

STUDIER  
RÖRANDE  
MINISTERSTYRELSE

AV

HERBERT TINGSTEN

---

UDDEVALLA 1928  
UDDEVALLA TRYCKERI

HERBERT TINGSTEN: STUDIER RÖRANDE MINSTER

1928



125 -

47026

*Till min far.*



STUDIER  
RÖRANDE  
MINISTERSTYRELSE

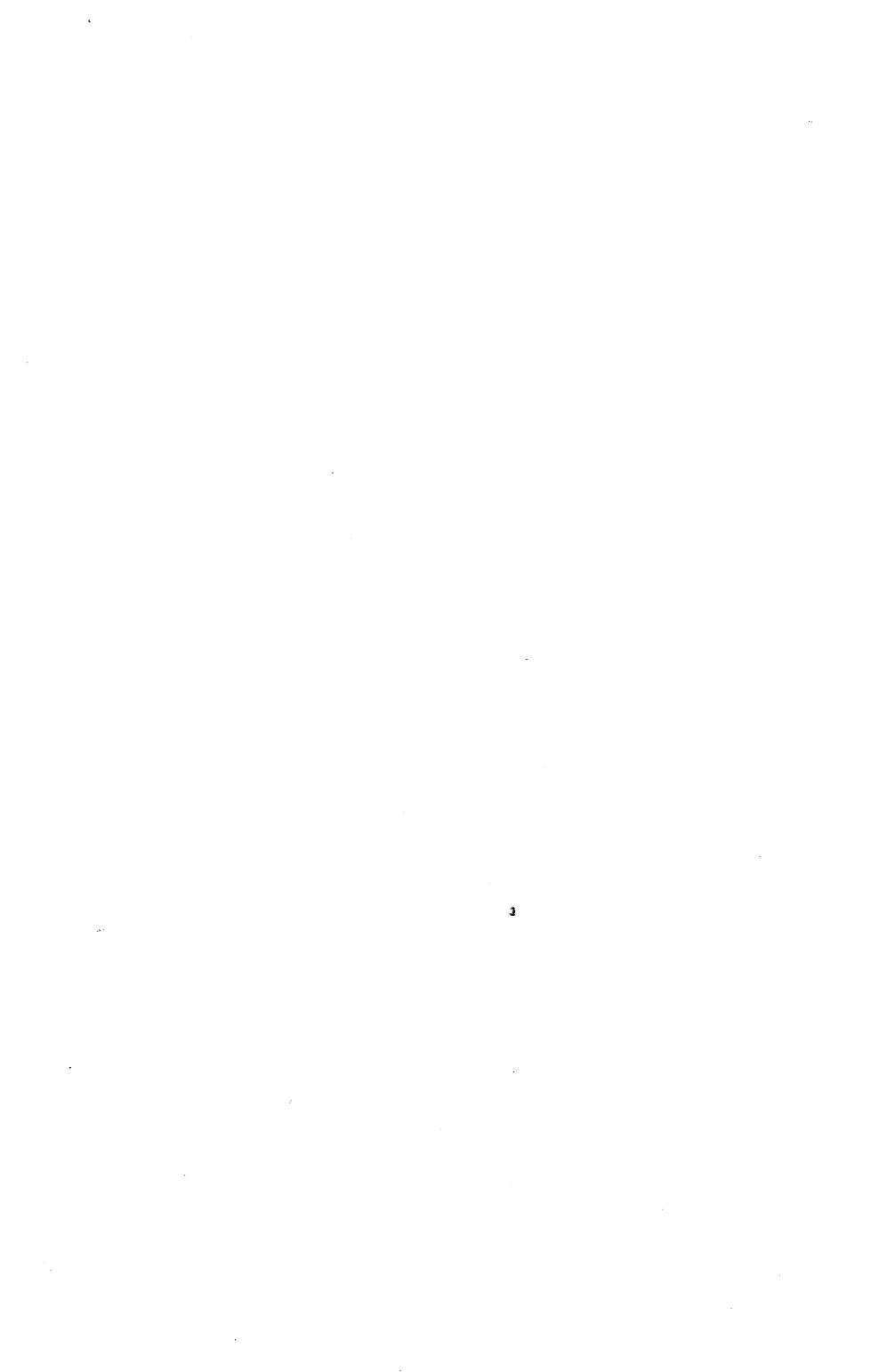
AV

HERBERT TINGSTEN

---

□

UDDEVALLA 1928  
UDDEVALLA TRYCKERI



## INNEHÅLL.

	Sid.
I. Inledning .....	7
II. Statsrådets beslutanderätt i fråga om beredning och verkställighet av regeringsärenden .....	29
III. Ministerstyrelse i egentlig mening: dess förhållande till regeringsformen .....	57
IV. Ministerstyrelse i egentlig mening: dess former och utövning .....	70
V. Förslag beträffande ministerstyrelse efter 1809.....	99

---



Understöd för tryckning av detta samt mitt tidigare i år utgivna arbete, Studier över konstitutionsutskottets dechargeförfarande, har lämnats mig av Karl Staaffs fond. Till styrelsen för denna fond får jag därför uttala mitt värdsamma tack.

**Herbert Tingsten.**

---

## I. Inledning.

Enligt 1809 års regeringsform framstå medlemmarna av statsrådet principiellt såsom enbart konungens rådgivare. Det förvaltningssystem, som författningen snarare förutsätter än reglerar, innebär, att såsom närmast beslutande organ under Kungl. Maj:t i statsrådet stå de centrala ämbetsverken och de högsta lokala myndigheterna. Statsråden äro icke chefer för särskilda förvaltningsorgan med viss generell självständig beslutanderätt. Denna ordning har i huvudsak förblivit orubbad. De viktigaste reformerna på centralförvaltningens område, såsom särskilt 1840—1841 års departementalreform, inneburo i detta hänseende icke någon principiell förändring; även efter departementalsystemets genomförande förblev statsrådets ställning i det väsentliga densamma som förut. Departementen äro avdelningar av Kungl. Maj:ts kansli, icke administrativa verk med speciella befogenheter.

