvandlat den viktigaste formen av dylikt samråd, den s. k. allmänna beredningen vari alla statsrådets ledamöter deltager, till en officiell institution, ministerrådet. Det är oklart, vad utredningen avser att vinna med detta. I motiven talas på denna punkt om syftet »att främja det kollektiva momentet i regeringsarbetet», men det lär icke kunna påstås annat än att detta moment redan nu är väl tillgodosett. Förvandlingen av den allmänna beredningen till ett ministerråd skulle väl icke vara så betänklig, om den icke medförde svårigheter på det formella planet. Fördelen med den nuvarande ordningen har varit frånvaron av tyngande former, möjligheten att anpassa överläggningsformen efter ärendets art. I ett ministerråd måste bland annat anställas formlig omröstning. Regler härom finnes icke i förslaget; i motiven sägs att vanliga regler om beslut i kollegiala församlingar bör gälla. Det är överflödigt att utveckla det verklighetsfrämmande i detta antagande. Kravet på protokollföring medför en komplicering av det nuvarande protokollsarbetet utan motsvarande nytta. Därest med det föreslagna stadgandet, att reservation skall antecknas i protokollet, avses en skyldighet för varje statsråd att taga ställning till varje ärende och i förekommande fall anmäla avvikande mening, är förslaget orimligt. Vad sålunda anförts om de två större nyheterna i förslaget belyser påståendet, att utredningen med sitt förslag — utan att vinna något i sak

— endast försvårat arbetet med besvärande formaliteter. Den nu gällande ordningen är, fortsätter justitierådet Hedfeldt, ett gott exempel på hur praxis har förändrat en gammal, alltför tungt arbetande form och fyllt den med nytt innehåll. Konseljen innebär numera framför allt en ordning, varigenom statsrådets samtliga ledamöter hålles underrättade om vilka ärenden som förekommer till avgörande. Därigenom vinnes — utan några skrivna regler — att den reella ministerstyrelsen begränsas till vad som är praktiskt erforderligt, framför allt den stora mängden mindre viktiga ärenden, medan de mera betydelsefulla frågorna effektivt sållas ut. Likaså vinnes en lösning av problemet om ett ärendes anknytning till två eller flera statsråd, något som utredningen alltför litet berört. Vidare sammanfattas och registreras i konseljen alla regeringsärenden, varigenom uppnås en önskvärd rytm i arbetet. Den öppna, skriftliga redovisningen av ärendena genom konseljlistorna underlättar offentlig insyn, till gagn icke minst för pressen. Någon anledning att frångå den fasta, väl utbildade ordning, som sålunda tillskapats i praxis, har utredningen icke anfört. Justitierådet Hedfeldt tillfogar att benämningar och yttre former icke är det väsentliga. Av vikt är, att en blivande organisation för regeringsärendena kan arbeta så lätt och ändå betryggande som fallet är med den nu gällande ordningen. *Justitierådet Conradi* instämmer i vad justitierådet Hedfeldt sålunda anfört.

Även *länsstyrelsen i Jönköpings län* betvivlar, att förslaget kommer att leda till en rationellare och bättre samt med de verkliga förhållandena mer överensstämmande formell ordning för regeringsarbetet. Länsstyrelsen erinrar bl. a. om att utredningen själv räknat med att omläggningen av det formella beslutsfattandet också skall få konsekvenser på ärendenas faktiska handläggning. Enligt länsstyrelsens mening är detta orealistiskt. Resultatet måste bli att en ny fiktion tillskapas, nämligen den att hela regeringen kollektivt beslutar i de viktigare regeringsärendena. En realbehandling i ministerrådet även av det relativt begränsade antal ärenden, som föreslås skola avgöras där, skulle taga orimligt mycket tid från vad utredningen själv anser vara de centrala regeringsuppgifterna. Det skulle också sannolikt föra med sig andra svåröverskådliga konsekvenser i fråga om det praktiska samarbetet inom regeringen, som för närvarande sker i kanske inte alltid idealiska men dock väl inkörda former. I en regering av annan typ — koalitionsregering eller samlingsregering — kan dessa konsekvenser tänkas bli än besvärligare, även om det där av politiska skäl kan vara nödvändigt att i väsentligt större utsträckning än i en enhetlig regering ha ingående överläggningar, eventuellt med omröstning, i viktigare frågor. Visserligen är det angeläget att främja det kollektiva momentet i regeringsarbetet men detta synes kunna ske utan nya grundlagsregler. Svårigheten att upprätthålla en regel om att statsråden skall kollektivt besluta i viktigare regeringsärenden anser sig länsstyrelsen böra illustrera med ett exempel, nämligen behandlingen av statsverkspropositionen. För länsstyrelsen är det up-

penbart att denna proposition icke skulle kunna realbehandlas i ministerrådet vare sig vid det tillfälle, då själva propositionen beslutas, eller tidigare vid en diskussion ledande till beslut eventuellt efter omröstning. Även om sistnämnda väg väljes och statsverkspropositionen delas upp i grupper av delbeslut, så lär det ändå vara praktiskt ogörligt både av tidsskäl och på andra grunder att realbehandla propositionen i sin helhet i hela regeringen. Statsrådens röster kan för övrigt inte i ett sådant sammanhang med lika värde vägas mot varandra i en omröstning. Det enda avsnitt av statsverkspropositionen, som skulle kunna behandlas så som utredningen tänkt sig, är finansplanen. Men detta kan i vart fall ej ske då denna plan formellt fastlägges. Länsstyrelsen kommer därför till slutsatsen, att den föreslagna ordningen i fråga om ministerrådet inte leder till att klyftan mellan den legala formen och de faktiska realiteterna försvinner. Enligt länsstyrelsen synes det också tveksamt, om det framlagda förslaget kan sägas leda till en bättre och rationellare ordning. Länsstyrelsen är närmast böjd att besvara denna fråga nekande. Ministerråden skulle sannolikt bli huvudsakligen registreringssammanträden liknande de nuvarande konseljerna. Vad särskilt angår spörsmålet om regeringsärendens avgörande genom beslut av enskilt statsråd påpekar länsstyrelsen, att beslut redan nu fattas vid eller i anslutning till beredning inför departementschefen ensam. Det övervägande flertalet av dessa ärenden torde emellertid vara av sådan natur, att de bör kunna genom decentraliseringsåtgärder överflyttas från regeringen till underordnade organ. Av återstoden torde för en stor grupp ärenden besluten föregås eller följas av mer eller mindre formella gemensamma beredningar mellan två eller flera statsråd. Dessa gemensamma beredningar har utredningen visserligen förutsatt skola förekomma i ungefär samma omfattning som nu. Länsstyrelsen är för sin del emellertid tveksam om detta är möjligt såsom förslaget utformats. Om den formella beslutanderätten lägges hos ett ensamt statsråd, torde risken vara stor för att efter hand även i sak nödvändiga och angelägna gemensamma beredningar och kontakter mellan departementen upphör. I en politiskt icke enhetlig regering kan komplikationerna bli ännu besvärligare. De antydda olägenheterna torde enligt länsstyrelsens uppfattning endast delvis kunna undanröjas genom föreskrifter i regeringsstadgan om gemensamma beredningar enligt utredningens tanke. Ehuru länsstyrelsen sålunda kommit till slutsatsen, att den föreslagna ordningen för regeringens beslutfattande och regeringsarbetets organisation inte fyller de krav utredningen själv uppställt, är länsstyrelsen ej beredd att förorda någon radikalt annan ordning. Ur många synpunkter skulle det »sannolikt vara lyckligast och bäst om den nuvarande ordningen kunde bibehållas med vissa jämkningar, men dessa torde då behöva bli så omfattande, att de bröt ramen». Länsstyrelsen vill därför endast föreslå en grundlig överarbetning av utredningens förslag. Enligt länsstyrelsens uppfattning bör det övervägas att i en instans (konselj eller ministerråd) formellt sam-

la alla beslut och/eller låta beslut i annan instans vara beroende av generella delegationsbeslut. Tyngdpunkten bör härvid under alla förhållanden ligga i ett formellt kollegium (de samlade statsråden). Om detta sedan presideras av statschefen eller av statsministern är av mindre vikt. Genom detta kollegium bör i någon form (åtminstone via ett generellt delegationsbeslut) alla regeringsärenden passera för en i huvudsak formell, beslutsregistrerande behandling av nuvarande konseljtyp; möjlighet bör dock finnas att taga ut tveksamma ärenden för ytterligare beredning och diskussion.

Synpunkter, liknande dem länsstyrelsen i Jönköpings län anfört, utvecklas av *statskontoret*. Enligt statskontorets uppfattning kan det visserligen te sig naturligt, att man söker anpassa beslutsformerna till den sedan länge konstaterade faktiska verkligheten. I så fall måste dock noga prövas, dels om hållbara kriterier kan formuleras för regeringsärendenas fördelning på olika beslutskategorier, dels om en sådan fördelning ter sig acceptabel med hänsyn till varje tänkbar ministärtyp. Statskontoret fortsätter.

Förslaget tycks i mycket hög grad vara betingat av utredningens allmänna syn på ministärens ställning. Den av utredningen föreslagna ordningen kan troligen fungera väl om ministären är homogen samt kännetecknas av utpräglad samarbetsvilja och starkt inbördes förtroende. Den ordning som kommer att stadgas bör emellertid i praktiken vara lämplig även för andra tänkbara ministärtyper, såsom en koalitionsministär eller en samlingsregering (samregering) hämtad ur partier med vitt skilda strävanden i frågor vid sidan av dem som föranlett samarbetet i regeringsställning. Om huvudregeln blir att — frånsett det ringa antalet särskilt uppräknade konseljärenden — alla ärenden som icke speciellt anges skola avgöras av enskilt statsråd, kan vid en heterogen ministär följden bli att de olika departementen kommer att bedriva var sin särpräglade politik, bestämd av departementschefens partitillhörighet och personliga intresseinriktning, och att möjligheterna till effektiv samordning blir starkt begränsade. En sådan utveckling kan visserligen, såsom utredningen framhåller, förebyggas genom ändringar i regeringsstadgan vid regeringens tillträde, men det synes icke finnas några egentliga garantier för att tillräckligt omfattande sådana ändringar verkligen kommer till stånd, allrahelst om tidigare erfarenhet saknas av en heterogen ministärs funktionssätt under den nya ordningen för handläggningen av regeringsärenden.

Det synes vara en brist att utredningen icke upptagit detta problem till närmare granskning. Trots att utredningen — vars särskilda betänkande om regeringsarbetet till betydande del bygger på intervjuer med ledamöter i krigsårens samlingsregering och i olika koalitionsministärer — betonar att den genomgående har strävat efter att förstärka det kollektiva momentet i regeringens verksamhet, synes den i själva verket ha ägnat större intresse åt att söka åstadkomma smidiga former för beslut i de mera renodlat administrativa ärenden, som icke kan beräknas engagera andra statsråd än föredraganden, än åt att klargöra hur ministärens samarbete om ett gemensamt program i praktiken skall gestalta sig.

En mera följdriktig ordning skulle vara att regeringsärendenas fördelning på olika kategorier skedde genom en successiv delegering från högre till lägre nivå. De ärenden, som icke reserverades för avgörande i konselj skulle

då avgöras i ministerråd, såvida icke särskilt föreskrivits att beslut finge fattas av enskilt statsråd. Denna kategoriindelning skulle därefter ha sin logiska fortsättning i en ytterligare delegering av olika ärendegrupper från regeringsnivå till centrala myndigheter, därifrån till regionala myndigheter o. s. v. och sålunda svara mot en inom förvaltningen redan allmänt vedertagen princip. Otvivelaktigt medför en sådan ordning, att konselj respektive ministerråd kommer att belastas med vissa ärenden, som icke i och för sig påfordrar kollegial handläggning. Det torde emellertid vara ofrånkomligt, att de kollektiva beslutsformerna även efter en reform enligt utredningens riktlinjer kommer att tjäna främst som registreringsinstrument; utredningen förutsätter exempelvis själv att när ett ärende diskuterats i allmän statsrådsberedning det följande avgörandet i ministerråd i viss mån blir en formalitet. Sannolikt kommer även framgent regeringens kollektiva beslut att de facto fattas i den endast på praxis grundade allmänna beredningen eller, såsom f. n. ofta sker, på än mindre formbundet sätt.

I några kritiska yttranden ifrågasättes lämpligheten av den föreslagna ordningen med två olika former för kollegiala beslut i regeringsärenden. I dessa yttranden ges uttryck för uppfattningen att konseljbehandlingen bör bibehållas såsom enda form för sådana beslut. *Regeringsrättens ledamöter* framhåller till en början, att utredningsförslaget icke endast innebär en anpassning av författningen till den faktiska ordningen utan därutöver innefattar betydelsefulla ändringar i monarkens och statsrådens ställning. Förslaget att låta beslut i mindre betydelsefulla ärenden ankomma på det enskilda statsrådet föranleder endast en erinran om att enbart existensen av ett kollegialt ansvar för ett statsråds beslut innefattar vissa värden, ej minst ur rättssäkerhetssynpunkt. Det framstår såsom angeläget, att denna synpunkt icke lämnas åsido vid den uppdelning av regeringsärendena, som framdeles avses skola ske. Däremot kan det ifrågasättas, huruvida det tjänar något ändamål att ha två särskilda former för avgörande av övriga regeringsärenden. Grunden för att vissa ärenden i förslaget ansetts böra avgöras under medverkan av Konungen är oklar. Motiveringen för att ytterligare en beslutsform behövs utöver avgörande i konselj är också till en del dunkel och synes dessutom stå i mindre god överensstämmelse med den ministerrådet givna möjligheten att hänskjuta snart sagt vilket regeringsärende som helst till avgörande i konselj. De angivna konseljärendena karakteriseras icke i allo därav, att de skulle vara särskilt betydelsefulla. Ej heller kan hänskjutandet till konseljen ha till syfte att åstadkomma ytterligare utredning eller nya överväganden, eftersom det, enligt lagtexten, i konseljen endast blir fråga om att godkänna ett av ministerrådet i förväg uppgjort förslag till beslut samt utredningen utgått ifrån att en vägran att godkänna skulle bli något så exceptionellt, att det synts onödigt att upptaga till behandling de spörsmål, som i sådant fall skulle uppkomma. Vad åter angår de skäl, som anförts för att ett ministerråd skall inrättas, må erinras om att det i praktiken

redan nu — vid sidan av informella överläggningar — finns ett forum för den interna överläggning och det fria meningsutbyte, som givetvis bör förekomma mellan statsråden, nämligen den s. k. allmänna statsrådsberedningen, i vilken deltager samtliga statsråd, som icke har förfall. Ministerrådet synes skola skilja sig från den allmänna beredningen i huvudsak därigenom, att även det formella beslutet skall fattas i ministerrådet och ej såsom för närvarande i konseljen. Vid nu angivna förhållanden synes det med fog kunna sättas i fråga, huruvida det i sak är mycket vunnet med den föreslagna fördelningen av ärendena mellan konselj och ministerråd. Övervägande skäl torde tala för att endast en form bör finnas för avgörande av ärenden av större vikt. Eftersom utredningen själv utgår från att statschefens medverkan är erforderlig i vissa ärenden och konseljinstitutionen således icke kan undvaras, synes det regeringsrättsledamöterna ligga närmast till hands, att konseljen bibehålles beträffande ärenden av nyssnämnda beskaffenhet. I vad mån därvid ändringar i den nuvarande ordningen för konselj bör genomföras med hänsyn till regeringens konstitutionella ställning, bör bli föremål för vidare utredning. I ett tillägg till regeringsrättsledamöternas yttrande uttalar *regeringsrådet Hjern* att många oklarheter och bristfälligheter vidlåder förslaget i denna del och att det därför ställer sig svårt att få en klar bild av förslagets närmare innebörd. Hur arbetsfördelningen mellan ministerråd och enskilt statsråd än slutligen utformas, är det enligt regeringsrådets uppfattning troligt att i ministerråd kommer att avgöras ett mycket stort antal regeringsärenden. Mot bakgrunden härav ifrågasättes, om vinningen med den föreslagna reformen verkligen blir så stor. Sannolikt är, att det med ministerrådet kommer att bli som med den nuvarande konseljen, nämligen att de deltagande vecka efter vecka medverkar vid besluts fattande utan att de äger närmare kännedom om den överväldigande majoriteten av de behandlade ärendena. Fråga är om inte den lämpligaste lösningen ändå är, att konseljen bibehålles för alla regeringsärenden men att det genom bestämmelser i regeringsstadgan sörjes för att det kollektiva momentet på beredningsstadiet förstärkes. Det är m. a. o. inte ändrade regler om det formella beslutsfattandet som är påkallade utan regler om nya former för ärendenas beredning. Nuvarande ordning är ingen dålig grund att bygga vidare på; några mera radikala åtgärder torde ej erfordras för att åstadkomma de önskade förbättringarna. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* delar utredningens uppfattning, att statschefens uppgifter i huvudsak bör begränsas till, förutom de representativa uppgifterna, vad som krävs för att det parlamentariska systemet skall fungera. Länsstyrelsen vill dock ifrågasätta om icke däri rimligen också bör inläggas att statschefen principiellt framstår som sina ministrars rådgivare. Detta kan medföra ändring av 4 kap. 3 § första stycket i så måtto att ett större antal ärenden än som där föreslagits bör avgöras i konselj. Då enligt utredningen det verkliga beslutet skall fattas i

ministerrådet och Konungen endast skall kunna säga ja eller nej till detta, ställer länsstyrelsen å andra sidan frågan, varför i samma paragraf stadgats möjlighet att i ministerråd besluta om att regeringsärende skall hänskjutas till konselj. Länsstyrelsen frågar sig om avsikten därmed är att statschefen skall slita tvister mellan regeringsledamöterna. För *besvärssakkunniga* synes uppdelningen i konseljbeslut och beslut i ministerråd innebära en onödig komplikation, som är ägnad att vålla dubbelarbete, särskilt som konseljärendena under alla omständigheter måste beredas i ministerråd. Bl. a. med hänsyn härtill är besvärssakkunniga ej övertygade om att denna uppdelning är motiverad. Det vill synas som om de regeringsärenden, vilka kräver kollegiala beslut, med fördel utan undantag liksom enligt gällande ordning skulle kunna avgöras i konselj. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* ansluter sig till den uppfattning, som kommit till uttryck i herr Wahlunds till författningsutredningens förslag fogade reservation rörande regeringens beslutsformer. Länsstyrelsen anser sålunda, att statschefen bör vara med om besluten i väsentliga frågor och att regeringens beslut bör fattas antingen i konselj eller av enskilt statsråd.

Kritisk till förslaget om formell ministerstyrelse är *länsstyrelsen i Stockholms län*. Enligt länsstyrelsens uppfattning torde meningarna vara ganska delade om lämpligheten av sådan styrelse. Ministerstyrelse är självfallet smidigare än regeringsformens system, men den är behäftad med åtskilliga påtagliga svagheter. Sålunda lärer den vara ägnad att åtminstone i viss mån försvaga sammanhållningen inom en regering; betydelsen ur bland annat rättssäkerhetssynpunkt av den kollegiala handläggningen torde även böra beaktas. Vidare kan den föreslagna anordningen naturligen lätt nog leda till friktion mellan vederbörande statsråd och centrala ämbetsverk, respektive regionala myndigheter. Anordningen är enligt länsstyrelsens uppfattning över huvud taget ägnad att undergräva och försvaga vårt hittillsvarande goda förvaltningssystem med självständigt verkande ämbetsmän, vilket torde ha utgjort en av de viktigaste förutsättningarna för den gynnsamma och lugna demokratiska utveckling, som ägt rum i vårt land. Det kan visserligen synas som om en förändring av den nuvarande faktiska ministerstyrelsen till en även formell sådan skulle sakna större praktisk betydelse. Så torde emellertid ingalunda vara förhållandet; införes en formell ministerstyrelse, erhåller ämbetsmännen med nödvändighet en annan och svagare konstitutionell ställning än den de f. n. äger, vilket helt visst skulle vara till allvarlig skada för förvaltningsarbetet. Länsstyrelsen avstyrker därför för sin del den föreslagna övergången till formell ministerstyrelse. Därest ministerstyrelse likväl finnes böra införas, anser länsstyrelsen det önskvärt, att den i allt fall begränsas så mycket som möjligt. Ett sätt bland andra att beskära ministerstyrelsens omfattning torde vara att vidtaga decentraliseringsåtgärder av olika slag. *Regeringsrådet Hjern* påpekar i sitt tillägg till regeringsrättsledamöternas

yttrande att ministerstyrelse hittills kunnat avvaras. Att alla besluten regelmässigt fattas i kollektiv ordning torde innebära en viss garanti för att enskilt statsråd ej fattar oöverlagda beslut.

Formerna för besluts fattande i konselj och i ministerråd har rönt uppmärksamhet i flera remissvar.

Vad först angår formerna för besluts fattande i konselj har i en del remissyttranden anmärkningar riktats mot det i 3 § andra stycket upptagna stadgandet att konseljärende avgöres genom Konungens godkännande av ministerrådets förslag. *Högsta domstolens ledamöter (majoriteten)* finner utredningens tankegång vara, att Konungen i överensstämmelse med parlamentarismens grundsatser kommer att godkänna de förslag, som upprättas i ministerråd. Utredningen räknar dock med möjligheten att Konungen vägrar att biträda ministerrådets förslag och anser tydligen Konungen enligt 3 § andra stycket äga rätt därtill. En vägran säges visserligen komma att framstå som »något exceptionellt» men antages å andra sidan »vanligen föranleda eller föranledas av en kris inom det parlamentariska systemet». Ledamöterna lämnar därhän i vad mån en Konungen tillkommande prövningsrätt av dylikt slag kan anses förenlig med parlamentarismens principer. Därest en sådan rätt anses böra tillkomma Konungen — något som i vissa lägen kan tänkas bli av stor betydelse — bör detta enligt ledamöternas mening dock komma till klart uttryck i grundlagstexten och ej döljas under den dunkla formel som upptagits i 3 §. *Justitierådet Hedfeldt* finner det för sin del helt oförenligt med förslagets principer, att Konungen skulle i något fall äga vägra sitt godkännande av ministerrådets förslag. *Justitierådet Conradi* instämmer med justitierådet Hedfeldt och tillägger, att det berörda stadgandet är intimt förbundet med frågan om Konungens befogenhet att avskeda regeringen, ehuru utredningen av någon anledning icke velat låta detta komma till uttryck i lagtexten, som nu framträder i ett egendomligt stympat skick. Konungens befogenhet att avskeda regeringen eller enskilt statsråd enligt 3 kap. 3 § första stycket första punkten i förslaget utövas icke i konselj; avskedandet är med förslagets terminologi ej ett regeringsärende och kräver alltså ej medverkan av statsråd. Det torde knappast strida mot parlamentarismens principer — och möter intet hinder enligt förslaget — att statschefen, i ett läge då han har grundad anledning tro att regeringens åsikt i en viss fråga icke står i överensstämmelse med väljarnas vilja, vägrar att godkänna ministerrådets förslag, avskedar regeringen, tillsätter en expeditionsministär och låter, efter hemställan av den nye statsministern, utlysa urtima val. I detta avseende hänvisas till vad som hände vid den s. k. Påskekrisen i Danmark 1920 (se härom Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954 s. 150 f). Självfallet kan en sådan situation som här nämnts endast sällan tänkas uppstå. Frågan är dock av alltför stor vikt för att helt förbigås. Lagtexten i 3 § bör

enligt justitierådet Conradis mening innehålla — förutom vad som upptagits i förslaget — att Konungen icke må förkasta ministerrådets förslag med mindre han avskedar regeringen. *Regeringsrättens ledamöter* anser i likhet med högsta domstolens flesta ledamöter att, om Konungen skall kunna vägra att godkänna ministerrådets förslag, detta bör komma till uttryck i lagtexten. *Regeringsrådet Hjern* tillägger, att innebörden av stadgandet att »ärendet avgöres genom Konungens godkännande av förslaget» rimligen måste vara att Konungen ej kan vägra godkännande. Även i yttrandena från *Svea hovrätt* och *länsstyrelsen i Stockholms län* påtalas oklarheten av det ifrågavarande stadgandet i 3 §. Hovrätten framhåller att stadgandet tydligen inrymmer en vetorätt för Konungen, en vetorätt som man icke velat kläda i vanliga ord och som icke är avsedd att användas. Ett sålunda utformat stadgande ter sig för hovrätten icke helt lyckligt. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att frågan om Konungens rätt att vägra godkänna ministerrådets förslag blivit ofullständigt belyst av utredningen och tillägger att nämnda rätt i vissa situationer kan leda till egendomliga konsekvenser.

Hovrätten för Västra Sverige finner stadgandet om sättet för beslutfattande i konseljärende stå i mindre god överensstämmelse med bestämmelserna i 1 kap. 4 § andra stycket. Enligt hovrättens mening bör man eftersträva en sådan lydelse av 3 § andra stycket, som ger vid handen att konseljärende avgöres genom samstämmiga ställningstaganden först av ministerrådet och därefter av Konungen.

Spörsmålet, hur många statsråd som skall deltaga i konseljen, beröres av *regeringsrådet Hjern*. Utredningen har för sin del utgått ifrån att ej andra statsråd än de, som har ärenden att föredraga, skall vara skyldiga att deltaga i konseljen. Innebörden härav blir, att konselj kan hållas av endast två personer, nämligen Konungen och föredraganden. Så blir fallet om ärendet avser t. ex. en högre utnämning och ärendet är så brådskande att några andra konseljärenden ej hunnit samlas. Enligt 4 § andra stycket må ministerråd däremot ej hållas, om icke minst fem statsråd är tillstädes. Rent teoretiskt kan alltså den situationen inträffa, att ett ministerråd, bestående av fem statsråd, hänskjuter ett ärende till konselj och att detta ärende däri avgöres av Konungen i närvaro av allenast ett statsråd, som kanske ej ens deltagit i ministerrådet.

Den föreslagna beslutförhetsregeln för ministerråd liksom ock behovet av ytterligare regler rörande beslutfattandet i minsterråd tages upp till behandling i en del yttranden. *Svea hovrätt* anmärker, att regler för beslutfattande i ministerråd i förslaget praktiskt taget helt hänskjutes till regeringsstadgan. Enligt hovrättens mening är utförligare föreskrifter härom i regeringsformen önskvärda. Sålunda bör i grundlagen ges regler om det sätt, på vilket beslut i ministerråd skall fattas, då olika meningar föreligger. Vidare bör stadgas, att chefen för

det departement, till vilket ett ärende hör, skall, då beslut fattas i ministerråd, vara tillstädes även om han ej är föredragande. Det i 4 § uppställda kravet på antal närvarande statsråd för att ministerråd skall vara beslutmässigt förefaller hovrätten ha satts alltför lågt. Det förslagna lägsta antalet, fem, motsvarar knappt en tredjedel av hela antalet statsråd. Även *länsstyrelsen i Jönköpings län* finner det antal statsråd, som krävs för beslutförhet i ministerråd, böra vara större än fem. Enligt länsstyrelsens uppfattning ligger en egendomlig dualism i att å ena sidan beslut kan fattas av en rätt liten krets och att å andra sidan omröstning alltid kan bli aktuell, där departementschefen kan bli överröstad. Alla i tjänst varande, alltså ej lediga, statsråd bör vara närvarande vid beslutfattande i ministerråd och de frånvarande departementscheferna företrädda av vikarier. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *besvärssakkunniga* menar, att den föreslagna beslutförhetsregeln såtillvida hänger i luften som någon bestämmelse ej föreslagits i grundlagen om det minsta eller högsta antal statsråd som må finnas.

Regeringsrådet Hjern erinrar om att enligt utredningens förslag ordförandeskapet i ministerrådet under statsministerns frånvaro skall utövas av den som statsministern utsett därtill. Intet hindrar alltså att statsministern utser en yngre regeringsmedlem för uppgiften. En lämpligare ordning synes regeringsrådet vara att, om statsministern är frånvarande, i första hand utrikesministern — om nu denne även i fortsättning skall anses vara »andre man» i regeringen — och i andra hand den till tjänsteåren äldste regeringskollegan får fungera såsom ordförande.