Från denna generellt gällande ordning finnas emellertid åtskilliga reellt mindre betydande, men ur teoretisk synpunkt viktiga undantag. Såsom ett sådant måste betecknas redan det förhållandet, att statsråden i fråga om beredning och verkställighet av regeringsärenden

äga en viss, i §§ 10 och 38 regeringsformen reglerad självständig beslutanderätt. I dessa fall föreligger befogenhet att utan föredragning inför Kungl. Maj:t rikta bindande befallningar till ämbetsverken. Här är emellertid endast fråga om en förberedande och efterföljande handläggning av ärenden, i vilka huvudbeslutet träffas av Kungl. Maj:t i statsrådet, icke om ärendesavgöranden i regeringsformens mening. Men därjämte ha statsråden jämväl enligt särskilda bestämmelser, antingen i grundlag, lag eller beslut av Kungl. Maj:t, tillerkänts rätt till ärendesavgöranden i vissa fall. De ärenden, som falla under den centrala förvaltningens kompetens, äro alltså icke blott sådana, som skola avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet — regeringsärenden — eller av ämbetsverken (i regel med förbehåll om rätt för Kungl. Maj:t att efter besvär vidtaga ändring) — förvaltnings- eller styrelseärenden; till dessa sluter sig även en grupp av ärenden, som skola avgöras av statsråden, s. k. departementsärenden.

I vanligt vetenskapligt språkbruk torde endast den sistnämnda av dessa befogenheter betecknas såsom ministerstyrelse. Starka skäl synas emellertid tala för att använda benämningen ministerstyrelse jämväl i fråga om statsrådets befogenhet att vidtaga berednings- och verkställighetsåtgärder; även i dessa fall föreligger en självständig beslutanderätt, låt vara att denna endast utgör ett komplement till statsrådets rådgivareställning. En klar principiell gräns mellan denna till rådgivare-

funktionen anknutna beslutanderätt och den mera fristående beslutanderätten beträffande särskilda ärenden kan svårligen dragas. Det synes därför mest naturligt att begagna begreppet ministerstyrelse i vidsträckt mening såsom omfattande varje statsrådets befogenhet att självständigt träffa till efterföljd förbindande beslut, oavsett om dessa innebära egentliga ärendesavgöranden eller ej. Principiellt omfattar begreppet såväl sådana fall, då vederbörande beslut träffas av statsrådet samfällt, som fall, då ett enda statsråd har beslutanderätt; endast det senare förekommer dock enligt svensk rätt.<sup>1</sup> Med ministerstyrelse i inskränkt mening avses då statsrådets befogenhet att enligt särskilda bestämmelser avgöra ärenden, deras beslutanderätt i departementsärenden. Innebörden av denna åtskillnad kommer genom den följande framställningen att närmare klarläggas.

Ministerstyrelsebegreppet torde numera kunna anses äga en viss stadga i vetenskapligt språkbruk. Det har emellertid tidigare använts, och användes stundom fortfarande, i vitt skilda bemärkelser. Till belysande av det här använda uttryckssättets innebörd skall därför en redogörelse lämnas för det sätt, på vilket begreppet under olika perioder begagnats. För samma ändamål torde jämväl några erinringar om motsvarande förhållanden i främmande länder vara av värde.

<sup>1</sup> De fall, då statsrådet, eller vissa av dess ledamöter, föra regeringen i stället för konungen (regeringsformen §§ 39—43), falla tydligen helt utanför ministerstyrelsebegreppet.

Växlingarna i språkbruket i fråga om ordet ministerstyrelse bero väsentligen därpå, att man använt ordet såsom beteckning såväl för en rättsligen reglerad maktbefogenhet som för ett faktiskt maktförhållande; i många fall har med ministerstyrelse menats förhållandet, att statsrådet, respektive vederbörande departementschefer, i realiteten, fastän ej formellt, bestämma om ärendenas eller vissa ärendens avgörande. Å andra sidan har ordet ofta reserverats för att beteckna ett sådant förvaltningssystem, i vilket statsråden äga en mera generell och utsträckt, vare sig rättslig eller faktisk, självständig makt. Ibland har man vid ordets användning främst tänkt på förhållandet mellan Kungl. Maj:t och statsrådet, ibland åter på förhållandet mellan statsråden och ämbetsverken; statsrådets befogenhet kan ju ökas antingen på konungens eller på ämbetsverkens bekostnad. Jämte dessa förekomma emellertid, såsom av det följande framgår, även andra skiftningar i ordets användning.

Under årtiondena närmast efter författningens antagande användes ordet ministerstyrelse, synes det, om varje system, som kunde antagas medföra väsentligt ökad makt för statsrådets medlemmar; stundom dominerar den rättsliga, stundom den faktiska synpunkten.

Möjligen begagnades ordet tidigast i rättslig bemärkelse. Sålunda använde konstitutionsutskottet vid 1817—1818 års riksdag beteckningen "ministerialförvaltning" för en anordning, enligt vilken departementscheferna bleve chefer för de centrala ämbetsverken och

övertog den dessa tillkommande beslutanderätten. 1823 års kommitté för reglering av rikets styrelseverk talar om ministerförvaltning eller ministerstyrelse — dessa ord begagnas som synonymer — såsom innebärande överhuvud en utsträckt självständig beslutanderätt för statsrådet eller de särskilda statsråden; här synes man gå ut från att en dylik maktutvidgning närmast skulle innebära, att vissa grupper av regeringsärenden förvandlades till departementsärenden. I dessa fall, liksom i åtskilliga andra fall under årtiondena närmast efter författningens tillkomst, användes alltså ordet ministerstyrelse eller ministerförvaltning huvudsakligen i rättslig mening. Man förutsatte, att ministerstyrelse innebure legal beslutanderätt för statsråden; endast för en mera generell dylik beslutanderätt ansågs dock ordet tillämpligt. En närmare redogörelse för denna användning av begreppet återfinnes i den i kap. V givna framställningen rörande förslag beträffande ministerstyrelse efter 1809.

Till synes något senare började man emellertid använda uttrycket även i en annan, mera "faktisk", mening. Under 1830- och 1840-talens strider mellan regering och opposition finner man ordet använt såsom ungefär liktydigt med vad som numera kallas parlamentarism. Med ministerstyrelse förstods ett system, enligt vilket statsråden, "ministrarna", i realiteten utövade den konungen tillkommande makten i hans ställe, och härmed förbands tanken att ministrarna skulle vinna sin

ställning med stöd av parlamentets förtroende.<sup>1</sup> Stundom finner man t. o. m. ordet använt såsom synonymt med "parlamentarisk regering".<sup>2</sup> Här fattas alltså ministerstyrelsebegreppet såsom väsentligen åsyftande det faktiska maktförhållandet. I regel torde man dock ha utgått från, att ett parlamentariskt system skulle kompletteras med utsträckt rättslig beslutanderätt för ministerrarna; i mindre väsentliga frågor skulle dessa utan föredragning inför Kungl. Maj:t kunna träffa avgörandet.<sup>3</sup> I huvudsak är det likväl ministrarnas faktiska, icke deras rättsliga ställning, som man här åsyftar.

<sup>1</sup> Jfr Wallengren, Hans Järta som politisk teoretiker, Lund 1906, sid. 104 ff.; Rexius, Studier rörande striden om finansmakten under Karl XIV Johan, Uppsala 1917, sid. 13, Andersson, "Oppositionen" och ministeransvarigheten, Uppsala 1917, sid. 128 f. samt t. ex. följande dåtida politiska tillfällighetskrifter: (Löwenhielm), Om styrelsens organisation i Sverige, Stockholm 1832, särskilt sid. 51 ff. (här begagnas omväxlande orden ministerial- och ministerstyrelse). (Hazellius), En av dagens frågor, eller: huruvida en ministerstyrelse, sådan som den i Frankrike och England, är överensstämmande med svenskt folklyne och svensk grundlag, Stockholm 1835; (Beskow), Upplösning är icke upplysning, Uppsala 1838, sid. 37 ff.

<sup>2</sup> Jfr (Beskow), a. a. sid. 38 f. där det talas om England och Frankrike, "där ministerstyrelser nu stormlöpa i och ur hotellerna..."

<sup>3</sup> Jfr (Theorell), Några ord om press, reformer, ministerstyrelse, samt andra dagens frågor, Stockholm 1839, sid. 94. Med ministerstyrelse skulle följa, "att ministrar, vilka äga konungens förtroende i det stora hela, icke besvara honom med varje småsak, varje 'kurant mål', utan antaga hans bifall till deras åtgärder därutinnan. I varje viktig fråga, som innefattar princip, skola de här, likaväl som i

Sedan å ena sidan 1840—1841 års departementalreform genomförts och därmed departementalfrågan desaktualiserats, å den andra de under Karl-Johans-tiden starkt framträdande parlamentariseringssträvandena väsentligen upphört, synes under flera årtionden framåt ordet ministerstyrelse endast relativt sparsamt ha använts. Märkligt är, att ordet i samband med de 1868 och 1885 framförda förslagen om rätt för Kungl. Maj:t att överlåta beslutanderätten i vissa ärenden åt departementscheferna endast undantagsvis begagnas. Då ordet brukas är det liksom tidigare ömsevis i rättslig och "faktisk" mening. Exempel härpå erbjuda 1857 års riksdagsskrivelse i ämnet och 1859 års kommittébetänkande; på denna punkt hänvisas till kap. V. Naumann definierar ordet på samma sätt som 1823 års styrelse-

---

England och Frankrike, icke understå sig att meddela beslut, utan att verkligen därom hava överenskommit med H. M." — Mot oppositionens ministerstyrelseprogram satte man på konservativt håll ej sällan en reformlinje av ungefär den art, som 1817—1818 års K. U. ifrågasatt, och skilde alltså mellan två olika slag av ministerstyrelse. Jfr t. ex. (Hazelius), Ytterligare om ministerstyrelse, Stockholm 1836, där det skiljes mellan "det slags ministerstyrelse, som skulle uppkomma av styrelsegrenarnas ämnesenliga fördelning, decentralisation och förenkling under förvaltningschefers ledning..." och det slag, "där ministrarna av- och tillsätts genom representationens tillfälliga majoritet". På grundval av samma tankegång skiljer en annan författare, (Palmblad), Om sällheten av en ministerialstyrelse, Uppsala 1841, sid. 60, not 2 på politisk och administrativ ministerstyrelse, varvid med den förra menas ungefär detsamma som parlamentarism.



verkskommitté.<sup>1</sup> Rydin synes fatta det såsom mera åsyftande den rent faktiska avgöranderätten.<sup>2</sup> Någon gång begagnas det närmast såsom liktydigt med departementalsystem.<sup>3</sup> Endast i undantagsfall torde ordet ha använts som synonym för parlamentarism; detta uttryck vann under tiden efter representationsreformen allt allmännare burskap i svenskt språkbruk.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Naumann, Sveriges statsförfattningsrätt, II, Stockholm 1882, sid. 85. Jfr dock även hans framställning i Tidskrift för lagstiftning, lagskipning och förvaltning 1888, sid. 373 ff.