På något håll betonas att det bör av beslutet i ett regeringsärende framgå vilken beslutsform som kommit till användning. Sålunda anser *länsstyrelsen i Gävleborgs län* 4 kap. 3 och 4 §§ böra kompletteras med föreskrifter om att beslut i konseljärende skall utfärdas i Kungl. Maj:ts namn och beslut i ärende, som avgjorts i ministerråd, i regeringens namn. Däremot torde det enligt länsstyrelsen kunna förutsättas att, då enskilt statsråd avgjort ett ärende, detta framgår av beslutets avfattning.

Frågan, på vad sätt regeringsärendena skall fördelas mellan konselj, ministerråd och enskilt statsråd behandlas av en del remissorgan. *Regeringsrättens ledamöter* anser de av utredningen i korthet antydda grunderna för denna fördelning kunna godtagas, därest utredningens förslag i fråga om de olika beslutsformerna för regeringsärendenas avgörande genomföres. I avsaknad av förslag till regeringsstadga är det emellertid icke möjligt att närmare bedöma, huru den föreslagna organisationen kan komma att fungera. Beträffande konseljärendena må anmärkas, att det tydligen kommer att stå ministerrådet fritt att hänskjuta ärende till konselj endast av den anledningen, att regeringen önskar få statschefens auktoritet bakom beslutet. För sådant fall synes det otillfredsställande — även om beslutet i ärendet icke kan anses vara uttryck för statschefens personliga åsikt — att mot ministerrådets befogenhet icke sva-

rar en rätt för statschefen att avvisa ärendet utan beslut. *Regeringsrådet Hjern* tillägger, att den i 3 § gjorda uppräkningen av vissa grupper ärenden, vilka avses skola avgöras i konselj, tydligen icke är uttömmande, eftersom det i motiven (s. 231) anföres att, om man önskar utöka de obligatoriska konseljärendena med någon grupp utöver de i regeringsformen uttryckligen nämnda, detta kan ske genom föreskrift i regeringsstadgan. Mot en sådan ordning kan anmärkningar riktas. Antingen bör den ifrågavarande uppräkningen förekomma i regeringsformen eller i regeringsstadgan, däremot icke på båda ställena. De ärenden, vilka i 3 § angivits såsom konseljärenden, synes vara tämligen godtyckligt valda. Gemensamt för en del av dessa ärenden tycks vara, att de står i någon slags relation till riksdagen. Kriteriet är däremot icke, att ärendena är av större vikt, eftersom beslut i sådana ärenden förbehållits ministerrådet. Till de obligatoriska konseljärendena har även hänförts sådana ärenden, vilka av ministerrådet hänskjutits till konselj. Någon ledning för tolkningen av denna bestämmelse har ej lämnats. Mot bakgrunden av utredningens uttalande, att ministerrådet utgör den centrala gemensamma instansen i regeringens verksamhet och att beslut bör fattas i ministerrådet i alla ärenden av större vikt, hade det varit påkallat med en närmare utveckling av motiven på denna punkt. Utredningen framhåller visserligen, att det framstår som naturligt att vissa utrikesärenden handlägges som konseljärenden. De utrikesärenden som åsyftas — muntliga meddelanden till riksdagen rörande utrikespolitiska förhållanden — är emellertid av sådan natur, att de under alla förhållanden hemfaller under gruppen obligatoriska konseljärenden. Vad särskilt angår uppdelningen av regeringsärendena på ministerråd och enskilt statsråd torde det stöta på stora svårigheter att få till stånd en rationell sådan uppdelning. Utredningen har själv givit föga ledning härutinnan och de konkreta exempel på ministerrådsärenden, som utredningen givit, är knappast lyckade. En lagrådsremiss kan vara ett tämligen okomplicerat ärende, liksom utfärdandet av kommittédirektiv. Varför ministerrådet skall betungas med utfärdandet av de obetydligaste författningar ter sig oförklarligt. Inte ens beträffande de nu förekommande s. k. departementschefsärendena har utredningen kunnat anvisa någon generell lösning. Ej heller *justitieråden Hedfeldt* och *Conradi* kan finna, att utredningen givit något svar på frågan huru kompetensfördelningen skall göras mellan ministerrådet och enskilt statsråd. Enligt justitierådens mening kan det betvivlas, att en reglering av denna kompetensfördelning är möjlig annat än i allmänna drag.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser, att man i förslaget alltför starkt begränsat de ärendegrupper, som skall behandlas i konselj, och att det saknas en allmän garanti för att verkligt betydelsefulla ärenden blir hänskjutna till konseljbehandling. För *länsstyrelsen i Uppsala län* synes det anmärkningsvärt att till konseljärendena ej hänförts samtliga ärenden enligt 2 kap. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* framhåller att, om förhållandet

mellan konselj och ministerråd konstrueras på föreslaget sätt, det i vart fall bör finnas möjlighet att i brådskande fall föra fram ett ärende till konseljbehandling utan att ärendet först passerar ett formellt ministerråd.

Vissa anmärkningar av mera lagteknisk natur rörande bestämmelsen om konseljärendenas avgränsning göres av *hovrätten för Västra Sverige*. Hovrätten menar, att den föreslagna bestämmelsen i 3 § icke låter sig helt förenas med den av utredningen antydda möjligheten att utöka de obligatoriska konseljärendena genom föreskrifter i regeringsstadgan. Utredningen har tydligen ansett att en sådan åtgärd kan ske med tillämpning av grundlagsbestämmelsen att ärenden om författningar rörande regeringsarbetet skall avgöras i konselj. En sådan innebörd kan dock knappast inläggas i grundlagsbestämmelsen, och en jämkning i förtydligande riktning är enligt hovrättens uppfattning därför påkallad. I detta sammanhang anmärker hovrätten tillika, att den hänvisning i 3 § första stycket, som innefattas i orden »i den omfattning särskilt stadgas», tydligen syftar på bestämmelser i regeringsstadgan. Detta förhållande finner hovrätten böra anges i uttryckliga ordalag på samma sätt som skett i 4 §.

Utredningens uppslag att göra gränsdragningen mellan ministerrådsärenden och de ärenden, som skall avgöras av enskilt statsråd, på så sätt, att det i regeringsstadgan anges vilka ärenden enskilt statsråd ej äger avgöra, möter gensägelser i några remissyttranden. *Högsta domstolens ledamöter* finner det vara lika erforderligt att i regeringsformen upptaga åtminstone ett principstadgande rörande omfattningen av enskilt statsråds befogenhet som att där ange gränsen mellan konseljärenden och ministerrådsärenden. *Länsstyrelsen i Uppsala län* ifrågasätter lämpligheten av att regeringen på det antydda sättet skall äga avgöra, vilka ärenden som skall vara statsrådsärenden. Ett alltför långtgående »statsrådsvälde» kan enligt länsstyrelsens mening lätteligen bli följden härav. *Riksrevisionsverket* betonar, att det kollektiva avgörandet utgör den högre beslutsformen. Som konsekvens härav bör en förläggning av beslutsfunktionen till enskilt statsråd betraktas som en delegation av regeringens befogenhet. Det synes riksrevisionsverket därför mera överensstämmande med vedertagna organisatoriska principer att det i regeringsstadgan särskilt anges i vilka ärenden avgörandet ankommer på enskilt statsråd.

Några remissorgan framhåller angelägenheten av att delegation av beslutanderätt till enskilt statsråd sker med försiktighet. Sålunda finner *länsstyrelsen i Kristianstads län* och *Sveriges juristförbund* området för sådan delegation böra bestämmas så, att ärenden angående enskilds rätt alltfort blir föremål för kollegial behandling inom regeringen, eftersom den kollegiala beslutsformen ger ett visst mått av rättssäkerhet, som saknas vid enrådighet. Samma uppfattning tillkännages av *länsstyrelsen i Jämtlands län*. *Besvärssakkunniga* anser likaledes, att gränsdragningen mellan ärenden, som skall handläggas kollegialt, och ärenden, som skall handläggas såsom

statsrådsärenden, är särskilt betydelsefull, eftersom den kollegiala handläggningen medför ett visst mått av säkerhet och vissa garantier för allsidig bedömning över huvud. Besvärssakkunniga understryker vikten av att alla möjligheter till delegation av beslutanderätt till under regeringen verksamma förvaltningsmyndigheter utnyttjas, så att antalet regeringsärenden nedbringas. Åtskilliga administrativa ärenden lär dock det oaktat finna vägen till regeringen. Antalet besvärsärenden och dispensärenden torde sålunda icke kunna nedbringas i avsevärd mån. Enligt besvärssakkunnigas mening bör man gå varsamt fram vid valet av ärenden, som skall kunna avgöras av enskilt statsråd. En försiktig utvidgning av nuvarande kategorier av departementschefsärenden till vissa enklare regeringsärenden är vad besvärssakkunniga vill tillråda.

Även i andra yttranden än besvärssakkunnigas framföres tanken att genom olika decentraliseringsåtgärder begränsa antalet ärenden, som skall handläggas av enskilt statsråd. *Statskontoret* påpekar, att utredningen i sitt tidigare betänkande om regeringsarbetet utförligt behandlat frågan om en decentralisering av ärendena eller överförande av beslutanderätten till speciellt forum men att utredningen i motiven till grundlagsförslaget berört decentraliseringsfrågan huvudsakligen endast såsom en arbetsuppgift för det tilltänkta regeringskansliet. Statskontoret understryker vikten av att frågan om överförandet av ärenden från regeringen till andra organ blir noga prövad redan i samband med en eventuell första genomgång av olika ärendegrupper med sikte på delegering till enskilt statsråd. *Länsstyrelsen i Stockholms län* finner betydande vinster kunna göras genom att till underordnade myndigheter decentralisera beslutanderätten i mindre väsentliga förvaltningsärenden, t. ex. ärenden angående tillsättning av befattningar, som ej är ledande eller eljest särskilt viktiga.

I de fall då beslutanderätt tillkommer enskilt statsråd men även annat statsråd deltager i handläggningen synes det *statskontoret* vara motiverat att ärendet formellt avgöres i ministerrådet.

Svea hovrätt ifrågasätter om ärenden, som skall avgöras av enskilt statsråd, formellt bör gå in under kategorien regeringsärenden, eftersom det är missvisande att säga att det i dessa fall är »regeringen» som beslutar. Hovrätten finner det böra övervägas om icke ärenden, som skall avgöras av endast ett statsråd, bör få en däremot svarande beteckning, t. ex. departementschefsärenden eller departementsärenden.

Somliga remissorgan har i anslutning till sin behandling av normerna för regeringsärendenas fördelning på olika beslutsformer närmare uppehållit sig vid vissa speciella ärendegruppers handläggning. Sålunda diskuteras i några remissyttranden frågan om tjänstetillsättningsärendenas handläggning. *Hovrätten för Västra Sverige* erinrar om att det i utredningsförslaget förutsatts, att regeringen skall avgöra endast sådana utnämningsärenden, som angår ledande administra-

tiva befattningar samt, då särskilda skäl föreligger, andra högre eller särskilt viktiga befattningar och att beslutanderätten i övriga tjänstetillsättningsärenden skall delegeras till underordnade myndigheter. I stort sett delar hovrätten utredningens synpunkter i denna fråga. De högsta domartjänsterna torde i förevarande hänseende böra likställas med de ledande administrativa befattningarna. Vad övriga domartjänster angår anmärker hovrätten, att en justitiedepartementet underordnad central myndighet saknas för domstolsväsendet. Detta förhållande torde medföra, att tillsättningen av dessa tjänster i stor utsträckning måste ankomma på regeringen, varvid i första hand avgörande genom enskilt statsråd kommer i fråga. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* finner för sin del, att utredningen drivit delegeringen av tjänstetillsättningar till underordnade myndigheter alltför långt. På vissa områden måste det anses utgöra en styrka, att den som skall utöva statens myndighet är utnämnd av det högsta statsorganet. Länsstyrelsen framhåller vidare, att inom regional förvaltning möjligheterna att delegera tjänstetillsättningar till regeringen underordnad myndighet är relativt begränsade med hänsyn till behovet av fri konkurrens om tjänsterna. I motsats till utredningen anser *länsstyrelsen i Jönköpings län,* att de utnämningsärenden rörande högre tjänstemän, som förutsatts alltjämt skola handläggas såsom regeringsärenden, icke bör i något fall kunna avgöras såsom enmansärenden. Dessa utnämningsärenden synes vara av sådan vikt, att de generellt bör behandlas av samtliga statsråd. Denna uppfattning delas av *regeringsrådet Hjern,* som finner det ur rättssäkerhetssynpunkt betänkligt att tjänstetillsättningar, i den mån de har karaktären av regeringsärenden, skall kunna beslutas av enskilt statsråd.

Vad särskilt angår handläggningen på regeringsplanet av besvärsärenden och andra ärenden, där rättsliga spörsmål föreligger till prövning, anser sig *hovrätten för Västra Sverige* böra understryka vikten av att en tillfredsställande lösning erhålles för dessa ärendens handläggning. Genom föreskrifter i regeringsstadgan bör sörjas för att juridisk expertis inom statsrådskretsen deltager i beredningen av dylikt ärende. *Svea hovrätt* anser det vara önskvärt, att ärenden innefattande rättsfrågor så långt det är möjligt överflyttas till regeringsrätten. Beträffande de besvärsärenden, som alltjämt kommer att avgöras av regeringen, d. v. s. enskilt statsråd, synes vissa föreskrifter böra uppställas angående föredragningen, i likhet med vad nu är vanligt i instruktionerna för olika ämbetsverk. En sådan föreskrift bör ange, att föredragningen alltid skall ombesörjas av viss eller vissa bestämda befattningshavare, t. ex. expeditionschefen i departementet. *Besvärssakkunniga* finner för sin del utredningens uttalanden i motiven närmast tyda på att utredningen tänkt sig att en särskild kommitté skall tillskapas inom regeringen för beredningen av bl. a. besvärsärendena. Den skisserade ordningen för närmast tankarna till en inom regeringskretsen upprättad inofficiell regeringsrätt. Utredningens uppslag synes besvärs-

sakkunniga värt att vidare utvecklas på denna punkt och vad angår beredningsformerna i övrigt för regeringsärendena. *Regeringsrådet Hjern* anser att besvärsärendena utgör ett särskilt problem. Dessa ärenden kan vara synnerligen komplicerade eller viktiga, varför det inte bör komma i fråga att besvärsärenden överlag skall ankomma på enskilt statsråds handläggning. Å andra sidan är det måhända onödigt att besvärsärenden utom i särskilt betydelsefulla fall prövas i ministerråd, ett kollegium på minst fem personer. En tänkbar lösning torde vara att förutom vederbörande departementschef även justitieministern och en av konsulterna deltager i handläggningen av besvärsärende. Utredningen har emellertid avvisat tanken på några slags mellanformer mellan beslut i ministerråd och beslut av enskilt statsråd, ehuru utredningen konstaterat att en departementschef kan finna det behövligt att rådgöra med juridisk eller administrativ expertis inom regeringen.

Utredningens tanke att budgetfrågor skall handläggas på sådant sätt, att det fastställes vissa anslagsramar, inom vilka den närmare anslagsfördelningen bör få ankomma på vederbörande fackdepartement, tages upp i några yttranden. *Hovrätten för Västra Sverige* ansluter sig till denna tanke. Hovrätten anser sig kunna av erfarenhet vitsorda att den granskningsverksamhet, som från finansdepartementets sida hittills utövats i budget- och utgiftsfrågor, alltför mycket kommit att ägnas åt detaljer. Även *länsstyrelsen i Jönköpings län* tillstyrker förslaget i denna del och säger sig helt dela de synpunkter på budgetarbetet, som utredningen utvecklat i motiven (SOU 1963: 17 s. 236) till 4 §.

Frågan om kommandomålens handläggning beröres av *länsstyrelsen i Jönköpings län*. Dessa mål avgöres nu av chefen för försvarsdepartementet utan föredragning inför Konungen. Utredningens uppfattning, att sådan föredragning nu sker, är — påpekar länsstyrelsen — felaktig; för Konungen anmäles besluten först i efterhand i form av översända listor. Det övervägande flertalet kommandomål, bl. a. uppskovsärendena, anser länsstyrelsen kunna utan olägenhet delegeras till någon lägre instans, gärna en högre tjänsteman i kansliet.

Utredningens uttalande i motiven (s. 238), att det för vissa slag av departementschefsärenden, bl. a. inom området för utrikesförvaltningen, torde vara erforderligt med särskilda regler, föranleder *länsstyrelsen i Kronobergs län* till den anmärkningen, att de föreslagna bestämmelserna i grundlagen icke lämnar något utrymme för sådana särskilda regler.

5 §.

I anledning av paragrafens första stycke anmärker *regeringsrådet Hjern*, att stadgandet tydligen utgår ifrån att någon föredragande ej skall förekomma i regeringsärende, som avgöres av enskilt statsråd. Emellertid

förekom tidigare även andra föredragande än statsråd (jfr § 107 nuvarande regeringsform). Uppenbarligen kommer ärenden, som avgöres av enskilt statsråd, att föredragas av någon och det är därför icke opåkallat, att detta förhållande återspeglas i lagen. *Svea hovrätt,* som menar att ärenden innefattande rättsfrågor så långt möjligt bör överflyttas till regeringsrätten, finner det önskvärt, att beträffande besvärsärenden, som alltjämt kommer att avgöras av regeringen, d. v. s. enskilt statsråd, och som ofta är av komplicerad natur och kan ha stor betydelse för den enskilde, föreskrifter meddelas angående föredragningen i likhet med vad nu är vanligt i instruktioner för olika ämbetsverk. En sådan föreskrift bör ange att föredragningen alltid skall ombesörjas av viss eller vissa bestämda befattningshavare, t. ex. expeditionschefen i departementet.

Utredningens uttalande, att vid omröstning i ministerråd samma regler bör iakttagas som vid kollegialt »beslutförande» i allmänhet och att bestämmelser härom förutsättes bli meddelade i regeringsstadgan, kritiseras av bl. a. *högsta domstolens ledamöter (majoriteten),* som förordar, att omröstningsreglerna med hänsyn till ämnets vikt införes i grundlag. *Svea hovrätt* föreslår likaledes, att grundlagen skall upptaga regler om det sätt på vilket beslut i ministerråd skall fattas, när olika meningar föreligger. Även *länsstyrelsen i Jönköpings län* anser, att reglerna om omröstning i ministerråd är av sådan vikt, bl. a. för ansvaret, att de bör omnämnas i regeringsformen. *Hovrätten för Västra Sverige* finner förslagets regler om handläggningsordningen i ministerråd vara synnerligen knapphändiga. Särskilt anmärkningsvärt är, att regler saknas angående omröstningsförfarandet, då skiljaktiga meningar föreligger. I motiven hänvisar utredningen till reglerna om kollegialt beslutfattande i allmänhet. I viss motsättning härtill står ett uttalande i utredningens betänkande angående regeringsarbetet, enligt vilket det synts utredningen uppenbart att det borde föreskrivas en regel angående majoritetsbeslut med utslagsröst vid lika röstetal för statsministern. I betraktande av den ingående reglering, som beslutsformerna hos statliga myndigheter och kommunala organ är underkastade, kan det enligt hovrättens mening icke gärna komma i fråga att lämna ordningen för besluts fattande i ministerråd utan reglering. Bestämmelser synes böra ges för de — låt vara i praktiken ovanliga — fall då olika meningar förekommer. Om dylika bestämmelser skulle anses alltför speciella för att lämpa sig för grundlagsreglering, bör de beslutas av riksdagen i lags form och ej blott införas i regeringsstadgan, som ju förutsättes skola fastställas av regeringen ensam. Mot utredningens hänvisning till de omröstningsregler, som gäller vid kollegialt beslutfattande i allmänhet, invänder *regeringsrådet Hjern,* att förekommande regler och praxis på detta område är ganska skiftande, varför ett klarläggande i saken erfordras.

Justitierådet Hedfeldt, som på sätt under 3 och 4 §§ framgått är kritiskt inställd till den föreslagna omvandlingen av den allmänna beredningen till

ett ministerråd, understryker att en sådan förändring medför svårigheter på det formella planet. I ett ministerråd måste bl. a. formlig omröstning anställas. Regler härom saknas i förslaget men i motiven förutsättes, att vanliga regler om beslut i kollegiala församlingar skall gälla. Det är överflödigt att utveckla det verklighetsfrämmande i detta antagande. Kravet på protokollföring medför en komplicering av det nuvarande protokollsarbetet utan motsvarande nytta. Om med det föreslagna stadgandet, att reservation skall antecknas i protokollet, avses en skyldighet för varje statsråd att taga ställning till varje ärende och i förekommande fall anmäla avvikande mening, är förslaget orimligt. *Justitierådet Conradi* instämmer med justitierådet Hedfeldt och tillägger, att konsekvenserna av stadgandet i andra stycket är ofullständigt belysta i förslaget. Reservation till ministerrådsprotokollet måste väl medföra, att reservanten blir fri från ansvarighet enligt 9 kap. 2 §. Möjligen kan tänkas någon situation då den som reserverar sig också måste taga följderna av sin reservation och avgå från statsrådsämbetet för att icke bli underkastad ansvar. Däremot kan underlåtenhet att reservera sig icke rimligen medföra, att alla de regeringsmedlemmar som deltagit i beslutet utan vidare bli att bedöma efter samma måttstock i straffrättsligt hänsende. Med den mängd regeringsärenden som förekommer skulle en sådan konsekvens vara ganska orimlig. På liknande sätt som när fråga är om ansvar för medlemmar av bolagsstyrelse lär från fall till fall få avgöras, hur stort reellt inflytande på beslutet vederbörande utövat eller kunnat utöva, och ansvaret lämpas därefter. Det kan väl tänkas, att endast departementschefen fälles till ansvar och de övriga åtalade frikännes. Vad nu sagts borde på något sätt komma till uttryck från lagstiftarens sida vid den fortsatta behandlingen av författningsutredningens förslag.

Att även andra remissorgan ansett frågan om regeringens konstitutionella ansvar otillräckligt analyserad i förslaget, framgår av remissvaren under 2 § (s. 44).

I anslutning till det föreslagna stadgandet om protokoll över beslut i regeringsärende understryker *riksdagens justitieombudsman* önskvärdheten av att beslut i besvärsärenden motiveras på klargörande sätt. Nuvarande praxis att i allmänhet icke motivera beslut i sådana ärenden framstår såsom en reminiscens från allenarådandets tid och bör ändras i detta sammanhang. I ett demokratiskt samhälle bör beslut, som går den enskilde emot och som är av ingripande betydelse för honom, klargörande motiveras. Skälen härför har, såvitt angår förvaltningsmyndigheterna, närmare utvecklats i justitieombudsmannens år 1961 avgivna ämbetsberättelse s. 448 ff. Att beslut i besvärsärenden motiveras är även av stor betydelse såsom vägledning för förvaltningsmyndigheterna och såsom ett viktigt underlag för konstitutionsutskottets granskning. I sistnämnt hänseende må bl. a. erinras om utredningens förslag att utskottet i större ut-

sträckning skall ägna sig åt granskning av allmän praxis vid handläggning av regeringsärenden (SOU 1963: 17 s. 455).

I något remissvar ifrågasättes, om icke regler om sättet för underskrivande av beslut i regeringsärende bör meddelas i författning av högre rättslig valör än regeringsstadgan. Sålunda påpekar *statskontoret,* att de nuvarande reglerna om kontrasignation i § 38 regeringsformen icke har någon motsvarighet i förslaget. Utredningen har utgått ifrån att bestämmelser om underskrivande av beslut i regeringsärende i stället skall meddelas i regeringsstadgan. Statskontoret vill för sin del ifrågasätta, om icke huvudreglerna om kontrasignation är så betydelsefulla, att de bör meddelas i vart fall genom lag.

Frågan om möjlighet till reservation mot konseljbeslut bör finnas diskuteras av *regeringsrådet Hjern.* Denne påpekar, att utredningen utgått ifrån att reservation mot konseljbeslut icke kan förekomma. Detta sammanhänger synbarligen med att förslag till beslut i konseljärenden alltid skall upprättas i ministerråd. Vederbörande statsråd har alltså att anteckna sin skiljaktiga mening i samband med att förslag till beslut upprättas i ministerrådet. Det torde emellertid kunna inträffa, att ett statsråd icke deltagit i ett ärendes handläggning i ministerrådet men väl i konseljen. Det vore i denna situation stötande, om han ej hade möjlighet att reservera sig i konseljen.

6 §.

Formuleringen av regeringens skyldighet att rådpläga med utrikesnämnden kritiseras i flera remissvar. *Regeringsrättens ledamöter* erinrar om utredningens uttalande, att nuvarande bestämmelse i § 54 första stycket andra punkten tolkats så, att skyldighet föreligger för regeringen att i utrikesärende av större vikt rådpläga med utrikesnämnden utom i det fall att ärendets brådskande natur lägger hinder i vägen härför och att formuleringen att rådplägning »bör» äga rum i nämnda lagrum skulle ha valts enbart av hänsyn till detta undantagsfall. Avsikten i förslaget är att nuvarande ordning skall iakttagas även framdeles. I andra stycket har ordet »bör» bibehållits. Redan från utredningens egen utgångspunkt att grundlagen skall vara ett riktigt uttryck för vad som faktiskt sker är det icke lämpligt att bibehålla den nuvarande formuleringen, att rådplägning »bör» äga rum. Mera betänkligt är emellertid, att regeringens allmänna skyldighet att med nämnden dryfta det allmänna utrikespolitiska och försvarspolitiska läget intagits i paragrafens första stycke och att därvid ordet »skall» använts. Genom denna disposition framträder tydligare än för närvarande den bristande exaktheten i andra styckets formulering. En omarbetning av lagtexten synes därför vara påkallad. I ett tillägg framhåller *regeringsrådet Hjern,* att i första styckets fall rådplägning med utrikesnämnden *skall* äga rum, medan i andra styckets fall sådan rådplägning endast *bör* äga rum. Distinktionen är märklig, eftersom behovet av överlägg-

ning icke rimligen kan vara så trängande i första som i andra styckets fall. Bättre överensstämmelse med bakomliggande intentioner hade nåtts, om i paragrafen till en början stadgats, att i ärende, som angår rikets förhållande till främmande stat eller mellanfolklig organisation och som är av större vikt, rådplägning med utrikesnämnden *skall* före avgörandet äga rum, såvida icke på grund av ärendets brådskande natur sådan rådplägning icke medhinnes. För den politiska oppositionen är det självfallet av stor betydelse, att regeringen icke skall kunna undandraga sig sin skyldighet att höra nämnden under hänvisning till att det i lagen endast föreskrives att rådplägning *bör* äga rum. Vidare torde som ett andra stycke böra upptagas att regeringen därjämte *bör,* när omständigheterna därtill föranleder, med nämnden dryfta det allmänna utrikespolitiska och försvarspolitiska läget. Även *Svea hovrätt* anmärker, att eftersom avsikten är, att utrikesnämndens hörande i fortsättningen liksom hittills skall vara obligatoriskt i ärenden av större vikt med undantag för verklig tidsnöd, en mera tvingande formulering av andra stycket bör väljas, exempelvis att rådplägning i där avsedda fall skall före avgörandet äga rum, såvitt icke hinder möter. En liknande anmärkning göres av *riksåklagarämbetet,* som förordar, att utrikesnämndens hörande i andra styckets fall skall vara obligatoriskt utom i ärende, som icke tål uppskov.

Vad angår frågan i vilka slags ärenden rådplägning med utrikesnämnden skall äga rum förutsätter *regeringsrådet Hjern,* att även det handelspolitiska läget täckes av den föreslagna paragrafens formulering.

Frågan om grundlagsstadgad skyldighet för regeringen att informera riksdagen om det utrikespolitiska och försvarspolitiska läget föres på tal av *regeringsrådet Hjern.* Denne framhåller, att det i ett demokratiskt samhälle som det svenska är ett rimligt krav att också folket får del av regeringens bedömningar av det utrikespolitiska och försvarspolitiska läget. Utrikespolitiken tilldrar sig i vår tid ett betydande intresse och medborgarnas bidrag till stärkande av landets försvar är ansenliga. Mot bakgrunden härav synes det ej opåkallat att regeringen ålägges som en förpliktelse att åtminstone någon gång om året lämna riksdagen en redogörelse för den utrikes- och försvarspolitiska situationen. Det synes ej tillfredsställande att avgivandet av en sådan redogörelse skall vara beroende av enskild riksdagsmans initiativ. Det är följaktligen väl så viktigt att riksdagen hålles informerad om de allmänna utrikespolitiska och försvarspolitiska förhållandena som att utrikesnämnden gör det. Med hänsyn härtill bör övervägas, om ej en bestämmelse i detta ämne bör upptagas i grundlagen.

Mot paragrafens tredje stycke anmärker *regeringsrådet Hjern,* att bestämmelserna däri icke synes vara av grundlags natur utan kunna överföras till regeringsstadgan. *Länsstyrelsen i Stockholms län* gör samma anmärkning mot tredje stycket andra punkten.

7 §.

Frågan om icke utrikesnämnden med författningsutredningens förslag bör ersättas av utrikesutskottet upptages till behandling av *Svea hovrätt*. Hovrätten konstaterar, att utrikesnämnden i förslaget liksom för närvarande skall bestå av utrikesutskottets ledamöter. Eftersom riksdagsupplösning icke skall förekomma enligt utredningens förslag utan endast avbrytande av riksmöte och då valperioderna följer varandra utan uppehåll, kommer utrikesutskott att fortlöpande finnas med undantag för den korta tiden från en valperiods början och till dess nytt utskottsval förrättats. Det skulle med hänsyn härtill kunna ifrågasättas, om icke den särskilda benämningen utrikesnämnden kunde borttagas. Föreskrift kan ges — motsvarande 7 § första stycket andra punkten — av innebörd att utskottet skall utöva sin i 6 § angivna befattning intill dess nytt utrikesutskott tillsatts. De skäl som föranlett nu gällande förbud för riksdagsutskott att rådpläga i Konungens närvaro utgör icke längre motiv för en formell åtskillnad mellan utrikesnämnd och utrikesutskott. Om utrikesnämnden ersättes av utrikesutskottet, skulle eventuella tvivel undanröjas i fråga om ledamots straffrättsliga ansvar för brott mot ålagd tystnadsplikt (jfr SvJT 1963 s. 174).

I anledning av den föreslagna regeln, att intill dess nytt utrikesutskott tillsatts, ledamöterna i det föregående utrikesutskottet skall ingå i nämnden, påpekar *regeringsrådet Hjern*, att det icke av förslaget framgår, om detta stadgande skall äga tillämpning jämväl vid övergången från den gamla regeringsformen till den nya.

Vad angår tystnadsplikten för utrikesnämndens ledamöter diskuterar *regeringsrättens ledamöter* utredningens ståndpunkt att någon uttrycklig regel om skyldighet att avge försäkran om tystnadspliktens iakttagande motsvarande stadgandet i § 49 nuvarande riksdagsordning icke bör upptagas i grundlag. Enligt regeringsrådens uppfattning är det erfarenhetsmässigt påkallat att stadgandet om tystnadsplikten bibehålles i ett centralt sammanhang och icke får en mera undanskymd placering. Därest stadgandet om skyldighet att avge tystnadsförsäkran icke bibehålles i regeringsformen, torde böra övervägas, huruvida det icke bör få sin plats i riksdagsordningen. *Regeringsrådet Hjern* tillägger, att stadgande om sådan skyldighet bör införas i förevarande paragraf. I regeringsstadgan hör ett dylikt stadgande icke hemma.

I några remissvar föreslås eller ifrågasättes en utsträckning av tystnadsplikten till andra personkategorier än utrikesnämndens ledamöter. *Svea hovrätt* påpekar, att suppleant som är närvarande i nämnden utan att tjänstgöra som ledamot givetvis bör vara underkastad samma tystnadsplikt som ledamot. Ett förtydligande av lagtexten i detta avseende bör övervägas. *Regeringsrättens ledamöter* finner skäl tala för att utsträcka tystnadsplik-

ten till sakkunniga, som kallas att biträda nämnden, samt nämndens sekretariat.

8 §.

Länsstyrelsen i Västmanlands län uttalar, att det självfallet bör tillkomma statschefen att avsluta traktater å rikets vägnar liksom att i övrigt företräda riket utåt.

Svea hovrätt diskuterar sambandet mellan förevarande paragraf och 9 §. Hovrätten understryker inledningsvis, att man måste räkna med ett allt starkare behov av internationella organisationer, där medlemsstaterna saknar vetorätt och där beslut och föreskrifter kan meddelas, vilka binder såväl stater som enskilda rättssubjekt. De befogenheter, dessa organisationer kan behöva, kommer att i allt större utsträckning bli sådana som hittills förbehållits varje stats egna organ. Det är angeläget att regeringsformen får sådan avfattning, att inga formella hinder möter för svensk medverkan i mellanfolkliga organisationer med överstatliga befogenheter. Samtidigt måste genom grundlagsregler om kompetensfördelning och formkrav skapas rimliga garantier för att beslut i hithörande, för landet och medborgarna ofta synnerligen viktiga frågor får icke bara noggrann prövning utan även stöd av en stark opinion. Detta gäller såväl fall där utövandet av de överstatliga befogenheter som kan komma att tilläggas mellanfolklig organisation direkt binder enskilda svenska rättssubjekt (delegation med statsrättslig betydelse) som fall där den omedelbara rättsliga konsekvensen inskränker sig till folkrättsliga förpliktelser för den svenska staten. Dessa senare fall har emellertid icke behandlats av författningsutredningen. Utredningen har begränsat föreskrifterna i 9 § till att avse överförande av befogenhet reglerad i den föreslagna regeringsformen; fall alltså där en grundlagsbestämmelse redan av formella skäl är nödvändig. Ej heller i motiven har utredningen närmare behandlat andra fall. Indirekt framgår det att utredningen — med undantag för befogenheter reglerade i annan grundlag än den föreslagna regeringsformen — för sådana ärenden tycks ha tänkt sig, att reglerna i förevarande paragraf om slutande av traktat skall tillämpas. I motiven till paragrafen sägs dock intet härom. Där är endast tal om utformande av en regel motsvarande § 12 nuvarande regeringsform och nämnda paragraf har icke avfattats med tanke på delegationstraktater. Stadgandena i 8 och 9 §§ ha icke samordnats så att det klart framgår vilka former som krävs för olika fall av delegation. När det gäller en så viktig och i Sverige så föga diskuterad sak som de statsrättsliga formerna för anslutning till organisationer med överstatliga befogenheter (jämte ändringar i sådan organisations kompetens) är det dock anledning att vidga synfältet och behandla alla de situationer som kan antagas bli aktuella. Det är icke utan vidare klart att skiljelinjen mellan fall där det bör räcka med vanligt riksdagsbeslut och fall som anses

kräva kvalificerad majoritet eller rentav samma form som grundlagsändring skall dragas på det sätt som kan följa av stadgandena i 8 och 9 §§ i förevarande kapitel.

Mot termen »mellanfolklig organisation» anmärker *regeringsrådet Hjern,* att termens innebörd behöver närmare klargöras. Efter ordalagen torde ett mycket stort antal internationella organisationer kunna betecknas som mellanfolkliga. Det är emellertid tydligt, att då i grundlagen användes uttrycket mellanfolklig organisation därmed främst åsyftas Förenta Nationerna, Europarådet, EEC, Efta och möjligen ytterligare ett mindre antal internationella organisationer. Ett klarläggande har även betydelse för innehållet i 6 § (jfr i detta sammanhang lagen den 18 juli 1947 om särskilda förmåner för vissa internationella organisationer). Även *länsstyrelsen i Malmöhus län* anser, att begreppet mellanfolklig organisation bör preciseras.

Vad angår behovet av en uttrycklig regel om att förbehåll för riksdagens godkännande i förekommande fall skall göras i traktaten, påpekar *regeringsrådet Hjern,* att utredningen själv uttalat, att sådant förbehåll bör göras i överenskommelse, som kräver riksdagens godkännande. § 12 nuvarande regeringsform innehåller ett stadgande härom men utredningen har ej ansett erforderligt att överföra bestämmelsen till den nya regeringsformen. Eftersom regeln även i fortsättningen avses skola gälla och det otvivelaktigt kan vara av viss betydelse i förhållandet till främmande makt att kunna hänvisa till en sådan bestämmelse, förordas att stadgandet bibehålles. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* tager upp samma ämne till behandling. Genom att någon motsvarighet icke föreslagits till nu gällande bestämmelse att i överenskommelse, som förutsätter riksdagens godkännande, skall intagas förbehåll, som gör överenskommelsens giltighet beroende av riksdagens bifall, har stadgandet i förevarande paragraf kommit att helt sakna uttryck för den konstruktion som § 12 regeringsformen förutsätter, nämligen att traktater, som kräver riksdagens godkännande, är för Sverige oförbindande till dess riksdagen givit sitt samtycke. Det föreslagna stadgandet ger i stället utrymme för den tolkningen, att traktaten blir gällande genom regeringens åtgöranden och att riksdagens godkännande endast utgör en i efterhand inhämtad bekräftelse. För att förhindra en sådan tillämpning bör grundlagsbudet ange, att riksdagens godkännande i förekommande fall är ett villkor för traktatens giltighet.

Om förhållandet mellan traktat och nationell lag, se remissvaren under 5 kap. 1 § (s. 95).

9 §.

En sammanställning av remissvaren rörande denna paragraf återfinnes i prop. 1964: 140 s. 113 ff, vartill här må hänvisas.

I nämnda sammanställning har frågan om paragrafens placering i en ny grundlag icke medtagits. Denna fråga har upptagits till be-

handling av ett par remissorgan. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framhåller, att den föreslagna bestämmelsen har två aspekter. Dels möjliggör den avsteg från den funktionsuppdelning, som fastslås i regeringsformen, dels reglerar den i vilken ordning ett sådant avsteg skall beslutas. Den förra delen av grundlagsbudet, d. v. s. första meningen i paragrafen, innebär ett undantag från de konstitutionella grundreglerna i 1 kap. Den är även av den vikt, att den väl försvarar sin plats bland dessa grundregler. Enligt hovrättens mening bör den därför överflyttas till 1 kap., lämpligen i form av en ny paragraf. Den senare delen av stadgandet, d. v. s. andra meningen, bör upptagas i 4 kap. 8 §, som behandlar ordningen för avslutande av internationella överenskommelser. *Besvärssakkunniga* finner placeringen av förevarande paragraf i kapitlet om rikets styrelse och förvaltning vara svårförklarlig.

10 §.

Vad först angår remissorganens allmänna inställning till bestämmelsen i första stycket rörande förvaltningsmyndigheternas ställning har bestämmelsen tillstyrkts av *Svea hovrätt*. *Socialstyrelsen* förklarar sig i och för sig icke ha något att erinra mot förslaget i denna del men tillägger, att det med hänsyn till vikten av att förvaltningsmyndigheternas självständiga ställning bevaras måhända kan synas önskvärt att i lagtexten starkare markera förvaltningsmyndigheternas skyldighet till handläggning på eget ansvar av ärenden, som regleras i lag och författning.

Från många håll göres emellertid gällande, att den föreslagna bestämmelsen icke innefattar en tillfredsställande grundlagsreglering av förvaltningsmyndigheternas rättsliga ställning. En del av de kritiskt inställda remissorganen menar, att bestämmelsen ger en onyanserad eller missvisande bild av förvaltningsmyndigheternas ställning i vårt land. *Högsta domstolens ledamöter* utgår från utredningens uttalande, att bestämmelsen är avsedd att ge uttryck för att man bör bevara den självständiga ställning, som förvaltningsmyndigheterna av hävd intager hos oss, med bibehållande av nuvarande möjlighet för överordnad myndighet, i sista hand regeringen, att ge anvisningar rörande underordnade förvaltningsmyndigheters handlande. Enligt ledamöternas uppfattning synes det emellertid möta närmast oöverstigliga svårigheter att i ett kort och klart stadgande reglera subordinationsförhållandet inom förvaltningen. Att hithörande spörsmål är komplicerade framgår av den uppmärksamhet, som ägnats dem inom den förvaltningsrättsliga doktrinen. Det har hävdats, att regeringen äger ge endast generella anvisningar. Vidare har påvisats, att rätten för överordnad myndighet att meddela föreskrifter för underordnad myndighet i Sverige är mindre omfattande än mångenstädes utomlands. Rätten härtill lärer för övrigt vara mer eller mindre vidsträckt allt efter arten av det förvaltnings-

område varom är fråga. För en sådan rätt torde finnas mindre utrymme inom det traditionella området för den civila statsförvaltningen än inom affärsmässigt eller tekniskt betonad förvaltning. Det har än vidare gjorts gällande, att föreskrift, avvikande från meddelade generella normer, icke får ges i annan ordning än den vari dessa tillkommit, att föreskrift icke bör kunna meddelas underordnad myndighet, som är kollegialt organiserad eller där lekmän skall deltaga i avgörandet, och att så ej heller kan ske i fall där besvärsförfarande finnes anordnat. I en mångfald lagar och författningar återfinnes bestämmelser, som torde äga avseende å det förvaltningsrättsliga subordinationsförhållandet. Dessa lärer emellertid icke vara präglade av ett enhetligt betraktelsesätt. En välbekant frågeställning är huruvida även befallning, som den överordnade saknat rätt att meddela, måste åtlydas. I åtskilliga situationer är så icke fallet; lydnadsplikten i det förvaltningsrättsliga subordinationsförhållandet är icke ovillkorlig. Sålunda torde i princip föreligga skyldighet för förvaltningsmyndighet att vägra åtlyda överordnad myndighets anvisning, därest den strider mot en av Kungl. Maj:t och riksdagen stiftad lag. Liknande lärer gälla, därest den överordnade och den underordnade myndigheten båda ingår i en instansordning med besvärsförfarande. Utredningens avsikt torde icke ha varit att i berörda avseenden föreslå något annat än vad som nu gäller. Emellertid kan betänkligheter hysas mot att definiera det förvaltningsrättsliga subordinationsförhållandet jämte motsvarande lydnadsplikt genom en så generellt och kategoriskt avfattad regel som det föreslagna stadgandet i slutorden i första stycket av 10 §. *Regeringsrättens ledamöter,* som likaledes utgår ifrån att ifrågavarande bestämmelse är avsedd att återge nuvarande ordning, understryker, att möjligheten för överordnad myndighet att ingripa med anvisningar är i åtskilliga hänseenden begränsad. Såsom huvudregel torde kunna sägas gälla, att skyldigheten att efterkomma anvisningar minskar i den mån förvaltningsärendets likhet med vid domstol anhängiggjort mål ökar. Sålunda torde enligt utredningen för närvarande i vart fall gälla, att anvisningar i regel icke får gripa in i tillämpningen av en av regering och riksdag samfällt stiftad lag, enligt vilken förvaltningsorganen har att träffa avgöranden, som angår enskildas rätt. Uppenbarligen skulle det vara av stort intresse att precisera, hur långt förvaltningsorganens självständighet sträcker sig. Att den i förslaget valda formuleringen är både ofullständig och — med tanke på nyss antydda fall — delvis oriktig torde stå utom all diskussion. Möjligt är, att på grund av förvaltningsverksamhetens synnerligen skiftande art en sådan precisering icke kan ske i en allmän formel. Frågan är dock av den vikt, att den bör undersökas närmare. Det är tänkbart, att spörsmålet åtminstone i viss utsträckning skulle kunna beaktas i den blivande lagen om förvaltningsförfarandet, bland annat ur den synpunkten att förvaltningsdomstolarna i stor utsträckning är beroende av utredningsmaterial, som införskaffas genom dessa organ. *Hov-*

rätten över Skåne och Blekinge, som avstyrker bestämmelsen i dess föreslagna utformning, anser att stadgandet ger en oriktig föreställning om vad som gäller beträffande förvaltningsmyndigheternas ställning. Visserligen kan sägas, att bestämmelsen icke är mer oriktig än det nuvarande stadgandet i § 47 regeringsformen, varav det utgör en överarbetning. I verkligheten förhåller det sig nämligen så, att förvaltningsmyndigheterna på vissa områden, särskilt sådana där de har att träffa avgöranden om enskildas rätt, intar en självständig ställning och endast har att följa lag eller författning. De är i detta hänseende jämställda med domstol. På andra områden måste av praktiska skäl lydnadsförhållandet till överordnade organ betonas; myndighetens rätt och plikt att självständigt pröva lagenligheten i anbefallda åtgärder skjutes därigenom mer eller mindre åt sidan. Den principiella skillnaden i organens ställning föreligger alltså icke, såsom en jämförelse mellan 4 kap. 10 § första stycket och 5 kap. 1 § i förslaget synes ge vid handen, mellan förvaltningsmyndigheter å ena sidan och domstolar å den andra; det är i stället fråga om en skillnad i det beslutande organets ställning vid olika typer av avgöranden. Eftersom de nuvarande bestämmelserna icke ger ett riktigt uttryck åt förvaltningsmyndigheternas ställning, är det ej tillfredsställande att i en ny regeringsform upprepa dessa med allenast en redaktionell bearbetning. Den självständighet under lagen, som hos oss i stor utsträckning tillkommer också förvaltningsmyndigheter, är av fundamental betydelse för rättssäkerheten. För en riktig förståelse härav är det av stor vikt att grundlagen ger uttryck däråt. Hovrätten är icke beredd att i detta sammanhang föreslå en lösning men anser det vara nödvändigt att frågan ytterligare utredes, så att en mera adekvat principregel kan åstadkommas. *Kammarrätten* finner likaledes den föreslagna regeln om förvaltningsmyndigheternas ställning delvis missvisande och föreslår att stadgandet utgår. Förvaltningsmyndigheterna har, enligt vad utredningen framhållit, dels att verkställa de beslut som riksdag och regering fattar, dels ock att på det enskilda fallet tillämpa lagar och andra författningar. Vad först angår de verkställighetsbestyr, som förvaltningsmyndigheterna sålunda har sig ålagda, kan det enligt kammarrättens uppfattning te sig opåkallat att i grundlag — utöver vad som redan följer av 1 kap. 4 § — upptaga ytterligare bestämmelser om vad myndigheterna har att iakttaga. I första stycket av förevarande paragraf finns sålunda intet som icke följer av sakens natur och stadgandet i 1 kap. 4 §. Att upptaga särskilda regler i detta ämne med tanke på förvaltningsmyndigheternas verkställighetsuppgifter ter sig i princip lika litet påkallat som att föreskriva liknande regler för regeringen själv. Beträffande den andra huvudgruppen av uppgifter, att på det enskilda fallet tillämpa lagar och andra författningar, är läget ett annat. I dylika angelägenheter skall myndigheterna handla självständigt och icke kunna påverkas av önskemål vare sig från regeringen eller från annan. Givetvis kan det vara av stort värde

att angivna förhållande kommer till uttryck i regeringsformen, men ett så grundläggande stadgande, som det här är fråga om, bör ges en klar avfattning och en otvetydig innebörd, så att det icke kan misstolkas. Enligt kammarrättens mening uppfyller det föreslagna stadgandet i förevarande paragraf i sin kategoriska utformning icke denna fordran. Föreskriften måste, i den mån den icke är alldeles självklar och sålunda utan självständigt innehåll, anses såsom direkt missvisande med avseende å sådana förvaltningsorganen åvilande funktioner, som innefattar rättskipning eller därmed likartad verksamhet. Kammarrätten finner för sin del det föreslagna stadgandet i första stycket väl kunna avvaras. Författningsförslaget synes därigenom snarast erhålla en bättre balans än det nu har. Intet förloras, som kan anses som konstitutivt för förvaltningsverksamheten, och praxis kan mot bakgrund av nu rådande, allmänt godtagen uppfattning om förvaltningsorganens ställning utvecklas i anslutning till de grundläggande regler om förvaltningsförfarandet, som förutsättes komma till stånd. *Föreningen Sveriges stadsfiskaler* betonar, att förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt sträcker sig olika långt inom skilda förvaltningsgrenar. Medan lydnadsplikten för somliga förvaltningsorgan måste anses mycket långtgående, är utrymmet för direktivgivning till andra förvaltningsorgan uppenbarligen mycket begränsat. Det låter sig icke göra att i en allmän formel precisera hur långt förvaltningsorganens självständighet sträcker sig. Det är emellertid angeläget att på olika områden vid instruktionsskrivning eller eljest beakta värdet av självständighet i ämbetsutövningen.

Andra kritiskt inställda remissorgan hävdar, att den föreslagna bestämmelsen är oklar. *Hovrätten för Västra Sverige* framhåller, att ovisshet råder både om hur långt rätten för överordnad förvaltningsmyndighet att utfärda generella direktiv sträcker sig och om vilken befogenhet regeringen har att ingripa med anvisningar i det enskilda fallet. Enligt hovrättens mening bör under det fortsatta arbetet på en grundlagsreform försök göras att klarlägga rättsläget på detta område. *Föreningen Sveriges stadsdomare* beklagar, att utredningen icke utförligare än som skett behandlat den principiellt och praktiskt viktiga rättssäkerhetsfråga, som spörsmålet om förvaltningsmyndigheternas ställning utgör. Den offentliga debatten ger ej sällan belägg för att betydande oklarhet föreligger i uppfattningen om förvaltningsmyndigheternas självständighet. I fråga om gränserna för denna självständighet kan utredningens uttalanden icke anses ägnade att sprida klarhet. I formellt hänseende har dock viss ökad klarhet vunnits genom bestämmelsen, att anvisningar skall vara utfärdade, d. v. s. formligen beslutade, vilket är särskilt betydelsefullt vid införande av formell ministerstyrelse. *Föreningen Sveriges häradshövdingar* uttalar, att det måhända varit önskvärt, om förvaltningsmyndigheternas självständighet kunnat fastslås klarare än som skett i förevarande paragraf. Önskemål i samma riktning framställes även av flera andra remissorgan, t. ex. *riksrevisionsverket, länsstyrelserna i Stock-*

holms och *Västmanlands län* samt *besvärssakkunniga*. *Kammarrätten* efterlyser bestämda regler för regeringens rätt att utfärda anvisningar till förvaltningsmyndigheterna. Frågan om gränserna för regeringens befogenhet att utfärda anvisningar till ledning för förvaltningsmyndigheterna och den därmed sammanhängande frågan vem ansvaret för vidtagna åtgärder åvilar är enligt kammarrättens mening betydelsefull, ehuru saken blivit föga belyst i förslaget. Enligt gällande regeringsform lyder förvaltningsmyndigheterna under Konungen, ej under statsråden. Enligt utredningens förslag skall förvaltningsorganen lyda under regeringen d. v. s. även formellt under vederbörande statsråd, varigenom ministerstyrelse legaliseras. Visserligen avser man ej medvetet att vidga den nuvarande ramen för ministerstyrelse. Utvecklingen har emellertid på det hela taget lett till en avsevärd förstärkning av regeringens ställning — något som ytterligare accentueras om förslaget genomföres — och därmed också av enskilt statsråds möjligheter att ingripa i förvaltningsorganens åtgöranden. Vad sålunda anförts aktualiserar med större styrka än förut överväganden om det inte finnes påkallat att på något sätt uppställa bestämda regler för regeringens rätt att utfärda anvisningar till förvaltningsmyndigheterna. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* menar, att frågan om de regionala myndigheternas ställning till de centrala ämbetsverken eller motsvarande organ är värd att observeras och närmare diskuteras. Detta gäller särskilt länsstyrelsernas förhållande till de centrala verk, som i avsaknad av egna regionalorgan har länsstyrelserna som regionala organ. Under de senaste årtiondena har, samtidigt som en viss delegation av beslutanderätten överflyttats på länsmyndigheterna, en allt starkare maktkoncentration hos de centrala organen skett till förfång för de regionala myndigheternas arbete ute i länen och därigenom även till förfång för länsbefolkningen. Den rätt, som tillerkänts de centrala myndigheterna att utfärda föreskrifter och anvisningar, har på sina håll utnyttjats på ett sätt som medfört att regionala myndigheter blivit i högre grad än som ur allmänna synpunkter kan anses vara behövligt och önskvärt bundna i sitt handlande, vilket i sin tur medfört att förvaltningsförfarandet i vissa stycken blivit mera tungrott och tidsödande än som annars skulle ha varit fallet.

Vissa synpunkter på förvaltningsmyndigheternas ställning på rättskipningen närstående områden framföres i ett par remissvar. *Kammarrätten* understryker vikten av att förvaltningsmyndigheterna hävdar en självständig ställning framför allt på de områden, som har nära anknytning till rättskipningen. Kammarrätten syftar härvid främst på det förhållandet att domstolarna, såväl förvaltningsdomstolarna som de allmänna domstolarna, är i hög grad beroende av utredningsmaterial, som förebringas av offentliga organ såsom taxeringsmyndigheter, polisen och kommunala nämnder. Där detta material icke införskaffas med iakttagande av tillbörlig objektivitet, kommer även den rätt-

skipning som skall grunda sina avgöranden på detta material att fungera otillfredsställande med än så kvalificerade rättskipningsorgan. Det här avhandlade sambandet kommer också till uttryck i andra sammanhang såsom exempelvis däri, att de dömande organen i viss utsträckning — större eller mindre — har att grunda sina bedömningar på utlåtanden från andra myndigheter. I den mån så sker kommer dömandet, även om domstolen har att självständigt pröva innehållet i dylika utsagor, att härigenom väsentligt påverkas. Det är mot bakgrund härav i hög grad påkallat att iakttaga stor försiktighet i valet av uttrycksmedel när det gäller regleringar, som påverkar gränsområdet mellan förvaltning och rättskipning genom uppdragandet av principiella skillnader mellan förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas rättsliga ställning eller eljest. *Riksåklagarämbetet* yttrar, att om man i enlighet med förslaget i stor utsträckning genomför ministerstyrelse det synes särskilt angeläget att förvaltningsmyndigheternas självständiga ställning i förhållande till regeringen respekteras. Ämbetet tillfogar, att det sagda icke minst gäller åklagarmyndigheterna. *Svea hovrätt* påpekar, att frågan, huruvida åklagarmyndigheternas fristående ställning i förhållande till regeringen kan anses tryggad, icke berörts av utredningen, ehuru frågan förtjänat att närmare belysas. *Föreningen Sveriges stadsfiskaler* poängterar liksom riksåklagarämbetet, att självständighet i ämbetsutövningen är av värde icke minst på åklagarväsendets område. Med nya rättegångsbalken har åklagarmakten erhållit en helt annan ställning än tidigare, ett faktum som markeras av att riksåklagaren upptages särskilt i grundlagsförslaget jämte justitiekanslern och överbefälhavaren. Åklagarväsendet genomgår för närvarande en genomgripande omdaning. När det organisatoriska sambandet med polisen inom kort upphör, kommer åklagarmaktens särprägel att framstå klarare. I förslaget har emellertid åklagarmaktens statsrättsliga ställning endast i ringa grad blivit föremål för analys. Föreningen anser sig i förevarande sammanhang sakna anledning att närmare utveckla, vilken betydelse åtalsbesluten och besluten om användande av tvångsmedel har för den enskilde. Betydelsen ur rättssäkerhetssynpunkt av att tvångsmedelsanvändningen väsentligen förbehålles tjänstemän, som i förhållande till polismakten intar en oberoende ställning, förtjänar däremot att betonas. Föreningen har i annat sammanhang understrukit betydelsen just ur rättssäkerhetssynpunkt av att åklagar- och polismakten åtskiljes i organisatoriskt hänseende. Rätten att ge anvisningar och direktiv måste med nödvändighet vara omfattande inom polisen. Möjligheterna att dirigera åklagarnas verksamhet torde däremot vara mycket begränsade. Allmän åklagare är i sin verksamhet bunden av rättegångsbalkens föreskrifter. Han är därtill underkastad straffrättsligt ansvar för obefogat åtal. En självständig åklagarkår utgör därför i sin mån ett värdefullt skydd mot polisiärt maktmissbruk.