<sup>2</sup> Rydin, Om det parlamentariska styrelsesättet, Svensk Tidskrift 1876, sid. 725. Här säges, att ministerstyrelse i Sverige redan faktiskt föreläge i den meningen, "att på samma gång som departementscheferna var inom sitt departement äga fritt ordna förvaltningen, tillika statsrådet såsom ett helt äger ett bestämmande inflytande på styrelsens förande."

<sup>3</sup> Jfr Blom, Det svenska statsrådets organisation 1809—1840, Uppsala 1881, sid. 24.

<sup>4</sup> Jfr Södergren, Konstitutionella korollarier ur 105, 106 och 107 §§ regeringsformen, Tidskrift för lagstiftning, lagskipning och förvaltning 1868, sid. 493. I en polemik i Nya Dagligt Allehanda diskuterades ordets användning på ett belysande sätt. En författare gjorde gällande, att redan departementalstyrelsen "in nuce innebar tanken på en ministerstyrelse"; här åsyftades tydligen närmast ett parlamentariskt system. En annan författare svarade härpå, att det vore orimligt att tala om ministerstyrelse i Sverige, även om parlamentariska tendenser föreläge: "varför är namnet så olämpligt? Helt enkelt därför, att departementscheferna icke hos oss äro styrande ministrar i samma mening som de äro det utomlands. Bästa beviset härpå är att de ej kunna befalla något utan försedda med Konungens namn". Här användes ordet alltså i rättslig mening. Jfr citaten hos (Dalman), Dechargefrågan vid 1870 års riksdag, Stockholm 1870, sid. 44, 62.

Det synes icke osannolikt, att ordet ministerstyrelse vunnit ökad användning till stor del på grund av S. A. Hedins uppträdande. En av ledlinjerna i Hedins politiska verksamhet var som bekant strävan att under det existerande statsskicket motarbeta införande i varje form av självständig beslutanderätt för statsråden; denna strävan kommer till uttryck i en rad reservationer till utskottsbetänkanden, anmärkningsanledningar och interpellationer. Märkligt är, att Hedin härvid till en början icke använder ordet ministerstyrelse; först under senare tid, såsom i de kända interpellationerna 1898 och 1901, begagnar han detta uttryck. Han synes härmed i regel — hans språkbruk är ej alltid konsekvent — åsyfta varje slag av legal eller under skenbart legala former framträdande avgöranderätt för statsråden.<sup>1</sup> Ordet användes alltså här i en något mera specialiserad mening än tidigare varit fallet.

Sedermera finner man allt oftare ministerstyrelse såsom beteckning för all legal ministeriell beslutanderätt. Så framhålles i vissa år 1902 utkomna vetenskapliga framställningar, att ministerstyrelse redan föreläge enligt svensk rätt i viss utsträckning, även om det samtidigt betonas, att ministerstyrelseprincipen, d. v. s. ett system med mera generell ministerstyrelse,

<sup>1</sup> Jfr särskilt A. K. 1901, nr 30, sid. 71 ff. På en närmare undersökning av hans språkbruk torde ej finnas anledning att ingå, helst som han tydligen ej avsåg att lämna klara definitioner.

icke brutit igenom.<sup>1</sup> I senare arbeten finner man i regel samma uppfattning om ministerstyrelsebegreppet.<sup>2</sup> Detta begrepp får alltså under senare tid en mera speciell och stringent innebörd. Dels användes det i klart rättslig mening, dels begagnas det om varje form av beslutanderätt för statsråden, hur begränsad den än må vara, icke blott om ett system med mera vidsträckt dylik beslutanderätt. Bland de författare, som använt ordet i denna bemärkelse, kan man visserligen finna vissa skiftningar i uttryckssättet; det finnes emellertid så mycket mindre anledning att ingå på dessa, som man i regel ej avsett att meddela någon klar definition.

Emellertid begagnas ordet fortfarande även i andra, i hög grad skiftande meningar. Att det stundom förbe-

---

<sup>1</sup> Jfr Ask, Föreläsningar i svensk förvaltningsrätt. Förvaltningens organisation I, Lund 1902, sid. 21 f.; Kjellén, Döda bokstäver i Sveriges gällande regeringsform, Statsvetenskaplig Tidskrift 1902, sid. 181 ff. Widell, Smärre bidrag till svensk statsrätt, Statsvetenskaplig Tidskrift 1902, sid. 310 ff., synes vilja reservera ordet för en mera vidsträckt ministeriell beslutanderätt.

<sup>2</sup> Jfr t. ex. Betänkande ang. statsdepartementens verksamhetsområden och arbetsreformer (i det följande citerat Betänkande ang. statsdepartementen) Stockholm 1917, sid. 151 (här föreslås ordet "departementsstyrelse" till användning i stället för "ministerstyrelse" i dylika fall); Fahlbäck, Regeringsformen i historisk belysning, Stockholm 1910, sid. 52; Reuterskiöld, Sveriges grundlag, Uppsala 1924, sid. 17 och Den svenska statsstyrelsens organisation Uppsala 1927, sid. 25 ff. Malmgren, Sveriges grundlag, andra upplagan, Stockholm 1926, sid. 12.

hålles ett system, enligt vilket en synnerligen vidsträckt beslutanderätt tillkommer departementscheferna, är mindre anmärkningsvärt; ministerstyrelse förekommer ju hos oss endast i så få och jämförelsevis obetydliga fall, att det ligger nära till hands att vid en allmän karaktäristik helt förbise desamma och ställa vårt förvaltningskick i kontrast mot verkliga ministerstyrelse-system.<sup>1</sup> Samma förhållande förklarar, att ordet icke sällan brukas endast för att beteckna sådana fall, då statsråden självständigt fattat beslut, som man anser böra ha ankommit på Kungl. Maj:ts avgörande; det kan här antingen vara fråga om fall, då ett statsråd vidtagit en åtgärd, som rättsligen endast Kungl. Maj:t kan besluta, en åtgärd, som alltså rättsligen är en nullitet, men som på grund av statsrådets ställning av vederbörande (t. ex. ett ämbetsverk) uppfattas såsom ett bindande beslut, eller ock om sådana fall, då en fråga av politiska skäl borde ha upptagits i statsråd, även om detta icke varit juridiskt nödvändigt. Denna användning av ordet möter i talrika konstitutionsutskottsbetänkanden under senare tid, vilka i annat sam-

---

<sup>1</sup> Jfr t. ex. Departementalkommitterades betänkande I, Stockholm 1913, sid. 160 ff., Diskussionen om departementalkommitterades förslag är karaktäristisk för växlingarna i ordets användning. Departementalkommitterade togo bestämt avstånd från tanken på ministerstyrelse — i rättslig mening; kommittéförslagets motståndare åter ansågo att det skulle leda till ministerstyrelse — i faktisk mening — d. v. s. till reell makt över ämbetsverken för statsråden.

mahang skola refereras. Här förbinder man alltså med ordet ministerstyrelse överhuvud föreställningen om lagstridighet eller olämplighet ur konstitutionell synpunkt; man uttrycker sig, som om icke konstitutionellt erkända former av ministerstyrelse existerade. Men hänsyn till den ringa förekomsten av legal ministerstyrelse är detta uttryckssätt förklarligt, ehuru det principiellt uppenbarligen är oriktigt.

Uttrycket har även använts i andra, mera egenartade bemärkelser. Så t. ex. definieras det av en författare såsom innefattande icke blott "regeringsärendenas avgörande av ministrarna i konselj eller av en enda minister, utan medverkan av statschefen", utan även som uttryck för "statschefens fattande av beslut utom konseljen i samråd med blott en minister (den föredragande)".<sup>1</sup> Här står alltså "ministerstyrelse" i generell motsättning mot styrelse genom Kungl. Maj:t i statsrådet. En dylik användning av ordet, enligt vilken i Sverige ministerstyrelse skulle förekomma t. ex. i alla kommandomål, kan knappast anses rimlig; i dessa fall är det konungen, icke ministern, som beslutar, och det finnes ingen anledning att tala om ministerstyrelse.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Boëthius i Nordisk Familjebok 1913. Även förra delen av definitionen är ohållbar; med "regeringsärenden" menas ju enligt svensk rätt just de ärenden, i vilka Kungl. Maj:t beslutar. — Det förtjänar anmärkas, att ordet ministerstyrelse ej återfinnes i den tidigare upplagan av Nordisk Familjebok (vederb. band 1887).

<sup>2</sup> Uttryckssättet, som man någon gång finner även på andra håll, sammanhänger tydligen med benägenheten att

I en nyligen utgiven undersökning har gjorts gällande att som ministerstyrelse lämpligen borde betecknas en "regim, enligt vilken departementscheferna faktiskt avgöra ärendena på egen hand" och det betonas i anslutning härtill, att en sådan ministerstyrelse råder i vårt land sedan åtminstone årtionden tillbaka.<sup>1</sup> Författaren använder för det sålunda karakteriserade förhållandet ordet "faktisk" ministerstyrelse i motsats till "formell" ministerstyrelse, som närmast synes avse statsråds med orätt självständigt fattade beslut. Med "faktisk" ministerstyrelse menas alltså icke detsamma som parlamentarism, utan helt enkelt det påstådda förhållandet, att statsråden i realiteten avgöra regeringsärendena; detta kan tydligen lika väl vara förhållandet i en absolut monarki som i en parlamentarisk republik, ehuru parlamentarismen för med sig, att statsråden — eller regeringen — även principiellt och i alla ärenden äga det reala avgörandet i sin hand.

Att ett så definierat begrepp icke kan användas i en rättslig undersökning, är utan vidare klart. Och det torde kunna sättas i fråga om det överhuvud är lämpligt att utgå från en dylik bestämning, även om den i viss mån kan vara belysande för den bristande överensstämmelse beteckna varje form av inkonstitutionellt förfaringsätt vid regeringsavgöranden som ministerstyrelse.

<sup>1</sup> Undén, Ministerstyrelse, Tiden 1926, sid. 138. Med ärenden menar förf. tydligen regeringsärenden; statsrådets förhållande till ämbetsverken står utanför begreppsbestämningen.

sen mellan rätt och realitet. Vill man undersöka, var den faktiska makten ligger, får man tydligen icke stanna vid förhållandet mellan konung och ministrar. Man kan då med samma skäl uppställa frågan, om statsråden faktiskt avgöra ärendena eller om makten i realiteten ligger hos t. ex. statssekreterare eller byråchefer, för att icke tala om partiorganisationer eller utanför regeringen stående riksdagsmän. Även en analys av det reala maktförhållandet torde snarast försvåras genom att termer av denna skenbara fasthet begagnas.