Av den föregående redogörelsen för remissorganens allmänna inställning

till den föreslagna bestämmelsen i första stycket har framgått, att olika begränsningar av anvisningsrätten och den däremot svarande lydnadsplikten förts på tal under remissbehandlingen. Bland annat har därvid hävdats, att anvisningsrätt och däremot korresponderande lydnadsplikt saknas då prövningen av ett ärende uppdragits åt förvaltningsmyndighet i samfällt stiftad lag, i vart fall om ärendet angår enskilds rätt. Även *riksdagens justitieombudsman* ger uttryck för uppfattningen, att anvisningsrätten kan vara begränsad av lag. Justitieombudsmannen yttrar, att den föreslagna bestämmelsen i första stycket torde vara att uppfatta så, att om enligt lag prövningen av visst slags ärenden uppdragits åt en förvaltningsmyndighet, denna icke skall vara bunden ens av formligen beslutade direktiv från överordnad myndighet, därest dessa är oförenliga med lagen, exempelvis såtillvida att de innefattar krav att ett särskilt ärende skall få viss utgång.

Jämväl andra sätt att begränsa anvisningsrätten än som nämnts i det föregående har förts på tal under remissbehandlingen. Flera remissorgan diskuterar sålunda tanken att uppställa ett åtminstone principiellt krav på att anvisningar skall vara generella. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* menar, att det föreslagna stadgandet i första stycket med den utformning det fått innebär ett väsentligt intrång i den självständighet och skyldighet att handla efter eget omdöme och på eget ansvar, som enligt svensk rättstradition tillkommer förvaltningsmyndigheterna. Denna förvaltningsmyndigheternas ställning får icke trädas för när. Länsstyrelsen motsätter sig därför bestämt, att överordnad förvaltningsmyndighet skall äga befogenhet att ge anvisningar rörande underordnad förvaltningsmyndighets handlande i enskilda fall. Detta skulle bl. a. innebära, att den överordnade myndigheten helt påtager sig ansvaret för den underordnade myndighetens handlande. Däremot vill länsstyrelsen icke bestrida regeringens och, efter vederbörligt bemyndigande, central förvaltningsmyndighets befogenhet att t. ex. utfärda allmänna riktlinjer för genomförandet av beslutade lagar och reformer. Sådana allmänna riktlinjer är säkerligen i flera fall behövliga för att åstadkomma önskad samordning och enhetlighet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* understryker vikten av att förvaltningsmyndigheterna intager den principiellt självständiga ställning, som av ålder tillkommit dem i vårt land. Enligt nu gällande ordning torde endast i vissa undantagsfall underordnad myndighet anses skyldig att ställa sig överordnad myndighets direktiv till efterrättelse, såvida ej direktiven har formen av generella föreskrifter, meddelade med stöd av särskilt stadgad befogenhet. Mot bakgrund härav ter sig det föreslagna stadgandet i första stycket föga tillfredsställande. »Utfärdade anvisningar» betecknar i detta sammanhang en alltför dunkel och obestämd terminologi, vilket kan leda till missbruk av den föreslagna bestämmelsen. Denna bör därför omarbetas. Anvisningarna bör i allt fall i princip vara av allmän natur och kunna meddelas endast med stöd av lag.

Förvaltningsdomstolskommittén framhåller, att rätten att utfärda anvisningar rimligen bör avse anvisningar av mera generell natur. Enligt kommitténs mening skulle därför stadgandet i första stycket kanske vinna i tydlighet, om ordet »allmänna» tillades framför ordet »anvisningar». Enligt *besvärssakkunnigas* mening är det av vikt att i grundlagen få fastslaget, att de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna skall fullgöra sina uppgifter med initiativrätt och självständighet i förhållande till riksdag och regering. I princip bör myndigheterna ha att ställa sig endast sådana direktiv från riksdag och regering till efterrättelse, som meddelas genom lag eller författning eller andra allmänna föreskrifter. Utrymme måste emellertid finnas för tjänsteföreskrifter i enskilda fall från regeringen till myndighet på vissa områden, t. ex. då regeringen fungerar som högsta polis-, åklagar- eller försvarsorgan. Vad i första stycket föreslagits synes därför böra omformuleras och omdisponeras så, att dels förvaltningsmyndigheternas självständiga ställning framhäves tydligare, dels ock den inskränkning däri som ligger i regeringens befälsmakt i vissa hänseenden kommer till uttryck.

Det av utredningen föreslagna kravet att anvisningarna skall vara utfärdade, d. v. s. formligen beslutade beröres i flera remissvar. *Riksdagens justitieombudsman* understryker vikten att upprätthålla principen att direktiv under hand icke är bindande för förvaltningsmyndigheterna. *Svea hovrätt* finner föreskriften att anvisningar av statsråd till underordnade förvaltningsmyndigheter skall beslutas i vederbörliga former vara särskilt värdefull. Härigenom förbättras den offentliga kontrollen av att förvaltningsmyndigheternas självständighet i förhållande till regeringen icke åsidosättes. Även *Föreningen Sveriges stadsdomare* understryker såsom betydelsefullt vid införande av formell ministerstyrelse, att anvisningarna skall vara formligen beslutade. *Riksrevisionsverket* befarar att vid den i förslaget förutsatta förskjutningen mot den ministeriella beslutsformen oklarhet kan komma att råda om innebörden av uttrycket »utfärdade anvisningar». *Länsstyrelsen i Gotlands län* synes mena, att tendensen att meddela underhandsanvisningar successivt förstärkts. Som underhandsanvisningar är enligt länsstyrelsens mening även önskemål och rekommendationer att betrakta. Länsstyrelsen tror icke, att utredningens förslag kan påverka denna tendens. Däremot torde en viss gynnsam effekt kunna vinnas, om i lagtexten ordet »utfärdade» utbytes mot termen »beslutade». Enligt länsstyrelsens mening bör det icke få förekomma, att överordnad myndighet på eget initiativ ger underhandsanvisningar. I den mån initiativet utgår från en rådfrågande underordnad myndighet synes någon invändning icke kunna göras mot att som resultat härav framkommer ett underhandsbesked av den överordnade myndigheten.

Högsta domstolens ledamöter anser det föreslagna stadgandet behöva fullständigas med någon antydan om vem anvisningsrätten tillkommer.

Frågan vem som på regeringens vägnar skall äga utfärda anvisningar beröres bl. a. av *riksrevisionsverket,* som menar att utfärdande av instruktioner och andra generella anvisningar för förvaltningsmyndighets handlande är en åtgärd av den vikt, att beslut därom bör fattas i ministerråd. Även *länsstyrelsen i Uppsala län* ifrågasätter, om icke anvisningar med hänsyn till deras betydelse för myndigheternas verksamhet alltid bör meddelas i ministerråd och icke av enskilt statsråd.

Vad som i den föreslagna bestämmelsen i första stycket skall förstås med begreppet förvaltningsmyndigheter diskuteras i ett par remissvar. *Svea hovrätt* påpekar, att med detta begrepp skulle av motiven att döma förstås samtliga organ för statlig verksamhet med undantag av regeringen, riksdagen och domstolarna. Hovrätten finner önskvärt, att det närmare klarlägges, i vilken utsträckning förevarande bestämmelse — liksom också 1 kap. 2 § — är tillämplig på kommunala myndigheter. *Regeringsrådet Hjern* anser tveksamhet kunna råda om med rikets förvaltningsmyndigheter även avses riksdagens verk. Tydligt är att dessa myndigheter icke kan vara skyldiga att underkasta sig anvisningar, meddelade av regeringen. Naturligtvis bör ej heller riksdagen eller dess utskott äga meddela de statliga förvaltningsmyndigheterna direktiv eller t. ex. avkräva dem remissutlåtanden eller upplysningar. Riksdagen bör i dylika fall ha att liksom hittills vända sig till regeringen, som i sin tur får etablera kontakt med vederbörande verk eller myndighet (jfr 46 § riksdagsordningen och 3 kap. 15 § andra stycket förslaget till riksdagsordning).

De remissorgan, som berört andra stycket i paragrafen, har tämligen genomgående understrukit behovet av en lag om förvaltningsförfarandet. *Regeringsrådet Hjern* framhåller, att tillkomsten av en sådan lag är ett angeläget önskemål, icke minst med hänsyn till att den administrativa rättskipningen alltjämt arbetar under otillfredsställande förhållanden. Med frågan om förvaltningsförfarandet sammanhänger nära spörsmålet om instansordningen i förvaltningsmålen. Detta spörsmål befinner sig också under utredning. Det torde dröja åtskilliga år innan en författningsreform förts i hamn. Arbetet med författningsfrågan bör emellertid under inga förhållanden få uppehålla lösningen av frågorna om förvaltningsdomstolarna och förvaltningsförfarandet. En reglering om dessa spörsmål framstår som utomordentligt trängande. *Riksdagens justitieombudsman* ansluter sig till vad utredningen anfört om angelägenheten av en enhetlig reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna, liksom ock till synpunkten att de grundläggande reglerna härom bör ges i lag. *Svea hovrätt* tillstyrker också förslaget i nu ifrågavarande del. *Hovrätten för Västra Sverige* finner den normalisering av förvaltningsproceduren, som en lagstiftning om förvaltningsförfarandet möjliggör, vara påkallad såväl med hänsyn till den enskildes rättssäkerhetsintresse som av önskemålet att skapa rationella arbetsmetoder hos myndigheterna. Hovrätten utgår ifrån att en lagstiftning om

förvaltningsförfarandet kommer till stånd senast i samband med ikraftträdandet av en ny regeringsform. *Föreningen Sveriges häradshövdingar* anser det värdefullt att förvaltningsförfarandets grundläggande bestämmelser skall upptagas i lag. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* framhåller önskvärdheten av att de grundläggande reglerna om förvaltningsförfarandet sammanföres i *en* författning.

Utredningens förslag att icke i grundlag upptaga någon regel om myndigheternas skyldighet att biträda och tillhandagå varandra har mött invändningar från de remissorgan, som behandlat saken. *Högsta domstolens ledamöter* påpekar, att allmänna verksstadgan, vars innehåll i förevarande avseende utredningen åberopat som ett skäl för sin ståndpunkt, icke är tillämplig på alla myndigheter och ämbetsmän. Ledamöterna anser det från allmän synpunkt vara lämpligt, att skyldighet till samarbete myndigheter emellan stadgas i grundlag. En grundlagsregel härom kan äga betydelse för frågan om möjlighet för myndighet att av annan myndighet utfå allmän handling (jfr SOU 1938: 44 s. 416). *Riksåklagarämbetet* anser anledning saknas att icke överföra bestämmelserna i § 47 regeringsformen om myndigheternas plikt att bistå varandra till en ny grundlag. Principen att myndigheterna skall bistå varandra är så viktig, att ett stadgande härom väl försvarar sin plats i en grundlag. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* förklarar sig icke kunna dela utredningens uppfattning, att det är onödigt att i en ny regeringsform införa en motsvarighet till bestämmelsen i § 47 regeringsformen att myndigheterna och ämbetsmännen skall räcka varandra handen till fullgörande av allt vad rikets tjänst fordrar av dem. Behovet av samarbete sträcker sig betydligt längre än till blott en skyldighet att tillhandagå andra myndigheter med upplysningar och biträde. Bristande samordning och samarbete mellan myndigheter är en alltför vanlig orsak till ett otillfredsställande resultat av förvaltningsåtgärderna. Det kan stundom vara av vikt att ett principstadgande om samordning kan åberopas såsom en rättsgrund för myndighet att iaktta moderation vid fullföljande av sin egen uppgift. I varje fall bör icke betydelsen av att samarbetsprincipen får ett uppmärksammat uttryck i grundlagen förbises. Hovrätten föreslår därför att det nuvarande stadgandet, även i fråga om ordalagen, bibehålles. *Socialstyrelsen* framhåller, att bestämmelsen i § 47 regeringsformen genom den ökade ansvällningen av administrationen fått allt större betydelse icke minst för allmänheten. Socialstyrelsen vill därför ifrågasätta, om icke bestämmelsen alltjämt bör vara intagen i grundlagen, eventuellt med bibehållande av den ålderdomliga formuleringen. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* uttalar, att bestämmelsen i § 47 om myndigheternas skyldighet att räcka varandra handen är ett betydelsefullt och av myndigheterna ej sällan åberopat stadgande, som enligt länsstyrelsens mening bör kvarstå i grundlagen. Samma ståndpunkt intager *länsstyrelsen i Jämtlands län.*

11 §.

Svea hovrätt förklarar sig tillstyrka det föreslagna stadgandet i denna paragraf.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anmärker, att paragrafen synes böra redaktionellt jämkas så att de olika sidorna i justitiekanslerns uppgifter framgår därav. Sålunda bör angivas såväl att justitiekanslern är regeringens högste ombudsman som att han under regeringen har tillsyn över lagars och andra författningars tillämpning. Samma anmärkning göres av *hovrätten för Västra Sverige.*

Regeringsrådet Hjern menar, att stadgandet att justitiekanslern har tillsynen över lagars och författningars tillämpning skulle vinna på att tonas ned, eftersom det ligger utanför möjligheternas gräns, att han verkligen skall kunna fullgöra denna uppgift. Gällande stadgande i § 27 regeringsformen innefattar en mera återhållsam och konkret beskrivning av kanslerns ämbetsåliggande och torde utan större jämkningar kunna överföras till den nya författningen.

Regler om kompetenskrav för innehavaren av justitiekanslersämbetet efterlyses av *regeringsrådet Hjern.* Denne påpekar, att utredningen konsekvent underlåtit att i författningsförslaget uppställa några kompetenskrav för innehavarna av landets högsta ämbeten. Om justitiekanslern torde alltjämt böra gälla, att han skall vara lagfaren, skicklig och ha »i domarvärv varit nyttjad». Det är inte utan betydelse att regler härom upptages i grundlagen. Därigenom markeras kanslerns icke-politiska ställning och vikten av att till detta höga ämbete förvärvas personer med hög kompetens.

12 §.

Rörande stadgandet i denna paragraf se även de under kapitelrubriken intagna remissvaren angående grundlagsregleringen av förvaltningsorganisationen.

Riksåklagarämbetet finner det med hänsyn till åklagarväsendets betydelse värdefullt, att åklagarmaktens ställning i förhållande till regeringen på det sätt som föreslagits i denna paragraf kommer till uttryck i regeringsformen.

Svea hovrätt ifrågasätter, om ett stadgande i regeringsformen angående riksåklagaren är erforderligt. I så fall kunde anledning finnas att omnämna även andra myndighetspersoner av motsvarande betydelse.

Regeringsrådet Hjern föreslår, att stadgandet om riksåklagarämbetet utgår. Av samma skäl som detta ämbete medtagits skulle innehavarna av åtskilliga andra höga ämbeten kunna göra anspråk på att omnämnas i grundlagen, t. ex. universitetskanslern och rikspolischefen. Enligt 7 kap. 2 § rättegångsbalken är riksåklagaren under Konungen högste åklagare. Av utredningen har ej föreslagits, att denna bestämmelse skall slopas. Det torde därför ej vara påkallat, att även i den nya regeringsformen intaga samma

bestämmelse. Av förevarande paragraf framgår indirekt, att regeringen är högste åklagare i riket. Häremot är ingenting i sak att säga men förhållandet bör lämpligen komma till uttryck i den nya grundlagen. I 12 § bör således riksåklagaren icke omnämnas men däri väl stadgas att regeringen är högste åklagare i riket.

Svea hovrätt finner paragrafen i dess föreslagna utformning ge anledning till frågan, huruvida åklagarmyndigheternas fristående ställning i förhållande till regeringen kan anses tryggad. Utredningen har icke berört denna fråga, som enligt hovrättens mening varit förtjänt att närmare belysas.

13 §.

Rörande stadgandet i denna paragraf se även de under kapitelrubriken intagna remissvaren angående grundlagsregleringen av förvaltningsorganisationen.

Överbefälhavaren förklarar sig lämna paragrafen utan erinran. Samma ståndpunkt tillkännages av *Svea hovrätt*. Hovrätten tillägger, att stadgandets sakliga betydelse torde ligga däri, att ledningen under regeringen av rikets krigsmakt icke får uppdragas åt något kollegium.

Regeringsrådet Hjern anser stadgandet om överbefälhavaren icke vara erforderligt. Av paragrafen framgår indirekt, att regeringen har ledningen av rikets krigsmakt. Häremot är ingenting i sak att säga men förhållandet bör lämpligen komma till uttryck i den nya grundlagen. I förevarande paragraf bör således överbefälhavaren icke omnämnas men däri väl stadgas, att regeringen har ledningen av rikets försvarsmakt.

14 §.

Grundsatsen i paragrafens första stycke har i princip godtagits eller lämnats utan erinran av de remissorgan, som uttalat sig om det där upptagna stadgandet. Hit hör bl. a. *högsta domstolens ledamöter, riksåklagarämbetet, överbefälhavaren, Svea hovrätt, Göta hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten, socialstyrelsen, statskontoret, arbetsmarknadsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, kammarkollegiet, överstyrelsen för yrkesutbildning, domänstyrelsen, lantbruksstyrelsen, statens jordbruksnämnd, kommerskollegium, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, statens utlänningskommission, utlänningsnämnden, länsstyrelsen i Stockholms, Malmöhus, Östergötlands, Uppsala, Kalmar, Gotlands, Skaraborgs, Värmlands, Gävleborgs, Örebro, Kopparbergs, Jämtlands* och *Västerbottens län, flera domkapitel, större akademiska konsistoriet i Lund, juridiska fakulteten i Lund, lärarkollegierna vid karolinska institutet, vid tandläkarhögskolan i Stockholm* och *vid tandläkarhögskolan i Malmö, interimsstyrelsen för universitetet i Umeå, statsåklagaren i Stockholm, åklagarmyndigheten i Göteborg, besvärssakkun-*

niga, Landsorganisationen i Sverige, Statstjänarkartellen, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Föreningen Sveriges häradshövdingar, Föreningen Sveriges stadsfiskaler samt *ett flertal handelskammare.*

Ehuru remissorganen genomgående utgår ifrån att regler om tillsättningsgrunder upptages i grundlagen, har några remissorgan särskilt understrukit betydelsen av att så sker. *Arbetsmarknadsstyrelsen* finner det sålunda vara av vikt att även i en ny regeringsform upptages stadgande, som syftar till att garantera befordran efter objektiva grunder. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* uttalar att i grundlag bör liksom hittills anges de grunder, som skall gälla för befordran inom statsförvaltningen. *Föreningen Sveriges häradshövdingar* finner det vara av värde, att principen om objektivitet vid tjänstetillsättningar fastslås i grundlag. *Sveriges akademikers centralorganisation* understryker, att grundsatsen att tjänstetillsättning skall ske på objektiva grunder är av betydelse icke blott för vidmakthållande av medborgarnas förtroende för tjänstemannakåren utan även för tjänstemännens trygghet och självständighet i tjänsten. Grundsatsen är av sådan vikt att den bör komma till uttryck i grundlagen.

Att principen om objektivitet vid tjänstetillsättningar i förslaget erhållit en mera allmän utformning än i gällande regeringsform hälsas i flera remissvar med tillfredsställelse. *Högsta domstolens ledamöter* konstaterar, att det i första stycket föreslagna stadgandet kommer att avse samtliga statliga tjänstetillsättningar, oavsett vilken anställningsform som begagnas och oberoende av om ansökningsförfarande tillämpas eller icke. Enligt ledamöternas mening kommer därmed den nu gällande rättsgrundsatsen om objektivitet vid statliga befordringar till klarare uttryck i grundlagstexten än för närvarande. Även *Föreningen Sveriges häradshövdingar* finner det tacknämligt, att normen för tjänstetillsättning fått en allmännare utformning i förslaget än i gällande regeringsform. Liknande uttalanden göres av *domänstyrelsen* och *överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap.* Statskontoret finner det välmotiverat, att den föreslagna regeln icke ens formellt begränsats till att gälla tjänster, tillsatta av regeringen (jfr ordalydelsen i § 28 nuvarande regeringsform). *Statstjänarkartellen* finner angeläget understryka, att stadgandet omfattar alla slags statliga tjänstetillsättningar, oavsett vilken anställningsform som användes.

På några håll ifrågasättes dock om grundsatsen om tjänstetillsättning efter objektiva grunder kommit till tillräckligt tydligt uttryck i det föreslagna stadgandet i första stycket. *Besvärsakkunniga* menar, att stadgandet är tydligare i sin lydelse i gällande regeringsform genom kontrasteringen mot börd som obehörig befordringsgrund. Formuleringen har emellertid en given styrka genom sin hävd och synes därför kunna godtagas. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* påpekar, att begreppen förtjänst och skicklighet är av allmän natur. I praktiken har de emellertid kommit att preciseras till, det

förra, antalet tjänsteår och det senare den allmänna lämpligheten för viss befattning. Såsom ett uttryck för den allmänna objektivitet, som skall gälla vid tjänstetillsättning bör de dock kunna bibehållas.

Utsträckningen av principen om förtjänst och skicklighet som tillsättningsgrund till att gälla även vid sådana tjänstetillsättningar, som icke innefattar befordran, föranleder ett par remissorgan att taga upp frågan om grundlagsenligheten av s. k. transportspärrar. *Statskontoret* konstaterar, att det föreslagna stadgandet i första stycket icke blott avser befordringar utan tjänstetillsättningar över huvud. I den mån nu tillämpad praxis i fråga om transportspärrar ansetts stå i överensstämmelse med gällande regeringsform, skulle därmed en förändring kunna inträda. För närvarande förekommer i stor utsträckning transportspärrar, innebärande att en tjänsteman icke utan särskilt medgivande ifrågakommer vid tillsättandet av en ordinarie tjänst, om han redan innehar en annan motsvarande ordinarie tjänst på samma nivå och ännu icke innehaft denna tjänst en viss minimitid; spärrtiden är i regel tre- eller femårig. Undantagsvis anses transport icke alls böra ifrågakomma; detta torde gälla de flesta häradshövdingetjänster. Transportspärrarna bygger i allmänhet uteslutande på praxis; ett undantag är prästvalslagens bestämmelser om transportspärrar för domprostar, kyrkoherdar och komministrar. Att transportspärrarna ansetts förenliga med § 28 regeringsformen torde vara att tillskriva det formella betraktelsesätt, enligt vilket ett visst slags tjänster i samma lönegrad är helt likvärdiga oavsett stationeringsort etc. och således ingen sökande kan anse sig berövad en honom tillkommande rättighet om han förmenas transport och i stället en lägre meriterad medsökande befordras. Det kan i detta sammanhang observeras, att transportspärrarna enligt prästvalslagen gäller även vid ansökan till lika benämnd tjänst i högre lönegrad, d. v. s. vid ansökan om vad som eljest betraktas som befordran. Även mellan olika häradshövdingetjänster föreligger en skillnad med avseende på de samlade avlöningsförmånernas storlek. Utredningen, som icke berört frågan om transport, har uppenbarligen icke avsett att med den ändrade formuleringen åstadkomma någon ändring av nuvarande praxis. Det i grundlagstexten föreslagna utbytet av ordet befordran mot ordet tjänstetillsättning skulle emellertid kunna åberopas som grund för den meningen att transportspärrar icke längre skall få förekomma. För tydlighetens skull synes därför en anvisning böra införas i paragrafen eller kommentaren till densamma, förslagsvis av innebörd att stadgandet ej utgör hinder att i särskild ordning föreskriva om transportspärrar. Till sakfrågan om lämpligheten att upprätthålla sådana spärrar finner statskontoret icke anledning att taga ställning i detta sammanhang. *Kammarkollegiet* erinrar om att gällande grundlagsstadgande icke utgjort hinder för att inom stora delar av statsförvaltningen utbildat sig en praxis, som i realiteten synes innebära en viss modifikation av tjänstetillsättningsgrunderna förtjänst och skicklighet, nämligen i fråga

om transport från viss tjänst till annan tjänst i samma lönegrad. (Om praxis på detta område se Förvaltningsrättslig Tidskrift 1950 s. 392 ff.) Denna praxis har kommit till uttryck exempelvis i den nuvarande skolstadgan (SFS 1962 nr 439), där det i 15 kap. 18 § ges bestämmelser, som inskränker möjligheterna för ordinarie lektor och ordinarie adjunkt vid allmänt gymnasium att erhålla transport. Med den utformning förslaget till nu ifrågavarande grundlagsbestämmelse erhållit, synes utrymme saknas för dylika inskränkande transportregler. Kammarkollegiet, som utgår från att behov härav alltjämt finnes, föreslår att grundlagsstadgandet utformas så, att ingen tvekan kan råda om att nuvarande praxis kan bibehållas. *Riksrevisionsverket* uppfattar förslaget så, att det icke lägger hinder i vägen för tjänsteman att få transport till annan tjänst inom samma lönegrad. I den mån frågan om transport i samband med tjänstetillsättning anses böra regleras, synes det riksrevisionsverket lämpligt, att detta sker i den blivande tjänstemannalagen.

Under remissbehandlingen har tvekan uppkommit rörande den föreslagna bestämmelsens tillämplighet på domartjänster. *Sveriges akademikers centralorganisation,* som uppfattat den föreslagna bestämmelsen så, att den ej avser domartjänster, anmärker, att 5 kap. i förslaget saknar bestämmelse om tillsättning av domartjänster. Utredningen har som motivering anfört, att hittills tillämpad ordning vid tillsättning av sådana tjänster fungerat tillfredsställande och att utredningen därför icke funnit anledning föreslå särskild bestämmelse i grundlag beträffande sådana tjänstetillsättningar. Organisationen vill erinra om att man i många främmande länder instiftat särskilt tillsättningsförfarande för domartjänster i syfte att avskärma sådana tjänstetillsättningar från den politiska ledningens inflytande. Tillräcklig anledning att för svenskt vidkommande eftersträva en liknande ordning torde inte föreligga. Det lär vara tillfyllest att i grundlagen fastslås, att tillsättning av domartjänster skall ske på objektiva grunder. En bestämmelse motsvarande den i förevarande stycke upptagna bör därför finnas även för domartjänsternas del. Införes, såsom organisationen förordar, ett särskilt kapitel om statens tjänstemän, uppnås det önskade resultatet genom att det från förevarande stycke flyttade stadgandet blir generellt tillämpligt. *Föreningen Sveriges stadsfiskaler,* som likaledes uppfattat stadgandet i första stycket såsom ej avseende domartjänster, förordar att regeln om tjänstetillsättning enbart med hänsyn till förtjänst och skicklighet inskrives i grundlagen även för domarna. *Besvärssakkunniga* konstaterar, att 5 kap. i förslaget icke innehåller några bestämmelser om tillsättning av domartjänster. Förklaringen härtill kan vara den, att tillsättningen av domartjänster betraktas som en styrelsefunktion och att stadgandet i första stycket i enlighet härmed ansetts tillämpligt även vid tillsättning av domare. Med hänsyn till domstolarnas ställning är angeläget att på tydligt sätt i grundlagen få fastslaget,

att objektiva tillsättningsgrunder skola tillämpas med avseende å domartjänsterna. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* konstaterar, att förvaltningsmyndigheterna behandlas i 4 kap. och domstolarna i 5 kap. i förslaget, vilket vållar vissa svårigheter. Regeln i första stycket av förevarande paragraf avses skola gälla även vid utnämning av domare. Bestämmelsen har alltså ett vidsträcktare tillämpningsområde än vad dess placering i 4 kap. ger vid handen. Denna bristande följdriktighet kan icke godtagas i fråga om rikets främsta lag. *Riksåklagarämbetet* finner uppenbart, att grundsatsen om förtjänst och skicklighet såsom allena avgörande befordringsgrunder är avsedd att äga tillämpning jämväl vid tillsättning av domare. Tydligen har det varit författningsutredningens mening, att stadgandet i första stycket skall tolkas såsom riktat till det statsorgan, vilket har att tillsätta den tjänst, varom fråga är. Med en sådan tolkning kommer stadgandet uppenbarligen att avse även domartjänster. Att andra stycket av 14 § icke har avseende å domare medan 5 kap. — som bl. a. i 6 § upptager en bestämmelse om svenskt medborgarskap såsom villkor för innehav av domartjänst — ej har någon motsvarighet till stadgandet om befordringsgrunderna i 4 kap., kan dock möjligen ge anledning till missförstånd. Ett otvetydigt klargörande av det sist nämnda stadgandets tillämplighet jämväl i fråga om domare skulle kunna ernås genom att ordet »all» insattes före »tjänstetillsättning». *Föreningen Sveriges häradshövdingar* utgår ifrån att stadgandet i första stycket gäller även domartjänster, oaktat de särskilda reglerna om domstolarna fått sin plats i ett annat kapitel.