Den givna redogörelsen har icke avsett att uttömmande ange alla olika användningar av ordet ministerstyrelse. Den torde dock vara tillräcklig för att visa, hur ytterst skiftande språkbruket varit. Detta förhållande är helt naturligt; man har, i huvudsak med all rätt, utgått från, att statsskicket står främmande för ministeriell beslutanderätt, ordet ministerstyrelse har därför fått en utpräglad polemisk betoning och det har använts för att beteckna de mest olika företeelser, som framstått såsom icke förenliga med principerna för det svenska statsrådets ställning, vare sig företeelsen varit av rättslig eller endast faktisk art och vare sig det gällt statsrådets förhållande till Kungl. Maj:t eller till de centrala verken. Ur synpunkten av begreppets klara fixering och praktiskt-vetenskapliga användbarhet torde emellertid den i det föregående angivna definitionen vara den enda rimliga.

Under det att ministerstyrelse i här angiven bemärkelse är en ren undantagsföreteelse enligt svensk rätt, är den i främmande länder i regel ett väsentligt led i förvaltningsskicket; detta karakteriseras från vår synpunkt av verkligt ministerstyrelsesystem. För en mera ingående jämförelse mellan förhållandena i Sverige och i utlandet vore det tydligen nödvändigt att klargöra, i vad mån ministrarnas beslutanderätt i olika stater omfattar ärenden, som hos oss äro regeringsärenden, och i vad mån det föreligger beslutanderätt endast i ärenden, som i vårt land principiellt falla under ämbetsverkens kompetens; en saklig detaljundersökning av ärendenas natur vore alltså erforderlig. I det följande skola emellertid endast några erinringar ur mera formellt-organisatorisk synpunkt göras beträffande ministrarnas ställning som beslutande organ i andra stater. Det är härvid endast fråga om de enskilda ministrarnas, icke om ministerrådets beslutanderätt; denna senare fråga är vid en jämförelse med svenska förhållanden av jämförelsevis ringa intresse.

Ministrarnas ställning i de flesta främmande länder karakteriseras vid en jämförelse med vårt förvaltningssystem främst därav, att de äro chefer för skilda förvaltningsgrenar och deras självständiga beslutanderätt utövas i denna egenskap.<sup>1</sup> Centrala ämbetsverk, mot-

<sup>1</sup> En översikt över förvaltningen i olika länder lämnas i Departementalkommittéradets betänkande IV, Centralförvaltningens organisation i vissa utländska stater, Stockholm 1912 (utarb. av A. Unger).



svarande de svenska med deras i förhållande till regeringen fristående ställning, finnas icke, eller finnas i ojämförligt mindre utsträckning än hos oss. Det föreligger alltså vad man kallat ministerförvaltning, d. v. s. det högsta chefskapet över olika förvaltningsgrenar utövas av samma personer, som äro statschefens rådgivare eller medlemmar av den högsta regeringsmyndigheten. Principiellt kunna härvid, såsom man framhållit, två skilda system förekomma: enligt det vanliga, franska systemet, bliva ministrarna i denna sin egenskap chefer för de olika förvaltningsorganen, enligt det engelska systemet åter träda de högsta förvaltningsorganens chefer in såsom medlemmar av ministeriet.<sup>1</sup> Det kan dock ifrågasättas, om denna ur historisk synpunkt viktiga skillnad numera är av någon egentlig praktisk betydelse.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Jfr Reuterskiöld, Statsförvaltning och förvaltningsorganisation, Statsvetenskaplig Tidskrift 1913, sid. 226 f. — Att märka är dock, att icke alla de högsta styrelseverkens chefer i England tillhöra den egentliga regeringen, kabinettet, utan att vissa endast tillhöra "the ministry".

<sup>2</sup> Reuterskiöld nyss a. a. sid. 227, anför, att det engelska systemets reella skillnad från det franska skulle ligga däri, "att dels varje förvaltningsgren, som bildar ett helt för sig, också har sin särskilda styrelse, under det att ministerierna äro ett slags gemensamhetsstyrelser för flera olika om än på något sätt mer eller mindre besläktade förvaltningsgrenar, dels ock gränsen mellan regeringsärenden och styrelseärenden blir klarare och fastare". Det först nämnda förhållandet synes emellertid icke alls sammanhänga med den principiella skillnaden mellan det franska och det

I stater med genomfört ministerförvaltningssystem — såsom t. ex. Frankrike och Belgien — äga principiellt endast ministrarna beslutanderätt inom vederbörande förvaltningsgrenar; visserligen måste av praktiska skäl vissa befogenheter delegeras till chefer för avdelningar eller byråer inom ministerierna, men dessa befogenheter utövas då i ministerns namn och på hans ansvar. Gränsen mellan ministrarnas och under dem lydande myndigheters beslutanderätt måste under dessa förhållanden helt naturligt bestämmas i enlighet med ministrarnas egen uppfattning; endast sällan äro kompetensgränserna genom mera permanenta bestämmelser fastslagna.

De skandinaviska grannländernas förvaltningsskick torde kunna karaktäriseras såsom ett modifierat ministerförvaltningssystem. Ministrarna äga såsom chefer för förvaltningsgrenarna en vidsträckt beslutanderätt, som, då den delegeras till underordnade myndigheter, utövas på ministerns ansvar och inom av hans bestämmande beroende gränser. Därjämte finnas emellertid även styrelser, som tämligen nära motsvara de centrala ämbetsverken i Sverige; cheferna för dessa styrelser

---

engelska systemet, ehuru visserligen enligt nu gällande ordning de engelska verkscheferna äro flera än de franska ministrarna och alltså förvaltningen i England mera differentierad. Ej heller det sist nämnda förhållandet — angående mer eller mindre klar gräns mellan "regeringsärenden" och "styrelseärenden" — synes stå i något nödvändigt sammanhang med de båda systemens principiella skiljaktigheter.

utöva i eget namn och under eget ansvar en genom särskilda stadganden bestämd beslutanderätt. Ej heller dessa styrelser intaga dock samma fullt oberoende ställning gentemot ministrarna som i Sverige.<sup>1</sup>