I något remissvar ställes frågan om stadgandet i första stycket är tillämpligt jämväl vid tillsättning av kommunala befattningshavare. *Statsåklagaren i Stockholm* uttalar tvekan härutinnan och framhåller, att utredningen icke tagit ståndpunkt till frågan. Enligt vad en särskild utredning rörande utlännings tillträde till offentlig tjänst uttalat, skall andra stycket av förevarande paragraf gälla även kommunala tjänster. Denna utredning och författningsutredningen har haft gemensamma överläggningar rörande utformningen av förevarande paragraf och författningsutredningen har uttryckligen hänvisat till den särskilda utredningens betänkande. Begreppet tjänst kan rimligtvis icke ha olika betydelser i paragrafens första och andra stycke. Under förutsättning att författningsutredningen i enlighet med denna tolkning avsett, att stadgandet i första stycket skall, såsom enligt statsåklagarens mening förefaller lämpligt, omfatta jämväl tjänstetillsättning av kommunala befattningshavare, torde antingen uttrycket »tjänstetillsättning» i klarhetens intresse böra omformuleras eller i vart fall av utredningsmotiven klart framgå, att paragrafens ordalydelse innefattar kommunala tjänstetillsättningar, så mycket mer som förslaget i denna del innebär en betydelsefull ändring av gällande grundlag.

Frågan om den inbördes avvägningen mellan förtjänst

och skicklighet beröres i några remissvar. *Vattenfallsstyrelsen* anser, att det hade varit önskvärt att erhålla en närmare belysning av stadgandet om befordringsgrunder vid statliga tjänstetillsättningar med hänsyn till de erfarenheter, som hittills vunnits i denna fråga. Om en sådan belysning hade kunnat utmynna i ett uttalande om vägningen sinsemellan av faktorerna förtjänst och skicklighet, hade det varit av stort värde. Nu har utredningen i sina motiveringar tyvärr endast nöjt sig med att ge uttryck för principen om objektivitet vid tjänstetillsättningar. *Gotlands handelskammare* ifrågasätter, om icke skicklighet bör nämnas före förtjänst, som syftar på antalet tjänsteår. Därigenom skulle markeras, att man, då flera sökande finnes till samma befattning, i första hand bör välja den som är skickligast och att antalet tjänsteår endast blir utslagsgivande, när flera sökande visat sig lika skickliga.

Vad angår andra stycket, som reglerar spörsmålet om utlännings tillträde till offentlig tjänst, har detta spörsmål behandlats i ett särskilt betänkande, som utredningen om översyn av bestämmelserna i § 28 regeringsformen om svenskt medborgarskap såsom villkor för erhållande av statstjänst avlämnat år 1963 (SOU 1963: 7). Grundlagsregeln i andra stycket överensstämmer med motsvarande grundlagsregel i nämnda betänkande, vilket tillika innehåller förslag till sådan lag om svenskt medborgarskap såsom villkor för offentlig tjänst, som förutsättes i grundlagsstadgandet. Betänkandet har varit föremål för separat remissbehandling. En remisssammanställning rörande andra stycket i förevarande paragraf bör lämpligen ske i anslutning till en bearbetning av remissvaren rörande motsvarande grundlagsbestämmelse i nämnda betänkande och den därtill anslutande lagen om svenskt medborgarskap som villkor för offentlig tjänst. Med hänsyn härtill lämnas icke i detta sammanhang någon redogörelse för remissvaren rörande andra stycket.

Beträffande tredje stycket torde få hänvisas till den remisssammanställning, som intagits i prop 1964: 140 s. 91 ff.

I yttrande, som inkommit efter det nämnda sammanställning färdigställts, anför *länsstyrelsen i Västmanlands län,* att författningsutredningen — trots att den i flera sammanhang betonat vikten av förvaltningsmyndigheternas oberoende ställning vid rättstillämpande verksamhet — konsekvent underlåtit att i lagen jämställa dessa myndigheter med domstolarna. Länsstyrelsen vill hävda betydelsen av att så sker. Ur rättssäkerhetssynpunkt är förvaltningsmyndigheternas självständighet lika viktig som domstolarnas. Länsstyrelsen anser därför, att grundlagsmässigt hinder mot avsättning utan rannsakning och dom även i en ny regeringsform bör gälla för de förvaltningstjänstemän, som har med domare jämförliga arbetsuppgifter. Gränsen mellan dessa båda tjänstemannagrupper är för övrigt oklar. Det finns exempelvis skäl att fråga, till vilken grupp utredningen anser att landskamreraren, prövningsnämndens ordförande, bör hänföras. De nuva-

rande förtroendeämbetsmännen har ej alls berörts av utredningen. Skäl torde finnas att överväga, huruvida icke vissa av dem bör beredas en grundlagsenligt fastare ställning.

Hovrätten över Skåne och Blekinge påpekar, att bestämmelsen i tredje stycket även skall gälla tjänstemännen vid domstolarna. Bestämmelsen har alltså ett vidsträcktare tillämpningsområde än vad dess placering i 4 kap. ger vid handen. Denna bristande följdriktighet kan icke godtagas i fråga om rikets främsta lag. *Besvärssakkunniga* beklagar, att 5 kap. i förslaget saknar motsvarighet till bestämmelsen i tredje stycket av förevarande paragraf. Det är av vikt att i grundlagen även få fastslaget, att domares skyldigheter och rättigheter i grundläggande hänseenden skall regleras i lag. Anmärkta lucka i förslaget bör därför utfyllas med ett stadgande härom. Samma ståndpunkt tillkännager *Sveriges akademikers centralorganisation.*

15 §.

Paragrafen har i princip tillstyrkts eller lämnats utan erinran av *en ledamot av högsta domstolen, socialstyrelsen, riksrevisionsverket, länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Kristianstads, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Kopparbergs, Gävleborgs, Jämtlands* och *Västerbottens län, Malmöhus läns landstings förvaltningsutskott, Jämtlands läns landstings förvaltningsutskott* samt *statsåklagarna i Göteborg* och *Malmö. Hovrätten över Skåne och Blekinge* föreslår en viss utvidgning av paragrafens tillämplighetsområde men lämnar förslaget i övrigt utan erinran. Även *Sveriges advokatsamfund* synes — frånsett en ifrågasatt justering av nådeområdet — godtaga förslaget.

Mer eller mindre kritiska synpunkter på utformningen av förslaget i denna del framföres av *högsta domstolens flesta ledamöter, regeringsrättens ledamöter, riksåklagarämbetet, Svea hovrätt, Göta hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Jönköpings* och *Västernorrlands län, Gotlands läns landstings förvaltningsutskott, statsåklagaren i Stockholm, Föreningen Sveriges häradshövdingar* och *Sveriges akademikers centralorganisation.*

Som allmänt omdöme om paragrafen uttalar *länsstyrelsen i Kristianstads län,* att denna innefattar en befogad modernisering av nådereglerna. En mera kritisk inställning till förslaget tillkännages av *Svea hovrätt,* som påtalar, att utredningen endast ägnat några få rader åt nådeinstitutets ändamål och statsrättsliga ställning samt de allmänna principerna för beviljande av nåd. Enligt hovrättens mening vore det naturligt för att icke säga angeläget, att dessa spörsmål behandlades närmare i motiven till en ny regeringsform och att klara riktlinjer för institutets handhavande uppdroges. Hovrätten anser det böra understrykas, att nåden är en undantagsföreteelse inriktad på det enskilda fallet och att benådningsrätten icke skall

utövas på sådant sätt att därigenom de facto uppstår en extra instans för bedömande av påföljd för brott. Även *statsåklagaren i Malmö* understryker vikten av att nådeinstitutet endast tillämpas, då brottspåföljden i det enskilda fallet framstår som obillig.

Frågan vilka ämnen som bör kunna vara föremål för nåd upptages till behandling av flera remissorgan. *Svea hovrätt* erinrar om att utredningen, enligt vad den själv angivit, icke funnit anledning föreslå någon saklig ändring beträffande regeringens i § 26 regeringsformen angivna benådningsbefogenhet. Någon granskning av den omfattning som nåden fått i praxis — vilken ju gått väsentligt längre än vad ordalagen i § 26 medger — har icke skett. Utredningen har ej heller angivit, om dess förslag skall innebära en inskränkning av området för nåd, om lagtexten skall antagas täcka nuvarande praxis eller — vilket dock skulle strida mot utredningens allmänna inställning — om den nya grundlagen och avsedd praxis redan från början skall i märkbar mån skilja sig åt. Den lydelse förevarande paragraf erhållit anknyter nära till § 26 regeringsformen och ger härigenom väsentligt mindre utrymme för nåd än vad praxis tillåtit. Detta gäller särskilt om — vilket synes vara det enda rimliga — brottsbalkens terminologi (betr. »brott», »straff» och »påföljd») tillämpas. Utanför området för nåd skulle till skillnad mot nuvarande praxis falla all annan av brott föranledd, särskild rättsverkan än påföljd och förverkande av egendom (sålunda exempelvis förvisning och straffskatt samt genom disciplinär bestraffning tilldelad varning och mistad löneförmån). Vidare skulle nåd ej kunna beviljas beträffande följder av annat än brott, alltså icke för exempelvis utdömt vite eller varning och tvångsarbete för lösdriveri eller konfiskation och straffavgift vid införsel av vara med oriktig ursprungsbeteckning. Det är självfallet önskvärt att författningstexten får sådan utformning att den täcker alla eller i det närmaste alla de fall som bör kunna bli föremål för nåd. Detta stöter emellertid på svårigheter om man vill helt bibehålla nuvarande praxis, eftersom denna knappast kan fångas i en kort och koncis formel. Enligt hovrättens mening bör i regeringsformen stadgas att nåd kan avse straff och annan påföljd för brott ävensom av brott föranledd annan särskild rättsverkan. I fråga om rättsverkningar som icke direkt föranletts av brott men som enligt praxis ändock är föremål för nåd bör även i fortsättningen finnas liknande möjlighet till befrielse eller lindring. Tveksamt är om man för dessa fall skall välja nådeinstitutet (det skulle väl främst ifrågakomma för utdömt vite). Det kan ligga närmare till hands att här låta regeringens dispensmakt komma till användning. Denna har emellertid över huvud icke berörts av utredningen. *Riksåklagarämbetet* påpekar, att någon ändrad bedömning av vad som enligt nuvarande praxis anses utgöra nådeämne, av motiven att döma, icke varit avsedd. Det synes emellertid ämbetet angeläget, att stadgandets tillämpningsområde såvitt möjligt framgår av lagtexten. Detta är icke fallet i förslaget. Till en början kan in-

nebörden av uttrycket »annan påföljd för brott» bli föremål för tvekan. En redogörelse för vad som i brottsbalken förstås med påföljd för brott lämnas i 1 kap. 3 § nämnda balk. Eftersom i förslaget till ny regeringsform någon definition av begreppet icke lämnats, skulle det i och för sig ligga närmast till hands att tolka detta på sätt som anges i brottsbalken. Det är emellertid uppenbart, att författningsutredningen avsett en betydligt vidare innebörd. Därest uttrycket skulle ha samma innebörd som i brottsbalken, skulle nämligen t. ex. förvisning och straffskatt enligt skattestrafflagen, som enligt nuvarande praxis utgöra nådeämnen, icke kunna vara föremål för nåd. Detsamma skulle vara fallet med värdekonfiskation. I sistnämnda hänseende må anmärkas, att rätten att »återgiva egendom som på grund av brott förverkats till staten» enligt ordalydelsen endast torde avse sakkonfiskation, däremot ej värdekonfiskation. Vad beträffar frågan, om tvångsarbete och utdömt vite kan vara föremål för nåd, är tydligt att sådana påföljder över huvud icke kan betecknas som påföljder för brott. Såväl tvångsarbete som utdömt vite har emellertid i praxis ansetts utgöra nådeämne. Med hänsyn till det anförda torde en omarbetning böra ske av ifrågavarande paragraf med utgångspunkt från terminologin i 1 kap. 3 och 8 §§ brottsbalken. Det bör därvid beaktas, att varken tvångsarbete eller utdömt vite utgör sådan »särskild rättsverkan» av brott som avses i sistnämnda paragraf. *Göta hovrätt* påpekar, att paragrafen med hänsyn till terminologin i 1 kap. 3 § brottsbalken innefattar en utvidgning av benådningsbefogenheten till ämnen som i rättspraxis synes ha ansetts icke kunna vara föremål för nåd, nämligen de i 31 kap. brottsbalken upptagna påföljderna (jfr NJA 1930 s. 655, 1947 s. 356 och 1949 s. 220 med hänvisningar). Mot denna utvidgning har hovrätten intet att erinra. Å andra sidan omfattar paragrafen icke vissa ämnen, som i rättspraxis funnits kunna utgöra föremål för nåd, t. ex. förvisning jämlikt 26 § utlänningslagen (NJA 1954 s. 450), vissa skatter och avgifter (NJA 1940 s. 447 och 1948 s. 563), varning enligt lösdrivarlagen (NJA 1936 s. 448) och tvångsarbete (NJA 1939 s. 319). Det bör övervägas att härutinnan bringa paragrafen i överensstämmelse med rättspraxis. Att paragrafen, utan att utredningen synes ha avsett detta, fått ett innehåll, som avviker från nådepraxis framhålles även av *hovrätten för Västra Sverige* och *statsåklagaren i Stockholm*, som likaledes föreslår att paragrafen omarbetas.

Sveriges advokatsamfund ifrågasätter, om icke regeringen bör ha rätt att genom nåd befria från skadestånd, som utdömts till Kronan. Samfundet har därvid särskilt i åtanke fall, där statstjänstemän, civila eller militära, för tjänstefel ådömts obetydliga bötesstraff men ålagts ersättningsskyldighet för järnvägsvagnar, flygplan och fartyg med belopp, som kan överstiga den skadeståndsskyldiges hela livsinkomst.

Förslaget att i en ny regeringsform icke upptaga någon motsvarighet till den i § 102 sista punkten nuvarande regeringsform stadgade begränsningen

i benådningsrätten lämnas utan erinran av *Svea hovrätt,* som därvid beaktar det föreslagna systemet med misstroendeförklaring mot statsråd. En motsatt ståndpunkt intager *regeringsrådet Quensel,* som anser regeln att statsråd, justitieråd eller regeringsråd, som av riksrätt dömts till avsättning, icke må nådevägen återinsättas i sin förutvarande eller annan statstjänst vara välbetänkt och därför böra bibehållas.

Förslaget att göra benådningen till en ensidig statsakt har givit upphov till delade meningar under remissbehandlingen. *Riksåklagarämbetet* anser det vara en fördel, att beviljandet av nåd icke längre kommer att vara beroende av att den dömde mottager nåden. Även *Svea hovrätt* tillstyrker förslaget att en person icke skall ha rätt att vägra mottaga bjuden nåd. En sådan regel står enligt hovrättens mening bäst i överensstämmelse med nådeinstitutets art. En olägenhet med nuvarande ordning är för övrigt att det icke finns någon föreskrift om fastställande huruvida den benådade är villig mottaga nåden. Detta kan gälla även i fall då vederbörande själv ansökt om nåd. En ansökan om villkorlig dom resulterar kanske i villkorlig dom jämte böter. Sökanden ges icke tillfälle att yttra sig om han godtager beslutet. Om böterna icke betalas och talan om förvandlingsstraff därför anhängiggöres, skulle den benådade kunna invända att han icke godtagit nådebeslutet. En rätt att vägra att mottaga nåd skulle för övrigt medföra, att nådeinstitutet fick en mindre tillfredsställande olikhet mot amnestin. Jämväl *hovrätten för Västra Sverige* anser det vara en förtjänst hos förslaget, att det utesluter möjligheten för dömd person att vägra mottaga nåd. I huvudsak samma ståndpunkt intager *statsåklagaren i Stockholm.*

Å andra sidan anser *högsta domstolens flesta ledamöter (23 justitieråd),* att övertygande skäl icke förebragts för att borttaga det nuvarande stadgandet att det ankommer på den brottslige att emottaga nåden eller undergå straffet. Fastmera kan understundom den dömde ha ett beaktansvärt intresse av att sådan valrätt tillkomer honom. Bland annat är det tänkbart att, som följd av att i lagstiftningen genomförts ett rikt förgrenat påföljdssystem, sådan ändring vidtages beträffande ett ådömt straff, att det från den dömdes synpunkt framstår som tveksamt om en mildring verkligen inträtt, och han kan i vissa fall finna det hårdare att underkastas den honom genom nådebeslutet ålagda påföljden än att undergå det av domstolen bestämda straffet. I huvudsak samma synpunkter framföres av *regeringsrådet Quensel. Kammarrätten* framhåller, att det enligt hävdvunnen uppfattning är något för nåden väsentligt, att den straffade önskar mottaga nåd. Denna grundsyn kan väl antagas äga samband med att det i ett rättssamhälle som vårt kan te sig naturligt, att den som i laga ordning blivit dömd till straff också skall ha rätt att sona vad han förbrutit. Det är en synpunkt som enligt kammarrättens mening alltjämt förtjänar visst beaktande. Kammarrätten finner därför att utredningen icke tillfredsställande ådagalagt, att den här ifrågavarande förändringen av nådeinstitutet bör åväga-

bringas. För sin del är kammarrätten närmast böjd att intaga en ståndpunkt motsatt utredningens. Skälet härtill är främst, att vår regeringsform bör ges en sådan utformning att den icke inrymmer möjlighet till någon som helst misstanke — om än aldrig så ogrundad — att straffbud skulle kunna införas i sådant syfte att de väl skulle verka genom sitt hot men icke är avsedda att slutgiltigt effektueras.

Vad angår frågan i vad mån de högsta domstolsinstanserna bör höras i nådeärenden och om reglerna härom bör upptagas i grundlag, torde få hänvisas till remissammanställningen i prop. 1964: 140 s. 41 ff.

Frågan om beslutanderätten i nådeärenden har uppmärksammats i några remissvar. *Regeringsrättens ledamöter (majoriteten)* framhåller, att rätten att bevilja nåd sedan gammalt knutits till Konungen. Denna Konungens befogenhet torde tillhöra de av den nuvarande regeringsformens stadganden, som står levande för allmänheten. Redan av historiska skäl kan därför starkt sättas i fråga lämpligheten av att benådningsrätten, såsom utredningen föreslagit, tillägges ett enskilt statsråd. Mot en dylik anordning talar även det förut nämnda förhållandet, att nåd innebär att lagakraftvunnen dom — även sådan, som meddelats av högsta instans — mer eller mindre sättes ur kraft. *Regeringsrådet Quensel* yttrar, att nådeinstitutet är ett komplement till straffrättskipningen. Men benådningsrätten är även ett kungligt prerogativ, en rest av Konungens personliga högsta domsrätt, vilket prerogativ förbehölls Konungen, när hans domsrätt i huvudsakliga delar överlämnades till högsta domstolen och regeringsrätten. Under inga förhållanden bör benådning betraktas som ett vanligt regeringsärende, som må följa med andra sådana, om ministerstyrelse införes, eller i vilket partipolitiska hänsyn må inverka på avgörandet. Även om utredningens förslag rörande statsskickets grunder i vissa delar förverkligas, bör benådningsrätten, såsom hittills, tillkomma statschefen. *Svea hovrätt* anser det med visst fog kunna göras gällande att nådefrågor till skillnad mot amnestin snarare borde handläggas i administrativ ordning än som regeringsärenden. Hovrätten vill dock icke i detta sammanhang ifrågasätta någon ändring härutinnan. Hur nådeärendena skall inplaceras i det av utredningen tänkta systemet för uppdelning av regeringsärendena förefaller tveksamt. Åtskilligt talar för utredningens förslag att beslutanderätten regelmässigt bör tillkomma justititeministern ensam. Samtidigt framhåller emellertid utredningen det naturliga med en gemensam beredning mellan justitiministern och ett av statsråden i regeringskansliet, d. v. s. en faktisk motsvarighet till nuvarande praxis. Hovrätten vill endast peka på den olikhet i ansvarshänseende som kan uppkomma mellan det konsultativa statsrådet enligt nuvarande regler och det endast rådgivande statsrådet i regeringskansliet. *Gotlands läns landstings förvaltningsutskott* föreslår, att nådeärendena alltid skall avgöras av statsråden i ministerråd.

I flera remissvar påtalas såsom en brist att utredningen icke närmare behandlat instituten amnesti och abolition. *Högsta domstolens flesta ledamöter* uttalar sålunda, att det hade varit önskvärt, att utredningen till närmare behandling upptagit frågorna om behörigheten av amnesti och abolition samt innebörden och rättsverkningarna av dessa institut. Det synes också naturligt, att då en omfattande författningsrevision företages, inbegripande nådeinstitutet, i grundlag reglera de i praxis tillämpade instituten amnesti och abolition. *Regeringsrättens flesta ledamöter* yttrar, att det med hänsyn till utredningens önskemål att kodifiera det faktiska statsskicket kan ifrågasättas, huruvida icke — även om olika meningar råder om den rättsliga grunden för amnesti och abolition — dessa institut likväl på något sätt bör regleras i grundlagen. *Svea hovrätt* anser det olämpligt att, såsom utredningen tänkt sig, lämna frågorna om amnesti och abolition oreglerade i en ny grundlag. I vart fall är båda företeelserna värda en närmare behandling än utredningen bestått dem. Redan den omständigheten att olika meningar råder om den rättsliga grunden för de två instituten gör detta önskvärt. Utredningen synes ha tänkt sig att regeringen alltjämt skall ha rätt att bevilja amnesti och meddela abolition. Mot institutens fortbestånd har hovrätten i och för sig icke någon erinran. Det kan dock med skäl hävdas att åtminstone amnestirätten bör, såsom i flera andra länder, utövas i lagstiftningsform. Vid en närmare behandling av amnestin är det — oavsett huruvida man anser denna grunda sig på nådeprerogativet eller icke — naturligt att först taga ställning till frågan om det är lämpligt att inordna amnestin under nådeinstitutet i en form av kollektiv nådegivning eller om den bör ges en särskild utformning. Den omständigheten att det numera främst torde vara politiska skäl som aktualiserar amnesti talar för ett särskiljande. En ytterligare anledning härtill är, att detta skulle underlätta samordning med abolition. Amnestibeslut av regeringen bör på sätt som skedde 1932 efter Ådalskravallerna (SFS 1932: 159) ske genom kungörelse i Svensk Författningssamling. I fråga om abolition bör man skilja mellan individuell och kollektiv. Att efterskänka straff innan dom fällts eller åtal väckts skulle i det individuella fallet innebära att viss person av regeringen angåves ha begått ett visst brott, utan att domstol tagit ställning till denna fråga. Detta står icke i god överensstämmelse med svenska rättsprinciper och bör icke förekomma ens efter ansökan av vederbörande. Eftergivande eller nedläggande av åtal är den väg som bör användas för dessa fall. I vilken utsträckning den enligt gällande rätt är framkomlig anser sig hovrätten icke böra taga ställning till. En kollektiv abolition har icke sådan nackdel som nyss angivits beträffande den individuella. Den är även ett naturligt komplement till amnestin och synes böra utformas i anslutning till detta institut. Även *hovrätten över Skåne och Blekinge* anser, att grundlagen bör innehålla uttrycklig bestämmelse om att regeringen äger bevilja amnesti och meddela abolition. Bestämmelsen kan

lämpligen utsäga, att regeringen beträffande visst slag av brott äger nedsätta eller eftergiva påföljd eller förordna att åtal icke skall äga rum. *Hovrätten för Västra Sverige* menar, att amnestiinstitutet genom förslaget får ett bättre lagstöd än för närvarande. Däremot ifrågasätter hovrätten, om rätten att meddela abolition kan intolkas i paragrafen. I själva verket innebär abolitionsinstitutet, åtminstone så länge absolut åtalsplikt föreligger, ett så väsentligt frångående av gällande principer, att ett uttryckligt lagfästande synes påkallat.

Svea hovrätt anmärker, att utredningen över huvud taget icke uppmärksammat Konungens dispens- och permutationsrätt. Denna rätt, som liksom rätten att bevilja amnesti och meddela abolition anses gå tillbaka på gamla prerogativ tillkommande Konungen utan att ha förlänats honom av folk eller folkrepresentation, är enligt hovrättens mening av sådan principiell betydelse, att det bör övervägas att på något sätt omnämna dem i en ny regeringsform. Även *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* ifrågasätter, om icke den med nådeinstitutet besläktade dispensrätten bör regleras i grundlag. *Besvärssakkunniga* anmärker, att förslaget över huvud saknar upplysning om dispensmakten.

5 KAP.

Domstolar och rättskipning

Förevarande kapitel lämnas i princip utan erinran av *försäkringsdomstolen* och *statsåklagaren i Malmö*. *Statsåklagaren i Stockholm* lämnar 1—5 §§ i kapitlet utan erinran.

Hovrätten över Skåne och Blekinge uttalar som allmänt omdöme om ifrågavarande kapitel, att detta är alltför magert för att kunna skapa den rättsliga trygghet som är dess syfte. De nuvarande relativt utförliga reglerna om högsta domstolens sammansättning, domförhet och befogenheter har varit motiverade av att högsta domstolen tidigare betraktades som en del av det högsta administrativa och judiciella statsorganet: Kungl. Maj:t. Detta betraktelsesätt kan numera avskrivas såsom föråldrat och statsrättsliga synpunkter talar sålunda icke längre för ett bibehållande av sådana utförliga regler om högsta domstolen i grundlagen. Vad som bör övervägas är i stället vilka regler om domstolsorganisationen som bör vara införda i grundlag för att i upprörda tider skapa trygghet för rättssamhällets bestånd. Att i detta hänseende, utöver ett principstadgande om domstolarnas ställning, främst lita till en bestämmelse om att högsta domstolen har högsta domsrätten i vissa mål och att fullföljdsbegränsning måste grundas på lag kan icke vara tillräckligt. Det synes vara mera angeläget att ange förefintligheten av en organisation av allmänna domstolar, kompletterad i viss utsträckning av särskilda domstolar, jämte ett principiellt förbud mot inrättandet av tillfällig domstol. Hovrätten föreslår att i stället för bestämmelserna i 2 § av kapitlet regler införes om att för prövning av tvistemål och brottmål skall finnas allmänna domstolar, att för bestämda slag av mål må finnas särskilda domstolar och att tillfällig domstol icke får inrättas.

Statsåklagaren i Göteborg, som förordar att 6 § i förevarande kapitel utsträckes att gälla allmän åklagare med ordinarie tjänst, föreslår i anslutning härtill att 5 kap. skall behandla domstolarna, åklagarna och rättskipningen. Till detta kapitel bör i så fall överföras bestämmelsen om riksåklagaren.

1 §.

Betydelsen av att domstolarnas självständiga ställning befästes i en ny grundlag understrykes i flera remissvar. *Svea hovrätt* framhåller, att domstolarnas ställning i statsskicket kommit i ett delvis nytt läge i och med att förhållandet mellan regering och riksdag radikalt ändrats genom parlamentarismens gradvisa införande i vårt land. Regering och riksdag utgör icke längre varandras motvikter och riksdagens kontroll över regeringens åtgöranden har en begränsad betydelse. Under så-

dana förhållanden får domstolarnas självständighet särskild vikt. I ett rättssamhälle har statsorganen att följa föreskrifter givna i grundlag och med stöd därav utfärdade lagar och andra författningar. Domstolarna har att i det enskilda fallet kontrollera, att så skett. Ett väl fungerande rättsväsen är den yttersta garantin för rättsstatens bestånd. Härför kräves full självständighet för domstolarna kombinerad med en i princip exklusiv kompetens att skipa rätt. Ett oavhängigt och väl fungerande rättsväsen är även ur andra synpunkter av grundläggande betydelse för de enskilda och för samhällslivet. Principen om domstolarnas självständighet bör därför framhävas på ett mera konsekvent och tydligt sätt än i nuvarande regeringsform. Även *länsstyrelsen i Kristianstads län* och *Föreningen Sveriges stadsdomare* anser, att principen om domstolarnas självständighet bör komma till ett klarare uttryck än i gällande regeringsform. *Domstolskommittén* understryker, att principen om domstolarnas självständighet bör fastslås även i en ny regeringsform. *Sveriges juristförbund* finner förslagets grundtanke att tilldela domstolarna ställning som en grupp statsorgan för sig, för vilka särskilda regler meddelas i syfte att garantera deras självständighet, vara riktig. Värdet av ett självständigt och fristående domstolsväsende betonas också av *ledamoten av förvaltningsdomstolskommittén, docenten G. Petrén.* Denne fäster uppmärksamheten på att utvecklingen går mot ett alltmera komplicerat samhälle. I detta kommer med nödvändighet ingripanden av olika slag att öka. Ju längre en ny författning förblir i kraft, desto mera kommer denna tendens att förstärkas. Härav följer i sin tur ett successivt ökande behov av ett självständigt och fristående domstolsväsende, vilket ser som sin uppgift att med oräddhet värna om de enskilda medborgarnas rätt enligt gällande lagar, förordningar och sedvanerätt. Domstolarna utgör garantin för att den avvägning mellan individens och samhällets intressen, för vilken gällande rätt är uttrycket, konsekvent vidmakthålles i praktisk tillämpning. *Föreningen Sveriges stadsfiskaler* uttalar att värdet av en fri och oberoende domarmakt är obestridligt. Från principiell utgångspunkt synes därför det hos oss rådande systemet med ett omfattande ianspråktagande av domare för medverkan i lagstiftningsarbetet och som tjänstemän i Kungl. Maj:ts kansli föga tilltalande. I vissa andra länder, exempelvis England, torde man stå helt främmande för en sådan ordning. Uppenbarligen är förhållandet ägnat att fördunkla den principiella ordningen om funktionsfördelning mellan olika statsorgan, varå grundlagsförslaget vilar. I samma riktning verkar även benägenheten att placera domare i styrelsen för regeringen underställda organ.

Frågan huruvida principen om domstolarnas självständighet kommit till tillräckligt klart uttryck i förslaget har besvarats olika i skilda remissvar. *Domstolskommittén* anser det riktigt, att denna princip, såsom utredningen i förevarande paragraf föreslagit, kommer till uttryck på i huvudsak samma sätt som i § 47

nuvarande regeringsform. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* förklarar sig icke ha något att erinra mot ett stadgande, som i huvudsaklig överensstämmelse med det föreslagna fastslår, att domstolarna skall döma enligt lag och annan författning. Andra remissorgan däremot menar, att principen om domstolarnas självständiga ställning icke kommit till tillräckligt klart uttryck i förslaget. *Regeringsrättens ledamöter* uttalar att man mot såväl § 47 i nuvarande regeringsform som den föreslagna lydelsen av förevarande paragraf möjligen kan invända, att principen om domstolarnas självständiga ställning icke kommer till klart uttryck. Den framgår först vid en jämförelse med andra stadganden i regeringsformen, i första hand med motsvarande bestämmelse för de administrativa myndigheterna. Medan sistnämnda bestämmelse i nu gällande regeringsform intagits i andra ledet av § 47, har den i förslaget helt skilts från stadgandet rörande domstolarna och återfinnes i ett annat kapitel (4 kap. 10 §). Stadgandet har därigenom ytterligare förlorat i klarhet. Å andra sidan är det en lämplig systematik att förvaltningsdomstolarna i förevarande paragraf liksom i de följande stadgandena i kapitlet sammanförts med övriga domstolar. Förvaltningsdomstolarnas självständighet har därigenom framhävts tydligare än vad förut varit fallet. I ett tillägg till yttrandet från regeringsrättens ledamöter framhåller *regeringsrådet Hjern,* att det icke torde vara ogörligt att låta principen om domstolarnas självständighet komma till uttryck på ett mera eftertryckligt sätt än vad som skett i förevarande paragraf, som egentligen endast utsäger det tämligen självklara förhållandet, att domstolarna i sin dömande verksamhet skall följa skriven lag. Bestämmelsen om domarnas oavsättlighet i 6 § andra stycket kan sålunda överföras till förevarande paragraf för att utmärka, att den är nödvändig för självständighetsprincipens upprätthållande. Paragrafen bör i samma syfte ange att till domare endast får utses personer, som besitter vissa kvalifikationer och formella meriter, t. ex. lagfarenhet eller innehav av särskild examen. Att domarämbetena icke politiseras är en angelägenhet av den betydelse, att redan själva grundlagen bör utgöra en spärr mot en sådan utveckling. Icke heller *Svea hovrätt* är tillfreds med det sätt, varpå principen om domstolarnas självständiga ställning kommit till uttryck i förslaget. Att domstolarna icke kan taga order från regering eller annat statsorgan skall — påpekar hovrätten — enligt utredningens förslag framgå av en jämförelse mellan 5 kap. 1 §, där det heter att domstolarna skall döma efter vad i lag och annan författning stadgas, och 4 kap. 10 §, enligt vilken förvaltningsmyndigheterna skall fullgöra sina uppgifter efter vad i lag och annan författning stadgas och i enlighet med utfärdade anvisningar. Domstolarnas självständiga ställning bör emellertid enligt hovrättens uppfattning framgå mera direkt och tydligt än i utredningens förslag. Man skall icke behöva göra jämförelser mellan lagrum i skilda kapitel för att kunna sluta sig till att denna fundamentala princip är fastslagen i grundlagen. Hovrätten anser det därför angeläget att i

förevarande paragraf stadgas att domstolarna icke får följa andra former av anvisningar från regering och riksdag än lag och annan författning.

Att domstol även har att rätta sig efter andra rättskällor än lag och annan författning understrykes av *Svea hovrätt*. Hovrätten påpekar, att domstol också har att tillämpa svensk sedvanerätt samt folkrätt. Vad angår folkrätten, som ju omfattar både sedvana och för Sverige bindande traktater, är enligt hovrättens mening av intresse att peka på frågan i vad mån domstolarna skall tillämpa bestämmelser i en traktat, även då den saknar anknytning i särskild författning. Motsvarande problem möter i fråga om andra folkrättsliga regler, när icke uttrycklig hänvisning gjorts till dem, såsom skett exempelvis i 22 kap. 11 § brottsbalken beträffande folkrättsbrott och lagen den 30 december 1953 om folkrättsliga reglers iakttagande i fråga om ansvar för brott av vissa utlänningar. Med hänsyn till den alltmer ökade betydelsen för vårt lands del av internationella rättsfrågor bör dessa spörsmål, som utredningen icke behandlat, upptagas till granskning i samband med en författningsreform. Även *regeringsrådet Hjern* anmärker, att frågan om förhållandet mellan traktat och nationell lag förbigåtts av utredningen. För närvarande råder den ordningen, att domstolar och myndigheter är omedelbart bundna endast av lagens men ej av traktatens innehåll; innehåller en traktat i ett visst avseende bestämmelser som strider mot innehållet i en lag, är det lagens bestämmelser och ej traktatens som gäller. Detta medför, att man vid ingående av överenskommelser med främmande makt alltid måste tillse, att överenskommelsen står i överensstämmelse med svensk rätt. Om så ej är fallet, måste antingen förbehåll göras i konventionen eller den svenska lagen ändras. Det sista är en tidsödande procedur. Sverige är på många områden invecklat i ett livligt samarbete med andra länder. Detta gäller inte minst på det rättsliga området. Den omständigheten, att den nationella lagstiftningen vanligen släpar efter, gör att Sverige har betydande svårigheter att följa med i den internationella händelseutvecklingen på lagstiftningens område. Det torde därför till allvarligt övervägande böra upptagas, om tiden icke nu är mogen för en nyorientering med avseende å frågan om traktats omedelbart förbindande verkan. En positiv inställning till denna fråga bör givetvis komma till uttryck i själva grundlagen. Det må påpekas, att en sådan lösning endast innebär en återgång till en tidigare här i landet gällande ståndpunkt och att man på åtskilliga håll i utlandet hyllar uppfattningen om konventions företräde framför lag i den mån de ej sammanstämmer.

Från många håll påtalas, att förslaget icke klargör vad som skall förstås med begreppet domstol. *Svea hovrätt* tager upp frågan om domstolsbegreppets innebörd närmast med tanke på innehållet i 1 kap. 5 § i förslaget. Hovrätten konstaterar, att utredningen icke på ett entydigt sätt klarlagt vad den förstår med begreppet domstol. I motiven (SOU 1963: 17 s. 272) har utredningen räknat upp olika slags domstolar och därefter angivit,

att vissa förvaltningsmyndigheter intager ställning av domstol vid handläggning av särskilda grupper av ärenden. Om detta yttrande skall innebära, att utredningen hänför ett organ till kategorin domstolar, så snart det gäller en uppgift som kan betecknas som dömande, blir det föreslagna stadgandet i 1 kap. 5 §, enligt vilket rättskipningen utövas av rikets domstolar, av föga värde.

Andra remissorgan diskuterar frågan med sikte på andra bestämmelser i förslaget, t. ex. regeln i 5 kap. 6 § om grundlagsfäst skydd mot avsättning och förflyttning av domare. *Regeringsrättens ledamöter* anför i denna del.

Skillnaden mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter — accentuerad av utredningens förslag att förbud mot avsättning och förflyttning skall vara grundlagsfäst endast i fråga om dem, som utnämnts till domartjänst — gör det angeläget, att det på något sätt angives vad som är att hänföra till domstol och till förvaltningsmyndighet. Att från förvaltningsmyndigheterna utskilja de domstolar, som med utredningens terminologi benämnas allmänna och särskilda, innebär knappast något problem. Däremot är gränsen mellan förvaltningsdomstol och förvaltningsmyndighet uppenbarligen svår att draga. I motiven (s. 272) hänföras till förvaltningsdomstolarna i första hand regeringsrätten, kammarrätten och försäkringsdomstolen. Beträffande hyresrådet och försäkringsrådet nöjer sig utredningen med att anmärka, att även dessa organ bruka räknas till förvaltningsdomstolarna. Vidare framhålles, att vissa förvaltningsmyndigheter intaga ställning av domstol vid handläggning av särskilda grupper av ärenden; som exempel nämnas länsstyrelserna beträffande besvär över underordnad myndighets beslut i utsökningsärenden.

Besvärssakkunniga ha tagit upp spörsmålet till behandling i sitt principbetänkande Administrativt rättsskydd (SOU 1955: 19 s. 86 f) och därvid uttalat, att organ, vilka genom sin organisation erbjöde särskilda garantier för en tillfredsställande prövning av besvärsmål, borde i lag betecknas som förvaltningsdomstolar. Såsom villkor borde därvid uppställas, att organet regelmässigt verkade kollegialt och under alla förhållanden rymde något juridiskt inslag. Enligt besvärssakkunnigas betänkande torde såsom förvaltningsdomstolar böra förklaras regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsrådet (försäkringsdomstolen har tillkommit först efter avgivandet av betänkandet), riksvärderingsnämnden, sinnessjuknämnden och hyresrådet. Vidare har anmärkts, att förutsättningar funnes för att förklara vissa centrala verk, i den mån de verkade kollegialt, för förvaltningsdomstolar samt att det genom organisatoriska förändringar kunde bli möjligt att tillägga jämväl andra myndigheter denna egenskap.

Med det anförda ha vi velat fästa uppmärksamheten på de oklarheter, som här kunna föreligga. Det grundlagsstadgade skyddet för domstolarnas självständiga ställning förutsätter emellertid en klar gränsdragning. Vad besvärssakkunniga anfört antyder, att det kan bli fråga om att genom en formell förklaring giva myndighet domstols ställning. Om en sådan lösning vinner statsmakternas bifall, torde förklaringen med hänsyn till avgörandets vikt och dess egenskap av väsentligt komplement till grundlagen böra givas i form av lag. Det synes i så fall lämpligt, att i förevarande paragraf erinras om att det i lag stadgas vilka myndigheter som äro att hänföra till domstolar.

Riksåklagarämbetet uttalar, att det icke minst med hänsyn till den särställning, domarna enligt 5 kap. 6 § i förslaget intager, synes önskvärt, att innebörden av begreppen domstolar och domare i förslaget närmare klargöres. *Kammarrätten* finner det — hur än gränsen mellan rättskipning i vidsträckt mening och förvaltning drages — uppenbart att icke alla myndigheter, som utövar rättskipning, kan anses som domstolar. Därest särskilda bestämmelser skall gälla för domstolar, är det nödvändigt att klargöra, vilka myndigheter som skall hänföras till domstolar. Detta framgår emellertid ej av den föreslagna grundlagstexten. Väl uppkommer med hänsyn till vad som stadgas i rättegångsbalken ingen tvekan om vad som är att hänföra till allmän domstol. Någon ovisshet förefinnes knappast heller om vad som är att hänföra till särskild domstol. Men beträffande förvaltningsdomstolarna är gränsdragningen oklar. Utredningen har i motiven nöjt sig med att räkna upp vad som notoriskt betraktas som förvaltningsdomstolar, nämligen regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsdomstolen, hyresrådet och försäkringsrådet. Därjämte har utredningen antytt, att vissa förvaltningsmyndigheter intager ställning av domstol vid handläggning av särskilda grupper av ärenden, t. ex. länsstyrelser, utan att ange huruvida de för domstol upptagna reglerna skall för dessa myndigheter i antydda hänseende gälla eller ej. Man har i olika sammanhang kommit till skilda tolkningar av begreppet förvaltningsdomstol (jfr den definition av begreppet som gjorts dels av Herlitz i hans arbete »Den offentliga förvaltningens organisation» s. 97 f, dels av besvärssakkunniga i deras betänkande om administrativt rättsskydd, SOU 1955: 19 s. 86 f). Om det över huvud skall anses acceptabelt att utifrån motivuttalanden låta praxis avgöra, huruvida en myndighet skall anses såsom domstol eller ej, måste enligt kammarrättens mening ofrånkomligen krävas, att motiven redovisar klarare och mer entydiga överväganden än här skett. Eljest uppkommer såväl hos myndigheter som hos enskilda en ovisshet, som inte rimligen bör i så betydelsefulla sammanhang få förekomma. Det synes emellertid med fog kunna krävas, att — i varje fall så långt detta är möjligt — det i lag, om än ej nödvändigtvis i grundlag, anges vad med domstol avses. *Förvaltningsdomstolskommittén* anser det vara av väsentlig betydelse att en klar avgränsning av begreppet förvaltningsdomstol göres. Endast på olika sätt väl kvalificerade judiciella organ bör erkännas som förvaltningsdomstolar. Frågan vilka organ som skall hänföras till gruppen är värd särskild uppmärksamhet både i och för sig och med hänsyn till den skarpa skillnad som förslaget gör mellan å ena sidan domares och å den andra sidan övriga tjänstemäns rättsställning (5 kap. 6 § jämförd med 4 kap. 14 §). Gränsdragningen har betydelse också i andra avseenden. Sålunda är ju en »vanlig» förvaltningsmyndighet jämlikt 4 kap. 10 § första stycket i förslaget skyldig att följa utfärdade anvisningar, medan dylik subordination självfallet icke kan gälla förvaltningsdomstol. Det berörda spörsmålet kompliceras av att vissa myndigheter, som normalt

endast utövar förvaltande funktioner, understundom också fullgör rättskipande uppgifter — emellanåt i särskild sammansättning. Såsom exempel kan nämnas länsstyrelser, patent- och registreringsverket i dess besvärsavdelning, riksskattenämnden samt fångvårdsstyrelsen i dess i 84 § straffverkställighetslagen föreskrivna sammansättning. Vill man beteckna särskilda besvärsavdelningar och dylikt inom förvaltningsmyndigheter såsom förvaltningsdomstolar för att markera deras självständighet och oberoende av direktiv enligt 4 kap. 10 § första stycket, uppstår frågan vilken status — såsom domare (5 kap. 6 §) eller som »vanliga» förvaltningstjänstemän (4 kap. 14 §) — som bör tillerkännas befattningshavare, som än medverkar i förvaltningsrättskipning än handhar ordinära förvaltningsuppgifter. Det vill förefalla som om ökad klarhet måste eftersträvas rörande de angivna frågeställningarna, även om »förvaltningsdomstol» ej uttryckligen nämnes i grundlagstexten annorstädes än i 5 kap. 3 § i förslaget. *Besvärssakkunniga* framhåller, att det för närvarande icke finnes något entydigt domstolsbegrepp, till vilket det är möjligt att anknyta. Svårigheter möter framför allt när det gäller att draga gränsen mellan förvaltningsdomstolar och övriga förvaltningsmyndigheter. Några allmängiltiga materiella kriterier, t. ex. i fråga om självständig ställning, kontradiktoriskt förfarande eller tjänstemännens utbildning, kan icke utfinnas, som ger tillräckligt fast underlag för en distinktion. Man hänvisas under sådana förhållanden att taga fasta på formella kriterier för att få till stånd en hållbar bestämning av domstolsbegreppet. Besvärssakkunniga avser att i sitt förslag till lag om förvaltningsförfarandet intaga en legaldefinition av begreppet domstol, som utsäger att med domstol avses myndighet, beträffande vilken i lag stadgats, att envar dess ledamot skall ha avlagt domared eller däremot svarande försäkran. Såsom domstol skulle därmed komma att betraktas regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsdomstolen och försäkringsrådet men ej t. ex. hyresrådet, länsprövningsnämnd eller patent- och registreringsverkets besvärsavdelning. Tänkbart är att man med denna metod når fram till en ändamålsenlig gränsdragning mellan domstolar och andra myndigheter och därmed också mellan domartjänster och övriga statstjänster. Under alla förhållanden är det angeläget att på ena eller andra sättet klargöra var gränsen skall gå. Av vikt är härvid att till domartjänst icke hänföres annan tjänst än sådan beträffande vilken dömande framstår som tjänstens egentliga uppgift. Även *Sveriges akademikers centralorganisation* kommer i anslutning till diskussion av spörsmålet, vilka tjänster som bör anses som domartjänster, in på gränsdragningen mellan domstolar och andra myndigheter och framhåller, att delade meningar kan råda om vilka myndigheter som är att betrakta som förvaltningsdomstolar. Att regeringsrätten, kammarrätten och försäkringsrådet är domstolar torde vara ostridigt. Därutöver finnes emellertid även andra organ med rättskipning som huvuduppgift, t. ex. patent- och registreringsverkets besvärsavdelning, länsprövnings-

nämnderna och hyresrådet. Såsom författningsutredningen själv framhållit intager länsstyrelse ställning som domstol vid handläggning av särskilda grupper av ärenden. Inom förvaltningen finnes alltså grupper av tjänstemän, vilka i vissa sammanhang har att fullgöra dömande uppgifter, medan de i andra sammanhang fullgör vanliga förvaltningsuppgifter. Som exempel kan nämnas landskamrerare, till vars ämbetsåliggande det hör att vara ordförande i länets prövningsnämnd, och landssekreterare, som beslutar på länsstyrelsens vägnar i vissa administrativa tvistemål och i kommunala besvärsmål. Huruvida sådana tjänstemän bör räknas som domare enligt grundlagen får anses tveksamt. Från allmänhetens synpunkt är angeläget att varje tjänsteman, som utövar dömande uppgift, har en sådan självständig ställning som enligt förslaget till regeringsform avses skola tillkomma en domare. Det är emellertid mången gång vanskligt att avgöra var gränsen går mellan dömande uppgifter i egentlig mening och andra rättstillämpande funktioner. Ett formellt kriterium, som kan tjäna till vägledning, är domareden. Tages skyldigheten att avlägga domared som kriterium på vad som är domartjänst erhålles en klart avgränsad domargrupp. Organisationen uttalar sig för att ett sådant betraktelsesätt tillämpas men framhåller samtidigt, att detta förutsätter en översyn av gällande bestämmelser. *Domstolskommittén* uttalar, att den föreslagna uppdelningen av domstolarna i allmänna och särskilda domstolar samt förvaltningsdomstolar knappast gör det lättare att avgöra vilka myndigheter som avses skola falla inom tillämpningsområdet för bestämmelserna i 5 kap. Särskilt beträffande gruppen förvaltningsdomstolar saknar man en närmare precisering. Det hade varit önskvärt, att man genom uppställande av bestämda kriterier eller på annat sätt sökt fastlägga gränsen mellan domstolar och andra myndigheter. Att sådana organ som regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsdomstolen, hyresrådet och försäkringsrådet betecknats som domstolar torde väl ej kunna föranleda några invändningar. Inom förvaltningssektorn finns emellertid även andra myndigheter med domstolsliknande funktioner. Någon vägledning för bedömandet av frågan, huruvida och i vad mån sådana myndigheter skall anses som domstolar ger utredningen icke. Frågan är kanske huvudsakligen av teoretiskt intresse men kan dock få betydelse för tolkningen av begreppet domartjänst i 5 kap. 6 § och äger för övrigt också samband med utformningen av 5 kap. 2 och 3 §§. Även *länsstyrelsen i Kronobergs län* finner det oklart under vilka förutsättningar ett organ skall såsom förvaltningsdomstol hänföras under begreppet domstol i förslaget. *Sveriges juristförbund* yttrar, att utredningen icke gjort några försök att lösa de problem, som enligt vad utredningen själv framhållit sammanhänger med gränsdragningen mellan förvaltningsdomstolarna, å ena, samt regeringen och förvaltningsmyndigheterna, å andra sidan. Än mindre har utredningen tillhandahållit något material, på vilket överväganden i saken kan bygga. Vid sådant förhållande inskränker sig förbundet till att påpeka, att ett helt nytt orga-

nisatoriskt utgångsläge erhålles, om den högsta dömande och styrande makten, såsom utredningen föreslagit, icke längre skall vara förenade inom ett högsta statsorgan. Omorganisationen får återverkningar uppifrån och ner inom myndighetshierarkierna. Vid de organisatoriska överväganden som måste ske bör en så homogen domstolsorganisation som möjligt eftersträvas.

Om begreppet domstol, se även remissyttrandena under 1 kap. 5 §.

2 och 3 §§.

Lämpligheten av utredningens förslag att bibehålla den nuvarande uppdelningen av den högsta domsmakten ifrågasättes av några remissorgan. *Ledamoten av förvaltningsdomstolskommittén, docenten G. Petrén* anser, att man vid stiftande av en ny grundlag bör, särskilt om den dömande makten avses få konstitutionell betydelse, överväga att återupprätta den traditionella svenska rättsenheten i instansordningens topp och åstadkomma en enda högsta instans. I många länder av liknande storleksordning som vårt, t. ex. i Danmark och Norge, nöjer man sig med endast en högsta domstol. I åtskilliga andra länder har man dock en splittring liknande vår. Någon författningsreform bör icke genomföras utan att en sammanslagning av högsta domstolen och regeringsrätten allvarligt övervägts. Med hänsyn till vikten av rättsenhetens bevarande bör icke den högsta domsmakten uppdelas på två olika organ. Ur allmän synpunkt skulle det vara en stor vinning att *en* instans i sista hand får taga ställning till alla rättsliga frågor. Arbetet inom en sådan samlad högsta domstol måste främjas av att principer från alla juridikens fält, såväl civilrättens som straffrättens grundsatser som den offentliga rättens, oavlåtligen konfronteras med varandra och påverkar varandra. *Regeringsrådet Hjern* framför samma synpunkter. *Sveriges juristförbund* förklarar sig icke vara främmande för tanken på en samordning mellan de allmänna och särskilda domstolarna, å ena, samt förvaltningsdomstolarna, å andra sidan, som resulterar i en gemensam toppinstans. Starka såväl praktiska som principiella skäl kan anföras för att den högsta dömande makten, som nu sammanhålles inom Kungl. Maj:t, framdeles i stället sammanhålles inom en högsta domstol, bestående av en judiciell och en administrativ sektion.

Utredningens förslag att högsta domsmakten icke längre skall utövas i Konungens namn beröres i ett par remissvar. *Regeringsrättens ledamöter* erinrar om vad de i annat sammanhang (s. 5 f.) anfört därom att fördelarna av de i 3 kap. föreslagna terminologiska ändringarna rörande de högsta statsorganen synes vara begränsade och medföra konsekvenser, som behöver närmare utredas innan slutlig ställning tages till förslaget i sagda del. Givetvis berör en sådan utredning även den ändringen rörande högsta domstolens och regeringsrättens status, att dessa domstolar icke längre skall anses utöva Konungens domsrätt eller

döma i Konungens namn. Nuvarande ordning härutinnan har av utredningen ansetts missvisande. Skulle det vid en utredning i saken visa sig, att termen Kungl. Maj:t bör bibehållas för det organ, som utövar riksstyrelsen, synes det ingalunda missvisande, att även organen för den högsta dömande verksamheten inneslutes i denna beteckning. *Kammarrätten* berör vissa praktiska olägenheter, som kan vara förenade med förslaget, att regeringsrätten icke längre skall anses utöva Konungens domsrätt, och anför härutinnan.

Enligt gällande ordning avgöres i statsrådet besvär, som »jämlikt författningarna må hos Konungen fullföljas i statsdepartementen» och beträffande vilka ej bestämts i lag att de skall prövas i regeringsrätten. Vare sig besvären avgöres i den ena eller den andra ordningen, innebär det återgivna att besvären alltid ställes till Konungen och ingives till vederbörligt statsdepartement. I båda fallen utfärdas utslagen eller besluten i Konungens namn.

För den som vill överklaga förvaltningsmyndighets eller förvaltningsdomstols beslut sedan en ordning sådan som den av författningsutredningen förordade genomförts måste det stå klart, huruvida han skall rikta sig till regeringen (ev. vederbörande statsråd) eller till högsta förvaltningsdomstolen, varjämte han självfallet även måste veta var besvären skall inges. Detta torde innebära, att — i motsats till vad nu är fallet — myndighet, hos vilken begäres besvärshänvisning, har att tolka 1909 års regeringsrättslag eller de bestämmelser som kan ersätta denna. Att tolkningssvårigheter för närvarande ej sällan förekommer må anmärkas. Det är med nuvarande ordning i första hand vederbörande expeditionschef som ställes inför dessa; ytterst sker prövningen i regeringsrätten och i statsrådet.

Relativt ofta innefattar till Konungen ställda skrifter yrkanden av beskaffenhet att desamma i viss del skall prövas i regeringsrätten men i övrigt i statsrådet. Härav framgår att myndighets besvärshänvisning måste ges en häremot svarande utformning.

Vidare erinras att med yrkande hos regeringsrätten understundom förenas ansökan att prövas av Konungen i statsrådet. Av 4 § regeringsrättslagen framgår hur i sådana fall skall förfaras. Stadgandet innebär bl. a. att regeringsrätten skall till ledning för avgörandet i statsrådet avge sitt utlåtande över ansökningen. Det framgår ej huruvida författningsutredningen tänkt sig att högsta förvaltningsdomstolen skall ha en liknande uppgift eller om den nuvarande ordningen skall anses avhängig av regeringsrättens nuvarande ställning enligt 18 § regeringsformen.

Kammarrätten har med det sagda allenast velat rikta uppmärksamheten på några speciella problemställningar, som det remitterade förslaget vad angår högsta förvaltningsdomtolen aktualiserar.

Vad angår regeln om högsta domstolens kompetens i 2 § första stycket, enligt vilken högsta domstolen har högsta domsrätten i mål som tillhör allmänna och särskilda domstolars prövning, yttrar *Svea hovrätt*, att det icke i förslaget på ett entydigt och uttömmande sätt angivits vad som skall räknas till allmänna och särskilda domstolar; bland annat är krigsrätterna icke omnämnda. Enligt hovrättens mening bör så

ske. *Domstolskommittén* anser det kunna ifrågasättas, om den föreslagna formuleringen av 2 § första stycket på ett alldeles otvetydigt sätt klargör, inom vilken sektor av domstolsväsendet som högsta domstolen skall vara den högsta instansen. Uttrycket »särskilda domstolar» är icke i sig självt ägnat att omedelbart leda tanken till just det slag av specialdomstolar, där sådan rättskipning utövas som naturligen bör falla inom området för högsta domstolens domsrätt. Över huvud taget framstår det som mindre lämpligt att i grundlagen införa ett begrepp, som varken blivit i lagen närmare definierat eller kan anses enligt vedertaget allmänt eller juridiskt språkbruk ha en helt otvetydig innebörd. Användningen i regeringsformen av ett sådant till sin innebörd obestämt begrepp kan tänkas medföra, att vid inrättande av nya domstolar för speciella rättsområden frågan, vilken domstol som skall vara högsta instans, blir ett konstitutionellrättsligt problem. Det torde sålunda kunna i dylikt sammanhang föranleda tolkningssvårigheter beträffande vilka fullföljdsregler som skall tillämpas. Enligt kommitténs mening är det svårt att ge grundlagsbestämmelsen om högsta domstolens ställning i rättskipningssystemet en formulering, som uppfyller alla anspråk på klarhet och fullständighet. Begreppet allmän domstol har sin motsvarighet i beteckningen allmän underrätt i 1 kap. rättegångsbalken. Att det i grundlag bör utsägas, att högsta domstolen är högsta instans i mål, som skall upptagas och prövas av allmänna domstolar, synes uppenbart. Däremot torde det ej vara nödvändigt att på detta sätt reglera högsta domstolens befattning med mål, som ankommer på specialdomstolar. Utredningen har vad beträffar den högsta judiciella instansen i förvaltningsmål icke ansett det erforderligt att ge stadgandet om dess kompetensområde någon mera allmän räckvidd. Enligt 3 § skall högsta förvaltningsdomstolen ha högsta domsrätten i förvaltningsmål endast i den utsträckning som följer av vad därom stadgas i lag. På motsvarande sätt torde det beträffande högsta domstolens domsrätt i mål, som ej hör under allmän domstol, vara tillräckligt, om genom grundlagsstadgande fastställdes, att högsta domstolen är sista instans i mål av detta slag enligt bestämmelser, som meddelas i lag.