I den norska författningen, § 3, stadgas, att den utövande makten tillhör konungen; någon direkt antydan om möjligheten av ministerstyrelse göres ej. Såsom utgångspunkt för ärendenas uppdelning mellan å ena sidan konungen i statsrådet, å den andra departementscheferna och under dessa sorterande myndigheter tjänar en särskild grundlagsparagraf, § 28, där bl. a. stadgas: "Forestillinger om Embeders Besaettelse og andre Sager af Vigtighed skulle foredrages i Statsraadet af det Medlem, til hvis Fag de høre og Sagerne af ham expederes overensstemmende med den i Statsraadet fattede Beslutning". Denna bestämmelse anses giva konungen befogenhet att till ministrarna eller andra myndigheter delegera beslutanderätten i alla frågor, som ej enligt grundlag eller lag skola avgöras av konungen och som icke gälla ämbetstillsättningar och i övrigt kunna betraktas som mindre viktiga; gränsen mellan "viktiga" och "mindre viktiga" ärenden bestämmes genom kungligt beslut.<sup>2</sup> I enlighet härmed regleras departe-

<sup>1</sup> Jfr följande äldre jämförande framställningar: *Aschehoug*, Den nordiske statsret, Köpenhamn 1885, sid. 64 ff.; *Blomberg*, Den nordiska förvaltningsrätten, Köpenhamn 1887—1889, särskilt sid. 8 ff., 15 ff.

<sup>2</sup> Jfr *Morgenstjerne*, Laerebok i den norske statsforfatningsret, Tredie utgave, Første bind, Oslo, 1926, sid. 138—148.

mentschefernas beslutanderätt dels genom en allmän av konungen beslutad regeringsinstruktion, dels genom ett flertal särskilda resolutioner för olika grupper av ärenden.<sup>1</sup> Om i en lag icke uttryckligen stadgas, att visst avgörande skall träffas av konungen, anses delegation tillåtlig. Vanligt är, att lagarna stadga, att vederbörande beslut skola fattas av konungen eller den han därtill bemyndigar; stundom bestämmes i själva lagen, att visst avgörande skall ankomma å bestämt departement eller å "vederbörande regeringsdepartement".

I vissa bestämmelser i den danska grundlagen förutsättes tydligt möjligheten av ministerstyrelse. Så stadgas i § 11, att konungen, med i grundlagen angivna undantag, äger högsta makten i rikets alla angelägenheter och "utövar den genom sina ministrar"; enligt § 13 bestämmer konungen antalet ministrar och "ärendenas fördelning dem emellan". Märkligt är, att i en

<sup>1</sup> Enligt 1909 års instruktion skola inom vederbörande departement (alltså i princip av departementscheferna) avgöras: ärenden rörande räkenskapsväsende och revision; frågor om medels anvisande till statsutgifter i enlighet med gällande lagar och fastställda stater; frågor, som endast avse verkställighet av lagar, förordningar eller kungl. resolutioner; ärenden vilkas avgörande genom särskilda lagar, förordningar och resolutioner överlämnats till departementen; samt slutligen ärenden, som enligt praxis avgjorts av vederbörande departement. Är något till någon av dessa grupper hörande ärende av "särskild betydelse" eller "tvivelaktig beskaffenhet", skall det föreläggas konungen i statsrådet. Klagan över departementschefens avgörande kan föras hos konungen i statsrådet.

grundlagsparagraf konungens delegationsrätt för visst område uttryckligen framhålles, nämligen i § 27: "Kongen meddeler dels umiddelbart, dels gennem vedkommende Regeringsmyndigheder saadanne Bevillinger og Undtagelser fra Lovene, som enten ifølge de før 5:te Juni 1849 gaeldende Regler er i Brug, eller hvortil Hjemmel indeholdes i en siden den Tid udgiven Lov". Liksom i Norge angives en synnerligen svag gräns för de ärenden, som måste handläggas av konungen i statsrådet; § 16 stadgar, att "alle Love og vigtige Rege- ringsforanstaltninger forhandles i Statsraadet". Sådana ärenden, som icke anses falla under § 16, och som ej enligt grundlag eller lag skola av konungen avgöras, kunna alltså genom kungligt beslut överlämnas åt vederbörande ministrar eller andra myndigheter. I praxis torde ministerstyrelsesystemet vara än vidsträcktare tillämpat än i Norge. Dock finnes ej någon mera gene- rell författning med bestämmelser om ministrarnas beslutanderätt. Stadgandena härom återfinnas i vederbörande lagar och förordningar.<sup>1</sup>

I Finland förefinnas relativt utförliga generella bestämmelser om statschefens, det samlade statsrådets och de enskilda ministrarnas kompetensområden. Möj-

<sup>1</sup> Jfr Matzen, Den danske Statsforfatningsret, Fjerde udgave, Köpenhamn 1908—1909, Anden del, sid. 115 ff., Tredje del, sid. 119 ff. Goos u. Hansen, Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark, Tübingen 1913, sid. 58 f, 104 ff.; Berlin, Den danske Statsforfatningsret, anden Udgave, første Del, Köpenhamn 1922, sid. 276.