Några remissorgan har reagerat mot att regeln om högsta domstolens kompetens i 2 § första stycket i och för sig omfattar jämväl mål, som ankommer på arbetsdomstolens och riksrättens prövning, låt vara att regeln i 2 § andra stycket är avsedd att undantaga bl. a. dessa mål från högsta domstolens kompetens. *Svea hovrätt* påpekar, att någon fullföljdsrätt icke finnes från de två särskilda domstolar som arbetsdomstolen och riksrätten utgör. Då det icke heller torde vara meningen att ge utrymme härför, bör uttryckligen anges, att högsta domstolens kompetens icke omfattar mål, som tillhör dessa två domstolars prövning. *Hovrätten för Västra Sverige* anmärker, att arbetsdomstolen och riksrätten utgör enda och högsta instans inom sina resp. kompetensområden och således är att anse som sidoordnade med högsta domstolen. Denna deras ställning torde i grundlagen böra komma till uttryck på annat sätt än genom en regel om inskränkning i rät-

ten att fullfölja talan till högsta domstolen. *Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges allmänna exportförening* och *Sveriges grossistförbund* förutsätter, att avsikten icke är att göra någon saklig ändring i vad som för närvarande gäller beträffande arbetsdomstolens ställning i instanshänseende. Utifrån denna synpunkt framstår den föreslagna formuleringen av 2 § såsom missvisande. Den bör enligt organisationernas mening på lämpligt sätt ändras.

Den föreslagna regeln i 2 § andra stycket om lagform för stadgande av inskränkningar i rätten att fullfölja talan till högsta domstolen finner *hovrätten för Västra Sverige* vara ofrånkomlig, om man bestämmer högsta domstolens uppgift på det sätt som skett i 2 § första stycket. Vissa nu i lag stadgade fullföljdsinskränkningar, t. ex. förbudet mot fullföljd av talan mot hovrätts beslut i mål om förvandling av böter, skulle eljest framstå som grundlagsstridiga. Bortsett härifrån synes den hävdvunna rätten att »gå till kungs» vara av den väsentliga betydelse för den enskilde, att inskränkningar därav endast bör få stadgas i lag. *Svea hovrätt* menar, att regeln om högsta domstolen såsom innehavare av högsta domsrätten i mål, som tillhör allmänna och särskilda domstolars prövning, måste innebära, att inskränkning i fullföljdsrätten endast får ske i begränsad utsträckning. Härom säges dock intet i motiven. Starka skäl — särskilt olägenheterna att pröva bevisfrågor i tre instanser — talar för att högsta domstolens uppgift, bortsett från ett fåtal mål, bör begränsas till rättsfrågor. En sådan inskränkning i fullföljdsrätten torde kunna anses förenlig med föreskriften om högsta domsrätt. Det kan däremot ifrågasättas om den av utredningen valda formuleringen medger att högsta domstolen — såsom emellanåt hävdas vara lämpligt — förändras till att vara uteslutande en prejudikats- och kassationsinstans. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser det olämpligt att i grundlag fastslå fullföljdsrätten till högsta instans såsom något ur rättssäkerhetssynpunkt särskilt värdefullt som får inskränkas endast enligt lag. Att processlagstiftningen i sin helhet skall ha formen av lag framgår ju av 7 kap. 2 § i förslaget. Det väsentliga i högsta domstolens roll i rättskipningen ligger emellertid icke däri, att så många mål som möjligt skall kunna prövas av denna domstol, utan består i att den skall kunna fullgöra en sådan vägledande funktion, att domstolsorganisationen som helhet fyller sin uppgift. Det synes hovrätten ofrånkomligt att vid den pågående utredningen om den framtida domstolsorganisationen möjligheterna att snabbt erhålla ett slutligt avgörande tillmätes stor betydelse. Grundlagens avfattning bör icke på en så viktig punkt kunna uppfattas som ett ställningstagande i detta ännu ej avslutade reformarbete.

Den föreslagna regeln om högsta förvaltningsdomstolens kompetens i 3 § första stycket har berörts i åtskilliga yttranden. *Regeringsrättens ledamöter* konstaterar, att området för högsta förvaltningsdomstolens domsrätt i förslaget angivits med termen förvalt-

ningsmål. I och för sig synes intet vara att erinra mot en dylik benämning, särskilt om den reserveras för de mål, som hör till förvaltningsdomstolarnas handläggning. Det må emellertid påpekas, att termens innebörd kommer att bli fullt klar först i samband med den lagstiftning, som för närvarande förberedes i fråga om förvaltningsförfarandet och organisationen av den administrativa rättskipningen. *Kammarrätten* finner beteckningen förvaltningsmål vara kort och enkel samt lämplig såsom en sammanfattande beteckning på förvaltningsrättsliga mål. Angeläget är emellertid, att överensstämmelse åstadkommes mellan terminologin i grundlagen och i den lag om förvaltningsförfarandet, som för närvarande utarbetas av besvärssakkunniga. *Hovrätten för Västra Sverige* uttalar, att den princip, som för närvarande ligger till grund för uppdelningen av de administrativa besvärsmålen mellan regeringen och regeringsrätten, i förslaget fått ett visst uttryck i stadgandet att högsta förvaltningsdomstolen har »högsta domsrätten i förvaltningsmål». Ordet domsrätt ger vid handen, att fråga är om väsentligen rättsliga avgöranden. De citerade orden är emellertid icke tillräckliga för att bestämma högsta förvaltningsdomstolens kompetens i förhållande till regeringens befogenhet att pröva administrativa besvär i övrigt. Rätts- och lämplighetsfrågor kan föreligga i ett och samma mål, och för övrigt är det ej alltid lätt att avgöra, om en uppkommen fråga är av den ena eller andra arten. Även i fortsättningen måste alltså avgränsningen ske genom särskild lag. Det torde vara en sådan lagstiftning som avses med det föreslagna uttrycket »enligt vad därom stadgas i lag». I uttrycket kan emellertid måhända också anses inlagt ett förbehåll för det fall att i lag stadgas inskränkning i rätten att fullfölja talan till högsta instansen. Har uttrycket även denna innebörd, må anmärkas att — såsom utredningen själv framhållit — fullföljdsbegränsningar även finns stadgade i administrativa författningar. Med hänsyn härtill synes en jämkning av den föreslagna lydelsen påkallad.

Några remissorgan är kritiskt inställda till termen förvaltningsmål. *Besvärssakkunniga* påpekar, att det icke av motiven framgår, om författningsutredningen i termen förvaltningsmål velat inlägga en särskild betydelse och markera en skillnad mellan de saker, som regeringsrätten skall pröva och avgöra, samt regeringsärenden och övriga förvaltningsärenden. Därest så skulle vara fallet, vill besvärssakkunniga framhålla, att gränsen mellan regeringens och en högsta förvaltningsdomstols besvärsärenden med nödvändighet måste bli flytande, så länge nuvarande teknik användes vid bestämmandet av kompetensfördelningen organen emellan. Härtill kommer att regeringsrätten som besvärsprövande instans — alldeles som regeringen — inträder i den myndighets administrativa funktioner, vars beslut överklagats. I så måtto kommer högsta förvaltningsdomstolen följaktligen att fungera som en förvaltningsmyndighet. Under sådana förhållanden synes fog saknas för att terminologiskt göra åtskillnad mellan de saker, som en högsta förvaltningsdomstol skall behandla, och dem, som ankommer på re-

geringens handläggning. Båda bör betecknas som ärenden. *Förvaltningsdomstolskommittén* påtalar, att termen förvaltningsmål icke i förslaget blivit klart definierat. I motiven (SOU 1963: 17 s. 277) säges, att med termen åsyftas de s. k. administrativa besvärsmålen eller närmare bestämt besvär över förvaltningsmyndighets eller underordnad förvaltningsdomstols avgörande. Den gjorda utläggningen skänker knappast tillräcklig klarhet. Författningsutredningen räknar väl med att den föreslagna definitionen framdeles får täckning exempelvis genom särskild lagstiftning, men det är ej helt lätt att inse, hur term och innehåll i förevarande fall skall bringas att sammanfalla. Gruppen »förvaltningsmål» rymmer ju i viss utsträckning även besvär över beslut av organ, som icke torde vara förvaltningsmyndigheter, t. ex. kommunalfullmäktige och hushållningssällskap.

I ett par remissvar understrykes, att man icke i nuvarande utredningsläge bör ändra på regeringsrättens ställning eller utförligare reglera dess kompetens. *Regeringsrådet Hjern* erinrar om att frågorna om regeringsrättens framtida ställning och formerna för förvaltningsrättskipningen f. n. är föremål för utredning av förvaltningsdomstolskommittén respektive besvärssakkunniga. Vidare är det år 1959 framlagda betänkandet (SOU 1959: 4) med förslag till ändringar i regeringsrättslagen, innebärande en överflyttning av åtskilliga grupper av besvärsmål till regeringsrätten, alltjämt beroende på Kungl. Maj:ts prövning. Innan dessa stora och betydelsefulla lagärenden lett till lagstiftning, bör under inga förhållanden några förändringar vidtagas i fråga om regeringsrättens i grundlag reglerade ställning. *Svea hovrätt* anser det i och för sig önskvärt med fylligare regler om högsta förvaltningsdomstolens kompetens än det korta stadgandet i 3 §. I väntan på resultatet av utredningarna om besvärsförfarandet och om den administrativa rättskipningens omfattning och organisation synes det dock nödvändigt att låta anstå härmed. Hovrätten tillägger, att utredningens förslag att flertalet regeringsärenden skall avgöras av enskilt statsråd kan ge anledning till frågan, om statsrådsbeslut i viss utsträckning skall kunna överklagas till högsta förvaltningsdomstolen. De ärenden det här närmast skulle kunna bli tal om torde vara sådana administrativa besvär som nu föres till Konungen i statsrådet. Önskemålet att få ärenden av rättslig natur slutligt prövade i högsta förvaltningsdomstolen bör emellertid enligt hovrättens uppfattning i första hand tillgodoses genom annan fördelning av ärenden i regeringsrättslagen. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* menar, att regeringsrättens uppgift, i huvudsaklig anslutning till vad nu gäller och i avbidan på slutförandet av utredningsarbetet på förvaltningsrättens område, bör angivas så, att regeringsrätten har att i den omfattning som bestämmes i lag pröva besvär som enligt författning må fullföljas i statsdepartement.

Försäkringsdomstolen förutsätter i sitt yttrande, att den alltjämt liksom hittills skall vara sista instans i mål, som faller inom dess kompetensområde. *Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges Industriförbund, Sveriges all-*

männa exportförening och *Sveriges grossistförbund* utgår likaledes ifrån att avsikten icke är att göra någon saklig ändring i vad nu gäller beträffande försäkringsdomstolens ställning i instanshänseende. Utifrån denna synpunkt framstår den föreslagna regleringen av den högsta domsrätten såsom missvisande. Enligt organisationernas mening bör de föreslagna reglerna på området ändras på lämpligt sätt.

Utredningens ståndpunkt att lagform icke bör föreskrivas för inskränkningar i rätten att i förvaltningsmål fullfölja talan till högsta förvaltningsdomstolen upptages till granskning i några remissvar. *Regeringsrättens ledamöter* erinrar om att 3 § saknar motsvarighet till den beträffande högsta domstolen i 2 § meddelade föreskriften om lagform för inskränkning i fullföljdsrätten och att som skäl härför angivits dels det pågående utredningsarbetet rörande den administrativa rättskipningen och dels den omständigheten att rätten att i förvaltningsmål fullfölja talan till Kungl. Maj:t för närvarande stadgas icke endast i lag utan även i administrativ författning. Enligt regeringsrättens ledamöter torde åtminstone sistnämnda förhållande utgöra ett synnerligen stort praktiskt hinder. Emellertid synes flera skäl tala för att man i fråga om högsta förvaltningsdomstolen efter hand söker åstadkomma en ordning, motsvarande den som föreslagits beträffande högsta domstolen. *Regeringsrådet Hjern* tillägger, att det för förvaltningsmålens del är av lika stor betydelse som för målen inom högsta domstolens kompetensområde, att inskränkningar i fullföljdsrätten icke sker annorledes än genom lag. På grund härav förordar denne, att till 3 § fogas en bestämmelse, motsvarande stadgandet i 2 § andra stycket. Ett sådant tillägg nödvändiggör att de administrativa bestämmelser, som nu finnes om inskränkningar i rätten att fullfölja talan till regeringsrätten, överses och upphöjes till lag. Även *besvärssakkunniga* håller före att rätten att fullfölja talan i förvaltningsärenden till högsta instans måste anses vara en så betydelsefull medborgerlig rättighet, att den icke bör kunna inskränkas annorledes än genom lag. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser det likaledes vara en brist, att motsvarighet till regeln i 2 § andra stycket saknas för förvaltningsmålens del. *Förvaltningsdomstolskommittén* påpekar liksom utredningen, att ett hinder för en principiellt önskvärd symmetri mellan 2 och 3 §§ är, att inskränkning i rätten att anföra besvär över förvaltningsbeslut i ej ringa utsträckning stadgas i författningar, som utfärdats i administrativ ordning. Även om detta hinder tills vidare sätter en gräns för grundlagsstiftarens ambitioner, finner kommittén det vara angeläget att få till stånd en undersökning, huruvida de nu på låg nivå stoppade grupperna av ärenden tillförsäkrats en ur rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande behandling. Skulle en undersökning visa, att en del rättsligt färgade ärenden f. n. ej underkastas en med hänsyn till ärendenas natur juridiskt godtagbar prövning, bör givetvis sörjas för ändring. I och för sig lärer det i sådana fall

spela mindre roll att klagorätt beskurits i administrativ författning och sålunda ej i lag; väsentligt är, att de ifrågavarande ärendena verkligen erhåller juridiskt nöjaktig behandling, antingen genom förstärkning av de handläggande organen eller genom införande av rätt att anföra besvär hos klagoinstans, som tillgodoser kravet på judiciell bedömning av ärendena. Självfallet bör man för framtiden vid utfärdandet av administrativa författningar ha i ögonsikte, att icke rättssäkerheten genom beskärning av klagorätten trädes för nära på områden, där ärenden med rättslig färg kan väntas förekomma.

Vad angår den föreslagna förändringen av regeringsrättens namn uttalar *hovrätten för Västra Sverige,* att högsta förvaltningsdomstolen synes vara den lämpligaste benämning, som står till buds för det organ som har att döma i förvaltningsmål i sista instans. Enligt hovrättens mening får man härvid bortse från de erinringar, som ur språklig-logisk synpunkt kan riktas mot att använda en sådan benämning vid sidan av namnet högsta domstolen. Det kan nämnas, att benämningen högsta förvaltningsdomstolen användes i Finland som beteckning på motsvarande organ där. Även *länsstyrelsen i Stockholms län* tillstyrker den föreslagna namnförändringen.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län ifrågasätter, om icke likheten mellan namnet »högsta domstolen» och benämningen »högsta förvaltningsdomstolen» borde föranleda, att regeringsrätten får behålla sitt namn eller erhålla annan lämplig benämning.

En klart negativ inställning till den föreslagna namnförändringen kommer till synes i flera remissvar. *Regeringsrättens ledamöter* framhåller, att regeringsrätten burit sitt namn alltsedan sin tillkomst för mer än ett halvt sekel sedan. Samma namn hade redan långt dessförinnan i viss mån vunnit burskap i de utdragna diskussioner, som föregick domstolens tillkomst. Mot denna bakgrund bör starka skäl krävas för att en namnändring skall kunna anses befogad utan att samtidigt domstolen på något sätt omskapas. Som sådant skäl kan icke räknas den omständigheten, att den sedan länge invanda termen »regeringen» såsom benämning på rikets styrelse enligt förslaget skall införas i regeringsformen. Några reella olägenheter av det nuvarande namnet torde icke kunna påvisas. Bland annat med hänsyn till förvaltningsrättskipningens alltmer ökade betydelse är det emellertid av stort värde, att regeringsrättens ställning som högsta instans på detta område klart utmärkes. Benämningen regeringsrätten bör därvid bibehållas. I ett tillägg till yttrandet erinrar *regeringsrådet Hjern* om vad han i annat sammanhang (s. 105) anfört därom att man i nuvarande utredningsläge under inga förhållanden bör vidtaga några förändringar i regeringsrättens i grundlag reglerade ställning och tillfogar, att detta även gäller domstolens namn. Enligt hans mening skulle stadgandet i 3 § i stället för vad utredningen föreslagit kunna formuleras på följande sätt: »Regeringsrätten har såsom högs-

ta förvaltningsdomstol högsta domsrätten i förvaltningsmål enligt vad därom stadgas i lag.» *Förvaltningsdomstolskommittén* medger, att benämningen »högsta förvaltningsdomstolen» har förtjänsten att tydligt markera domstolens ställning som högsta instans på förvaltningsrättskipningens område. Likväl kan det enligt kommitténs mening ifrågasättas, om det finnes tillräckliga skäl att helt uppgiva det hävdvunna namnet. Detta går så långt tillbaka som till ett konstitutionsutskottsmemorial (nr 56) vid 1853—1854 års riksdag och förekom under det följande halvseklet ej sällan i diskussionen. Namnet hade sålunda vunnit burskap långt innan regeringsrätten tillskapades år 1909. Parentetiskt må nämnas att i England och Frankrike benämningarna »The Queen's Bench» (på den största avdelningen av den stora engelska centraldomstolen) respektive »Conseil d'Etat» (vars »section du contentieux» utgör Frankrikes högsta förvaltningsdomstol) icke synes vålla missförstånd med avseende å respektive instansers ställning och uppgifter. Kommittén ifrågasätter, om man ej skulle kunna tillgodose önskemålet att bibehålla nuvarande namnskick genom formuleringen: »Högsta förvaltningsdomstolen, som benämnes regeringsrätten, har högsta domsrätten i förvaltningsmål enligt vad därom stadgas i lag». *Hovrätten över Skåne och Blekinge* avstyrker namnförändringen och framför därvid delvis samma synpunkter som förvaltningsdomstolskommittén. Hovrätten tillägger, att »högsta förvaltningsdomstolen» är ett sämre och tyngre namn än »regeringsrätten». Icke minst visar sig den föreslagna benämningen olämplig, då den ställes vid sidan av beteckningen »högsta domstolen». *Svea hovrätt* anser utredningens skäl för att regeringsrätten icke skall få behålla sitt namn, nämligen det språkliga sambandet med regeringen, icke vara tillräckligt starkt för att motivera en ny benämning av så föga inspirerande slag som den utredningen föreslagit.

Vad utredningen föreslagit därom att regler om antalet ledamöter i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen icke bör upptagas i grundlag synes *hovrätten för Västra Sverige* finna ändamålsenligt. Hovrätten förutsätter, att regler i ämnet meddelas i form av lag. Även *Svea hovrätt* synes lämna utredningens förslag på denna punkt utan erinran. *Domstolskommittén* anser det i och för sig riktigt, att motsvarighet till bestämmelsen i nuvarande regeringsform om antalet ledamöter i högsta domstolen och regeringsrätten icke upptages i den föreslagna nya grundlagen men anmärker, att förslaget saknar tydlig föreskrift om att regler i detta och andra hänseenden, som rör högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens verksamhet, skall meddelas genom lag och alltså icke får utfärdas i administrativ ordning. Möjligen har utredningen ansett, att detta framgår av 7 kap. 2 § i förslaget, enligt vilken bestämmelser om rättegångsförfarandet skall givas i lag. Uttrycket »rättegångsförfarandet» torde emellertid icke täcka de bestämmelser av huvudsakligen organisatorisk art om vilka här är fråga. Enligt kommitténs me-

ning bör såväl de närmare bestämmelserna om högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen som andra grundläggande bestämmelser om domstolsväsendet meddelas i lagform. Detta bör framgå av regeringsformen. Kommittén förordar därför, att i uppräkningen i 7 kap. 2 § av ämnen, som i princip icke får regleras annorledes än genom lag, medtages även domstolsväsendet. Jämväl *kammarrätten* lämnar utredningens förslag att ur grundlagen utesluta regler om antalet ledamöter i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen utan erinran men framställer i huvudsak samma anmärkning som domstolskommittén. Kammarrätten tillägger, att kravet på lagform också bör gälla bestämmelser rörande högsta domstolens och regeringsrättens sammansättning och tjänstgöring.

Regeringsrådet Hjern anser att antalet ledamöter i högsta domstolen och regeringsrätten bör fixeras i regeringsformen.

Beträffande formen för tillsättande av justitieråds- och regeringsrådsämbeten påpekar *arbetsdomstolens ordförande*, att §§ 17 och 18 i gällande regeringsform innebär krav på att justitieråd och regeringsråd skall tillsättas genom fullmakt och att ifrågavarande ämbeten icke kan uppehållas genom vikarie. Båda dessa villkor bör bibehållas antingen i den nya regeringsformen eller genom stadganden i de särskilda lagarna om högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Den föreslagna tjänstemannalagen (SOU 1963: 51), som föreskriver att domare skall tillsättas genom fullmakt, är nämligen icke tillämplig på justitie- och regeringsråd. *Föreningen Sveriges häradshövdingar* ifrågasätter, om icke den i §§ 17 och 18 nuvarande regeringsform fastslagna grundsatsen, att justitierådsämbete och regeringsrådsämbete icke kan utövas på vikariatsförordnande, är så betydelsefull, att den borde komma till uttryck i den föreslagna grundlagen. Den allmänt erkända principen, att all utövning av dömande verksamhet i största möjliga utsträckning bör handhavas av ordinarie domare kan visserligen icke givas en lika kategorisk utformning, men enligt föreningens mening är det önskvärt, att även denna regel kunde givas grundlagskaraktär. Frågan om möjlighet att förordna vikarie för justitieråd och regeringsråd upptages även till behandling av *regeringsrådet Hjern*. Att sådan möjlighet för närvarande saknas, är enligt dennes mening en stor olägenhet åtminstone för regeringsrättens del. Regeringsrätten har att med sina sexton ledamöter årligen avgöra ett mycket stort antal mål (över 4 000). Det är felaktigt att tro att dessa mål överlag är av enkel beskaffenhet. Så är ingalunda fallet. Tendensen är, att målen med åren blivit allt större och svårare. Arbetstakten är högt uppdriven. När någon ledamot på grund av sjukdom nödgas utebli från sessionerna, innebär detta, att arbetsbördan för de kvarvarande blir i det närmaste övermäktig. Rättskipningens kvalitet blir härav lidande. Mot bakgrunden härav bör undersökas, om ej möjlighet bör öppnas för förordnande av vikarie för regeringsråd. Man skulle härvidlag kunna tänka sig en sådan ordning att vid sjukdomsfall pen-

sionerade regeringsråd skulle kunna inkallas, varvid turordningen mellan de pensionerade regeringsråden skulle vara, att det sist pensionerade regeringsrådet först tillfrågades, därefter de övriga efter omvänd anciennitet. Till förekommande av missbruk bör det åligga regeringsrätten att vid behov av vikarie på grund av sjukdom eller dylikt anmäla förhållandet för regeringen.

Frågan om de högsta domarnas ämbetstitlar beröres av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län,* som ifrågasätter, om man icke med hänsyn till traditionen och under beaktande av att förslaget särskilt omnämner justitiekanslern, riksåklagaren och överbefälhavaren bör i grundlagen ange de högsta domarnas titel.

Utredningens ståndpunkt att stadgande i grundlag om kompetens- och behörighetsvillkor för justitieråd och regeringsråd icke är behövligt behandlas i flera remissvar. *Regeringsrättens ledamöter* anser knappast något vara att erinra mot att de kvalifikationskrav för justitieråd och regeringsråd, som för närvarande är grundlagsfästa, utgår ur regeringsformen, eftersom dessa kvalifikationer är lika obestämda som självklara. *Hovrätten för Västra Sverige* synes anse det ändamålsenligt att reglerna om kvalifikations- och behörighetsvillkor för justitieråd och regeringsråd överföres till annan lag. Även *Svea hovrätt* synes lämna utredningens ståndpunkt i denna del utan erinran. *Domstolskommittén* finner det i och för sig riktigt, att bestämmelserna i nuvarande regeringsform om behörighetskrav för justitieråd och regeringsråd icke upptages i den föreslagna nya grundlagen men gör härutinnan samma anmärkning som i fråga om antalet ledamöter i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen, nämligen att förslaget saknar tydlig föreskrift om att lagform skall användas för reglering av frågor, som rör de högsta domstolsinstansernas verksamhet.

Regeringsrådet Hjern menar, att grundlagen bör innehålla uppgift om vilka kvalifikationer justitieråd och regeringsråd skall besitta. Enligt § 18 gällande regeringsform skall minst två tredjedelar av hela antalet regeringsråd ha fullgjort »vad författningarna föreskriva dem, som uti domareämbeten må nyttjas». Detta stadgande innebär, att regeringsrätten kan bestå av ett mindre antal ledamöter, som inte är jurister. Det har visat sig att denna bestämmelse varit av stort värde, då det gällt att tillföra regeringsrätten ledamöter av utmärkt förtjänst, oaktat de saknat juridisk examen. Möjligheten att till regeringsråd utnämna även icke-jurister bör följaktligen bibehållas, låt vara att den nuvarande 2/3-regeln icke bör betraktas som helig. Regeringsrådet tillägger att det för rättskipningen i regeringsrätten är av stor vikt, att ledamöterna besitter en gedigen och mångårig erfarenhet. På senare år har emellertid alltför ofta inträffat, att regeringsråd efter blott några års tjänstgöring i regeringsrätten tagits därifrån och utnämnts till andra befattningar. Sedan 1960 har sålunda icke mindre än nio

nya regeringsråd utnämnts. En så stark omsättning av regeringsråd utgör i sig själv en försvagning av domstolen.

Utredningens förslag att domförhetsreglerna för högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen bör överföras från grundlag till annan lag synes *hovrätten för Västra Sverige* finna ändamålsenligt. Jämväl *Svea hovrätt* synes lämna förslaget i denna del utan erinran. Såsom närmare framgått av de under kapitelrubriken redovisade remissvaren, anser *hovrätten över Skåne och Blekinge* skäl icke längre tala för att i grundlag bibehålla utförligare regler om bl. a. högsta domstolens domförhet. *Förvaltningsdomstolskommittén* godtager utredningens förslag att ej upptaga regler om regeringsrättens domförhet i grundlag. *Domstolskommittén* anser det i och för sig riktigt, att motsvarighet till bestämmelserna i nuvarande regeringsform om domförhet i högsta domstolen och regeringsrätten icke upptagits i den föreslagna nya grundlagen men framställer i denna del samma anmärkning som i fråga om antalet ledamöter i högsta instans, nämligen att förslaget saknar tydlig föreskrift om lagform för reglering av frågor, som rör de båda högsta domstolsinstansernas verksamhet. *Kammarrätten* ansluter sig likaledes till utredningens förslag i förevarande del men påpekar liksom domstolskommittén, att det bör av grundlagen framgå, att regler om högsta domstolens och regeringsrättens domförhet skall ges i form av lag. Om icke det i 7 kap. 2 § angivna lagområdet bestämmes så, att det innefattar dylika regler, bör i 5 kap. uttryckligen föreskrivas, att reglering i bl. a. ifrågavarande hänseende skall ske i lag.

Utredningens förslag att regler om resning och återställande av försutten tid icke längre skall upptagas i grundlag godtages av *Sveriges juristförbund*. Förbundet påpekar, att befogenheterna att bevilja resning och att återställa försutten tid för närvarande räknas till de kungliga prerogativen. De äger emellertid organiskt samband med den högsta dömande makten och bör därför såsom författningsutredningen föreslagit följa denna, om den avskiljes från den högsta administrativa makten. Befogenheterna synes i våra dagar icke äga konstitutionellt intresse. Enligt förbundets mening torde därför intet vara att erinra mot att dessa befogenheter ej omnämnes i grundlagen. Även *hovrätten för Västra Sverige* synes godtaga utredningens förslag i förevarande del.

Högsta domstolens ledamöter påpekar, att § 19 nuvarande regeringsform utgör det enda lagstödet för resning och återställande av försutten tid utanför rättegångsbalkens område och att grundlagsstadgandet därför icke kan upphävas förrän motsvarande bestämmelser upptagits i annan lag. *Hovrätten för Västra Sverige* gör ett liknande påpekande och nämner därvid som exempel på fall, där högsta domstolen utanför rättegångsbalkens område har att pröva ansökningar om resning och återställande av försutten tid, de mål som hyresrådet avgör i sista instans.

Flera remissorgan förordar, att reglerna om resning och återställande av försutten tid bibehålles i grundlagen, eller finner det böra övervägas att härutinnan behålla nuvarande ordning. *Regeringsrättens ledamöter* framhåller, att de högsta dömande instansernas befogenhet att bevilja resning och återställa försutten tid redan ur rättssäkerhetssynpunkt synes vara av sådan vikt, att den lika väl som nådeinstitutet bör vara grundlagsfäst. Dess extraordinära karaktär talar även för att stadgandet bibehålles i regeringsformen. I vart fall bör uppmärksammas att, intill dess processen i regeringsrätten reglerats genom särskild lag, det nuvarande grundlagsstadgandet bör kvarstå. I ett tillägg understryker *regeringsrådet Hjern* bl. a., att regeringsrättens befogenhet att bevilja resning och återställa försutten tid för närvarande enbart grundas på regeringsformens stadgande i ämnet. Innan detta upphäves, måste därför tillses, att det över huvud taget finns några bestämmelser om resning och återställande av försutten tid i förvaltningsmål. Liksom regeringsrättens ledamöter anser *Svea hovrätt* att de högsta domstolsinstansernas befogenhet att bevilja resning och återställa försutten tid är av den vikt, att den bör inskrivas i grundlag. Ur principiell synpunkt särskilt beaktansvärd är rätten till resning i fall, när rättstillämpning, som ligger till grund för domen, uppenbart strider mot lag. Hovrätten tillägger, att arbetsdomstolen och riksrätten lämpligen bör i fråga om sina mål få själva utöva befogenheten att bevilja resning och återställa försutten tid. *Kammarrätten* påpekar, att bestämmelserna i 58 kap. rättegångsbalken om resning och återställande av försutten tid endast hänför sig till tvistemål och brottmål. Bestämmelserna torde därför ej vara tillämpliga i de fall, då högsta domstolen undantagsvis prövar besvär över administrativa beslut, såsom i lösdriveri- och tvångsarbetsmål i följd av 6 § lösdrivarelagen den 12 maj 1885, 61 § socialhjälpslagen den 4 januari 1956 och 100 § barnavårdslagen den 29 april 1960. Ej heller kan bestämmelserna i 58 kap. rättegångsbalken tillämpas i de fall då högsta domstolen prövar dylika ansökningar i förvaltningsrättsliga mål, som i högsta instans tillhör andra myndigheter än regeringsrätten och kammarrätten, t. ex. försäkringsdomstolen, försäkringsrådet och hyresrådet. Såsom utredningen själv antytt i motiven, kan ifrågasättas, huruvida ej § 19 nuvarande regeringsform därutöver har ett vidare innehåll. Enligt spridd uppfattning anses, att högsta domstolens befogenhet i fråga om de särskilda rättsmedlen sträcker sig längre än vad som framgår av såväl nuvarande som förutvarande rättegångsbalks stadganden. Motsvarande torde gälla beträffande regeringsrätten. Dessa befogenheter får kanske ses som ett utflöde av den kungliga domsmyndigheten och sättas i samband med att de högsta instanserna arbetat i Konungens namn. Om man nu upphäver § 19 regeringsformen, mister man måhända därigenom en möjlighet som tidigare funnits för de högsta instanserna att i vissa situationer lägga saker och ting till rätta, en möjlighet, som synes ha utnyttjats med stor försiktighet men vars värde likväl

ej skall underskattas. För undvikande av denna olägenhet torde enligt kammarrättens mening böra övervägas om ej innehållet i nuvarande § 19 kan flyttas över till den tillämnade regeringsformen. Även inom *förvaltningsdomstolskommittén* framföres den meningen, att då resning och återställande av försutten tid bör tillmätas betydande vikt utifrån allmänna rättssäkerhetssynpunkter, det kan förtjäna övervägas att bibehålla bestämmelser härom i grundlag. En liknande inställning tillkännages av *länsstyrelsen i Stockholms län.*

Vad angår frågan om beredningen av mål och ärenden för avgörande av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen framhåller *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län,* att den i § 24 nuvarande regeringsform omnämnda nedre justitierevisionen alltjämt är av stor betydelse för den judiciella rättskipningen i högsta instans. På grund härav och då nedre justitierevisionen har en värdefull historisk anknytning till såväl den högsta styrande makten som den högsta dömande makten synes det enligt länsstyrelsens mening finnas anledning att omnämna ämbetsverket, som f. n. anses tillhöra Kungl. Maj:ts kansli, jämväl i en ny grundlag.

Rörande beredningen av högsta förvaltningsdomstolens mål och ärenden påpekar *regeringsrättens ledamöter,* att det stundom diskuterats, huruvida det skulle vara lämpligt att för föredragandena i regeringsrätten skapa en egen organisation, motsvarande nedre justitierevisionen. Med hänsyn till att dessa föredraganden i allt högre grad skilts från departementens personal i övrigt skulle det icke framstå såsom främmande, om en sådan tanke legat bakom utredningens förslag att ur regeringsformen utesluta § 25. Motiven ger emellertid icke anledning antaga att någon omorganisation är ifrågasatt. Skulle så ändock vara fallet, vill ledamöterna erinra om att en sådan åtgärd bland annat förutsätter, att föredragandenas möjligheter till vidare befordran samtidigt beaktas. Denna fråga är även vid nuvarande organisation mycket brännande. *Regeringsrådet Hjern* tillägger, att utredningens förslag att regeringsrätten skall omvandlas till en fristående högsta förvaltningsdomstol föranleder till antagande, att regeringsrättssekreterarna avses skola lösgöras från departementen och sammanföras till en mera fristående arbetsgrupp, ställd i samma förhållande till regeringsrätten som nedre justitierevisionen till högsta domstolen. En sådan lösning är naturligtvis att föredraga framför nuvarande ordning. Detta är ett av de många spörsmål, som måste ytterligare utredas, innan författningsreformen kan förverkligas. Skulle förslaget få till följd, att tjänstemän i departementen även i fortsättningen skall svara för föredragningen i regeringsrätten, är det angeläget, att särskild uppmärksamhet ägnas frågan om rekryteringen av regeringsrättssekreterarna. *Förvaltningsdomstolskommittén* uttalar, att det visserligen bakom stadgandet i § 25 nuvarande regeringsform, enligt vilken regeringsrättens ärenden skall beredas i statsdepartementen, ligger

ett i och för sig tänkvärt övervägande, nämligen att det på grund av den likartade beskaffenheten av vissa konseljärenden och en del regeringsrättsärenden vore praktiskt att anlita samma tjänstemän för föredragning av både konseljärenden och regeringsrättsmål. Denna anordning synes emellertid numera ha spelat ut sin roll. Småningom har nämligen en allt skarpare skiljelinje kommit att gå emellan arbetet för måls beredning i regeringsrätten, å ena, och departementsarbetet, å andra sidan, och tiden torde vara inne att upplösa den numera väsentligen formella anknytningen av regeringsrättsföredragandena till statsdepartementen. Till detta ämne har kommittén för avsikt att återkomma i sitt betänkande.

4 och 5 §§.

I flera remissvar framhålles behovet att reformera reglerna om riksrätten. *Svea hovrätt* betonar, att dessa regler sedan länge varit i starkt behov av översyn. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser det självfallet, att en genomgripande reform av reglerna om riksrättens domsbefogenhet och sammansättning är påkallad. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* uttalar, att nuvarande bestämmelse om riksrättens sammansättning är föråldrad och en modernisering av bestämmelsen erforderlig. *Föreningen Sveriges häradshövdingar* finner det, oaktat något mål att handläggas av riksrätten icke på lång tid varit aktuellt, vara otillfredsställande, att gällande bestämmelser om riksrättens sammansättning är oklara och otidsenliga.

Som allmänt omdöme om förslaget rörande riksrätten uttalar *Svea hovrätt*, att förslaget innebär en god anpassning till nuvarande förhållanden. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser intet vara att erinra mot förslaget i denna del. *Föreningen Sveriges häradshövdingar* förklarar sig i princip icke ha något att erinra mot förslaget om riksrätten.

En mera allmän synpunkt av lagteknisk natur framföres av *regeringsrådet Hjern*. Denne menar, att de föreslagna reglerna om riksrätten, vilka behandlar både riksrättens arbetsuppgifter och dess sammansättning, står i skarp kontrast till de korthuggna och innehållslösa bestämmelserna om högsta domstolen och regeringsrätten. Godtages den lagstiftningsteknik, som valts i 2 och 3 §§, bör den också komma till användning för riksrättens del. Detta skulle innebära, att grundlagen endast upptager regler om riksrättens kompetens, i huvudsak motsvarande det föreslagna stadgandet i 4 §, medan reglerna om bl. a. riksrättens sammansättning skulle upptagas i den tillämnade lagen om riksrätten.

Den i 4 § föreslagna regeln om riksrättens kompetens finner sig *Svea hovrätt* kunna i allt väsentligt godtaga. Enligt hovrättens mening bör dock riksrättens exklusiva kompetens att upptaga mål om ämbetsbrott av ledamöter av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen säkras genom inskrivning i regeringsformen. Det synes hovrätten vidare kunna diskuteras, om mål angående enskilt anspråk skall hänföras till riksrätten

i den utsträckning utredningen torde avsett, t. ex. skadeståndsanspråk mot statsråds dödsbo. Det är i sådana mål tveksamt, om regeln att åklagaren skall biträda talan innebär krav på konstitutionsutskottets godkännande eller om det räcker med beslut av justitieombudsmannen. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* förordar en viss förenkling av regeln om riksrättens kompetens och föreslår härutinnan en bestämmelse av innehåll att riksrätten har att upptaga mål mot statsråd, justitieråd eller regeringråd om ansvar eller enskilt anspråk på grund av åsidosättande av tjänsteplikt i fall då talan därom lagligen må väckas i riksrätten.

Om den i 4 § förutsatta utvidgningen av ämbetsansvaret för ledamöterna av de högsta domstolarna uttalar *högsta domstolens flesta ledamöter,* att de av principiella skäl finner det riktigt, att ledamöterna i nämnda domstolar icke skall intaga någon särställning utan vara underkastade ansvar även för sådana självständiga ämbetsbrott, som är av lindrig art. De vill därför icke motsätta sig den avsedda utvidgningen av ämbetsansvaret, ehuru praktiska olägenheter är förenade med att åtal inför riksrätt skall kunna ske jämväl för lindriga tjänstefel.

Justitieråden Regner och *Riben* anför i särskilt yttrande.

Att även de högsta domstolarnas ledamöter bliva straff- och skadeståndsrättsligt ansvariga för ämbetsbrott i samma utsträckning som andra tjänstemän kan i och för sig icke föranleda erinran. Det förhållandet att — såvitt angår självständiga ämbetsbrott — åtal kan anställas endast vid riksrätt är emellertid ägnat att ingiva någon tvekan om lämpligheten av den föreslagna utvidgningen av ansvaret. Ett tjänstefel av måttlig eller ringa svårhetsgrad kan knappast sägas utgöra rimlig anledning att sätta igång en så omständlig och uppseendeväckande procedur som rättegång inför riksrätt. Ett sådant fel är för övrigt ofta av formell natur eller bottnar i oriktig lagtolkning eller dylikt. Ett rent juridiskt betraktelsesätt bör då vara avgörande för prövningen, och för en sådan uppgift är riksrätten med hänsyn till sin sammansättning mindre lämpad. Å andra sidan kan det för justitiekanslern och riksdagens ombudsmän icke vara tilltalande att underlåta att begagna en dem tillagd åtalsbefogenhet i fråga om tjänstefel som, ehuru av förhållandevis lindrigt slag, dock för andra domare brukar föranleda ansvar. Något dylikt kan utredningen ej heller rimligen ha åsyftat med sin i motiven gjorda erinran om att dessa åklagare enligt sina instruktioner ha en generell möjlighet att eftergiva åtal vid lindrigare ämbetsförseelser. Av instruktionerna framgår nämligen att åtal får eftergivas först efter verkställd utredning och på objektiva skäl. Justitiekanslern och riksdagens ombudsmän pläga för övrigt vid eftergivande av åtal uttala sin åsikt i själva den kontroversiella rättsfrågan, ofta med återgivande av en ingående rättsundersökning. Mot bakgrunden av att högsta domstolen ej sällan skapar prejudikat i frågor, som någon av de nämnda åklagarna underställt dess prövning, förefaller det mindre följdriktigt att sålunda i annat sammanhang en åsiktskonflikt mellan sådan åklagare och ledamöter av de högsta domstolarna skall kunna avslutas med ett auktoritativt uttalande från åklagarens sida.

Med full insikt om att det nu berörda problemet principiellt sett är ömtåligt vilja vi ifrågasätta, huruvida icke möjligheten till åtal vid riksrätt

mot domare i de högsta instanserna även i fortsättningen bör vara begränsad till verkligt allvarliga ämbetsbrott. Gränsen torde i så fall lämpligen kunna dragas på samma sätt som i fråga om statsråd, d. v. s. felet skall kunna förskylla avsättning. Beträffande enskild målsägandes anspråk synes någon motsvarande begränsning ej böra göras. Då stadgandet i 22 kap. 8 § rättegångsbalken — såsom utredningen framhåller — bör gälla även för talan vid riksrätt, erfordras måhända särskilda bestämmelser, som ge vederbörande åklagare möjlighet att biträda talan om enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott även då brottet ej är av den allvarliga art att åtal kan äga rum. Framhållas må, att i sådant fall ett befogat ersättningsanspråk kan förväntas bli av den felande domaren mött med förståelse och beredvillighet att ersätta uppkommen skada.

Hovrätten för Västra Sverige finner förslaget om utvidgning av ämbetsansvaret för ledamöterna i de högsta domstolarna tillgodose önskemålet om en enhetlig bedömning av domares ämbetsbrott.

Förslaget att avskaffa opinionsnämnden har genomgående fått ett positivt mottagande av de remissorgan, som berört saken. *Högsta domstolens ledamöter* anser skälen för att avskaffa opinionsnämnden vara övertygande. *Justitieråden Regner* och *Riben* tillägger, att det genom opinionsnämnden enligt § 103 regeringsformen utkrävbara ansvaret för justitieråd och regeringsråd kan sägas utgöra ett komplement till det i § 101 reglerade, till fall av grov brottslighet begränsade juridiska ämbetsansvaret. Förslaget om opinionsnämndens avskaffande har emellertid icke av utredningen motiverats med den samtidigt föreslagna utvidgningen av det juridiska ämbetsansvaret, och sakliga skäl att sammankoppla dessa frågor synas heller icke föreligga. Om möjligheten till åtal vid riksrätt mot ledamöter av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen begränsas på sätt dessa justitieråd i det föregående ifrågasatt, bör detta således enligt deras mening icke föranleda, att opinionsnämnden bibehålles. *Svea hovrätt* uttalar, att den särskilda form av ansvarighet inför riksdagen, som föreskrifterna om opinionsnämnden inneburit för justitieråden och regeringsråden, är föga förenlig med principen om domstolarnas självständighet. Hovrätten delar helt författningsutredningens uppfattning, att någon motsvarighet till opinionsnämnden icke bör införas i en ny grundlag. *Hovrätten för Västra Sverige* finner förslaget att avskaffa det politiska ansvaret för ledamöterna i de båda högsta domstolarna ägnat att stärka dessa domstolars självständighet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* noterar med tillfredsställelse, att opinionsnämnden utmönstrats såsom oförenlig med grundsatsen om domstolarnas självständighet. *Sveriges juristförbund* anser det angeläget, att domstolarna står självständiga icke blott i förhållande till regering och förvaltningsmyndigheter utan även gentemot riksdagen, och finner det ur denna synpunkt tillfredsställande, att författningsutredningen icke föreslagit någon motsvarighet till opinionsnämnden.

Mot förslaget i 5 § om riksrättens sammansättning finner

hovrätten över Skåne och Blekinge (majoriteten) icke anledning till erinran. *Hovrätten för Västra Sverige* anser den föreslagna sammansättningen vara i stort sett väl avvägd.

Några remissorgan föreslår eller ifrågasätter en annan sammansättning av riksrätten. *Svea hovrätt* finner visserligen i likhet med utredningen lämpligt att i riksrätten ingår såväl högt kvalificerade yrkesdomare som särskilt valda lekmän. Enligt hovrättens mening är det dock önskvärt, att minst halva antalet ledamöter är juridiskt skolade domare. Detta önskemål blir med utredningens förslag icke med säkerhet uppfyllt, eftersom enligt nuvarande regler en tredjedel av regeringsrättens ledamöter icke behöver ha juridisk kompetens. En viss olägenhet med det framlagda förslaget är vidare, att riksrätten får olika sammansättning för olika kategorier av åtalade. Denna olägenhet skulle framstå särskilt bjärt om — vilket för all del får anses ytterst osannolikt — åtal med sakligt samband samtidigt riktades mot personer ur flera ifrågakommande kategorier. En möjlighet att undvika nu angivna olägenheter erbjuder en sammansättning som ansluter sig till den finska riksrätten, vilken består av sex valda lekmän samt presidenten i högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen och samtliga (tre) hovrätter ävensom en juris professor. Med hänsyn till att vi har icke mindre än sex hovrätter i Sverige skulle det kunna övervägas att låta riksrätten bestå av hovrättspresidenterna jämte ett lika stort antal av riksdagen valda ledamöter. Ordförandeskapet skulle liksom hittills lämpligen kunna tillkomma presidenten i Svea hovrätt. Vid förfall för denne bör som ordförande inträda den till tjänsteåldern äldste av övriga presidenter. Ersättare för president bör vara till tjänsteåldern äldste lagman i respektive hovrätt.

Även *hovrättspresidenten Kjellin* förordar en annan sammansättning och anför.

Det bör vid ett ställningstagande till riksrättens sammansättning beaktas att dess uppgifter icke kan jämföras med dem som tillkommer en ordinär domstol. Den skall väl döma enligt lag över gärningar som påstås vara tjänstefel. Det måste dock antagas att den kommer att fungera ytterst sällan om ens någonsin, och att, då så sker, detta är i en situation som kan betecknas som en förtroendekris. Möjligheterna att den, med rätt eller orätt, skulle utnyttjas efter en genomgripande regimförändring för att brännmärka politiker som under den föregående regimen innehaft en maktställning måste hållas i sikte.

Mot bakgrunden av detta resonemang är en sammansättning med yrkesdomare och av riksdagen valda personer till lika antal en god lösning — vid en principiellt grundad meningsskiljaktighet mellan dessa båda ledamotsgrupper kommer den mening som är mildast att gälla. Det föreslagna stora antalet ledamöter innebär en påtaglig olägenhet, särskilt vid genomförandet av en mera långvarig rättegång. En sänkning av antalet till tio eller tolv ledamöter bör övervägas, varvid det domföra antalet kan sättas till åtta.

De föreslagna reglerna för utseende av de yrkesdomare som skall ingå i riksrätten är dock icke lämpliga, eftersom dessa leder till en växlande sammansättning beroende på vem som är åtalad. Principiellt bör icke domare

från samma domstolsinstans döma kolleger. En ordning enligt vilken justitieråd och regeringsråd ömsevis har domsrätt över varandra är väl icke häremot stridande men likväl knappast fullt godtagbar. En viktig synpunkt är också att riksrätten icke bör framstå allenast som en med lekmän förstärkt högsta domstol eller regeringsrätt. De för ordinär rättskipning avsedda högsta instanserna bör hållas fria från politiska krissituationer. Man bör därför bibehålla riksrättens karaktär av en utomordentlig, i grundlagen angiven domstol som står helt utanför den ordinära domstolsorganisationen. Enligt min mening saknas skäl att frångå den gällande ordningen att presidenten i Svea hovrätt skall vara riksrättens ordförande. Denna post har brukat betraktas som det främsta domarämbetet, till vilket synnerligen framstående personligheter utsetts, även sådana som vid utnämningen eller tidigare varit ledamöter av högsta domstolen. Såsom övriga yrkesdomare bör ifrågakomma ordförandena i arbetsdomstolen och försäkringsdomstolen, vilka båda måste antagas vara domare med synnerligen höga kvalifikationer. Ordföranden i lagberedningen är väl ej egentligen en domarpost men såsom sådan torde alltid finnas en synnerligen högt kvalificerad domare. Det ligger nära till hands att någon ledamot bör vara juris professor och tänkbart är därför att ersätta en yrkesdomare med en professor, utsedd i förväg av de juridiska fakulteterna. I övrigt torde ledamöter efter tjänsteålder kunna hämtas ur kretsen av presidenter i hovrätterna och i kammarrätten.

Länsstyrelsen i Västmanlands län kan icke dela utredningens uppfattning att riksrätten i framtiden skall bestå dels av fackdomare och dels av särskilda av riksdagen utsedda ledamöter. Enligt länsstyrelsens mening saknas anledning att bryta med den princip, som tidigare varit rådande, att riksrätten helt skall bestå av högre ämbetsmän. Det kan icke vara lämpligt att riksrätten ens utsättes för misstanke att dess avgöranden träffas under politiskt tryck.

Vad särskilt angår ordförandeskapet i riksrätten anser *hovrätten för Västra Sverige* det kunna diskuteras, om tillräckliga skäl föreligger att ändra den bestående ordningen, enligt vilken presidenten i Svea hovrätt för ordet. Det synes vara en fördel att kunna uppdraga ordförandeskapet åt en befattningshavare, som icke av sin ämbetsställning är hindrad att tjänstgöra i något av de fall, då talan skall föras inför riksrätten. Genom att behålla gällande ordning undviker man också den mindre gynnsamma konsekvensen av förslaget att vid talan mot ledamot av högsta domstolen ordförandeskapet i riksrätten kan komma att utövas av en ledamot i högsta förvaltningsdomstolen, som icke har juridisk utbildning. *Göta hovrätt* ifrågasätter särskilt med tanke på att ordföranden i riksrätten alltid bör vara lagfaren domare med erfarenhet även av muntlig förhandling, om det icke är lämpligare att endast ge lagfarna ledamöter av regeringsrätten säte i riksrätten i analogi med vad nu gäller beträffande den från regeringsrätten hämtade ledamoten av lagrådet. *Regeringsrådet Hjern* menar, att den till tjänsteåren äldste av högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter bör föra ordet i riksrätten vid talan mot statsråd.

Beträffande ordningen för justitierådens deltagande i riksrätten ifrågasätter *Föreningen Sveriges häradshövdingar,* om det icke är motiverat, att avdelningsordförandena har företräde framför annat justitieråd med längre tids tjänstgöring i domstolen. Enligt föreningens mening är det tveksamt, om en dylik tolkning är möjlig med den föreslagna bestämmelsen att tjänsteåldern är avgörande.

Vad angår de valda ledamöterna i riksrätten ifrågasätter *Föreningen Sveriges häradshövdingar,* om icke en maximiålder, förslagsvis 70 år, bör fastställas för dem, då en så lång mandatperiod som sex år skall gälla. Maximiålder är nu stadgad för praktiskt taget alla domare.

Beträffande rättegångsförfarandet vid riksrätten anser *hovrätten över Skåne och Blekinge,* att grundlagen bör innehålla en hänvisning härom till allmän lag. *Svea hovrätt* framför samma tanke. Med hänsyn såväl till villkoren för enskild talan som till önskvärdheten av klarhet i fråga om omröstningsreglerna bör enligt hovrättens mening i regeringsformen anges, att för mål i riksrätten skall i tillämpliga delar gälla allmänna regler om förfarandet i mål som omedelbart upptages av överrätt (jfr 22 kap. 8 §, 16 kap. 3 § och 29 kap. 3 § rättegångsbalken).

Vad särskilt angår åtalsrätten beträffande ämbetsbrott av domare i de högsta instanserna påpekar *högsta domstolens ledamöter,* att denna enligt motiven liksom för närvarande enligt § 101 regeringsformen skall tillkomma justitiekanslern och riksdagens ombudsmän. Ledamöterna förutsätter, att bestämmelse härom är avsedd att inflyta i den särskilda lagen om riksrätten. *Arbetsdomstolens ordförande* förordar likaledes att den särskilda lagen om riksrätten förses med regler därom, att åtal vid riksrätt skall utföras av justitiekanslern eller riksdagens ombudsmän.

Beträffande målsägandenas ställning påpekar *arbetsdomstolens ordförande,* att med uttrycket »högre rätt» i 20 kap. 10 § och 22 kap. 8 § rättegångsbalken allenast åsyftas hovrätterna och högsta domstolen. Om målsägande skall i mål inför riksrätt beredas motsvarande ställning, som enligt dessa lagrum tillkommer honom vid nämnda domstolar, bör uttryckligt stadgande härom meddelas, exempelvis i en särskild lag om riksrätten. Såsom förut framgått finner *Svea hovrätt* det tveksamt om regeln att åklagaren skall biträda talan om enskilt anspråk innebär krav på konstitutionsutskottets godkännande eller om det är tillräckligt med beslut av justitieombudsmannen.

Vad angår förbudet att fullfölja talan mot riksrättens dom påpekar *Svea hovrätt,* att särskild föreskrift härom erfordras med hänsyn till det sätt, varpå högsta domstolens domsrätt angivits i 2 §.

6 §.

Vad angår bestämmelsen i första stycket lämnas av skäl, som angivits beträffande 4 kap. 14 § andra stycket, icke i förevarande sammanhang någon redogörelse för remissvaren i denna del.

Beträffande andra stycket må här hänvisas till den remissammanställning, som intagits i prop. 1964: 140 s. 95 ff.

I yttrande, som inkommit efter det nämnda sammanställning färdigställts, anför *Svea hovrätt* i anslutning till förevarande paragraf, att kravet på opartiska och oberoende domare utgör en väsentlig följd av principen om domstolarnas självständighet. Nu gällande och i betänkandet föreslagna grunder för tillsättande av domare torde normalt innebära tillräckliga faktiska garantier för att icke till domare skall utnämnas någon vars lämplighet i nyss nämnda hänseenden kan ifrågasättas. Vill man förstärka garantin att gälla även under tider då politiska maktmissbruk skulle kunna hota rättssäkerheten, skulle det kunna övervägas att i grundlag stadga att till domare endast finge utnämnas den som upptagits på förslag, upprättat eller eljest godkänt av domarkollegium.

KUNGL. BIBL.
- 9 FEB 1964
STOCKHOLM

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Utrikesdepartementet

Sveriges sjöterritorium. [1]

Justitiedepartementet

Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 1: Allmänna uttalanden samt 1 och 2 kap. i förslaget till regeringsform. [2] Del 2: Kap. 3, 4 och 5 i förslaget till regeringsform. [3]

NORSTEDT & SÖNER, STOCKHOLM 1965

KUNGL. BIBL.
- 8 FEB 1964
STOCKHOLM