ligheten att överlåta beslutanderätt till de enskilda ministrarna är klart uttalad i regeringsformen. I § 40 stadgas, att "de på statsrådet ankommande ärenden behandlas vid allmänt sammanträde, såvitt ej avgörandet av vissa slags ärenden genom förordning uppdragits åt någon minister i egenskap av chef för ett ministerium". Enligt § 41 skall det samlade statsrådet avgöra alla ärenden, som icke genom grundlag, lag eller förordning förbehållits presidenten och icke heller "uppdragits åt någon minister i egenskap av chef för ministerium eller åt lägre myndighet". I en särskild tillämpningslag givas närmare stadganden. Sålunda bestämmes, att vissa grupper av ärenden, förutom de i grundlagen eller annan lag nämnda, skola ankomma å presidentens handläggning. Beträffande de enskilda ministrarnas självständiga beslutanderätt stadgas, att å slutlig handläggning i ministerium ankomma "styrelse- och förvaltningsärenden, vilka genom lag eller förordning överlämnats till dess avgörande", att beslutanderätten i dylika ärenden skall utövas av ministern i egenskap av chef eller ock på eget ansvar av annan departementsämbetsman samt att genom förordning skall fastställas, i vilka fall beslutanderätten kan anförtros annan ämbetsman än ministern. Slutligen givas i ett särskilt reglemente för statsrådet detaljstadganden om ärendenas fördelning mellan statsrådet och de enskilda ministrarna; de här meddelade bestämmelserna äro synnerligen utförliga. Märkligt är, att under det att

grundlagen utgår från, att sådana ärenden, som icke förbehållits presidenten eller överlåtits åt annan myndighet, skola ankomma å det samlade statsrådet, uppräknas i reglementet de grupper av ärenden, som statsrådet skall avgöra, varefter alla andra ärenden förklaras falla under ministerierna; dock kan statsrådet på initiativ av vederbörande minister upptaga varje fråga av större omfattning eller principiell betydelse.<sup>1</sup>

Det må slutligen betonas, att ministerstyrelsesystemet icke, såsom stundom påstås, står i något nödvändigt sammanhang med ett parlamentariskt styrelsesätt. En vidsträckt ministerstyrelse kan förekomma i absolut eller konstitutionellt monarkiska länder (Preussen före 1918 års revolution) och i icke-parlamentariska republiker lika väl som i stater med genomförd parlamentarism.<sup>2</sup> Å andra sidan kan, såsom i Sverige, parlamentarism vara införd, utan att statsråden tillerkännas mera betydande självständig beslutanderätt.

<sup>1</sup> Jfr *Erich*, Finland, Statsskick och statsförfattning 1922 (särtryck), sid. 146 f.; *Hermanson*, Finlands statsförfattningsrätt, Helsingfors 1924, sid. 44 f.

<sup>2</sup> Man har i anslutning till vederbörande författningars allmänna karaktär använt uttrycken "kunglig" och "parlamentarisk" ministerstyrelse (*Betänkande* ang. statsdepartementen 1917, sid. 147). Detta synes dock mindre lämpligt, då här i grunden icke föreligga skilda arter av ministerstyrelse.

## II. Statsrådets beslutanderätt i fråga om beredning och verkställighet av regeringsärenden.

Den, i förhållande till Kungl. Maj:ts beslut, förberedande och efterföljande handläggning av regeringsärenden, som enligt regeringsformen åligger statsråden, kan, såsom förut betonats, sägas innefatta ministerstyrelse i detta begrepps vidsträcktaste mening. Här ifrågavarande bestämmelser giva nämligen statsråden rätt att självständigt besluta vissa åtgärder, berednings- och verkställighetsåtgärder. Från ministerstyrelse i mera egentlig mening skiljer sig denna befogenhet därigenom, att de åtgärder, som med stöd av densamma kunna vidtagas, alltid äro avsedda att leda fram till, eller ock utgå från, ett regeringsbeslut; huvudbeslutet, det sakliga avgörandet, i fråga om vederbörande ärenden är förbehållet Kungl. Maj:t i statsrådet. Att gränslinjen, särskilt när det gäller frågor om verkställighet av Kungl. Maj:t beslut, icke med lätthet kan bestämmas, torde vara uppenbart; de svårigheter, som härvid kunna uppstå, skola i det följande närmare beröras.

Bestämmelsen om beredningen av regeringsärenden i § 10 regeringsformen erhöll i samband med 1840—1841



års departementaltreform sin nuvarande lydelse: "Innan ärendena hos Konungen i statsrådet föredragas, skola de, genom nödiga upplysningars inhämtande från vederbörande ämbetsverk, av den föredragande beredas." I princip skiljer sig denna bestämmelse ej från den förut, sedan regeringsformens tillkomst, gällande. Även denna förutsatte nämligen, ehuru det här ej lika klart uttalades, en motsvarande beredningsplikt: "till föredragning hos konungen uti statsrådet skola ärenden, sedan nödiga upplysningar däröver ifrån vederbörande kollegier och ämbetsmän blivt infordrade och inkommit, beredas av den föredragande statssekreteraren..."

Det från vår synpunkt väsentliga i denna bestämmelse är, att den måste anses innefatta befogenhet för statsråden att under angivna förhållanden självständigt infordra utlåtanden från vederbörande ämbetsverk. I paragrafen talas visserligen icke om infordrande utan om inhämtande av upplysningar; det utsäges intet direkt om statsrådets rätt att giva ämbetsverken bindande befallningar. Men då bestämmelsen konstituerar en plikt att införskaffa ifrågavarande upplysningar måste häri tydligen ligga en plikt för ämbetsverken att lämna desamma. Statsråden äga alltså inom viss ram, på grund av sin ämbetsställning, utan uppdrag från Kungl. Maj:t, att ålägga ämbetsverken särskilda skyldigheter.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Det förtjänar påpekas, att cirkuläret 18 maj 1849, som avsågs skola utgöra en komplettering av § 10 och som gav departementscheferna befogenhet att delta i ämbetsverkens

Frågan blir då i första hand, i vilka fall rätt till en dylik infordran av upplysningar föreligger; med andra ord, vad menas med "ärenden" i § 10? Att häri innefattas alla de fall, då en fråga genom en framställning utifrån anhängiggöres hos Kungl. Maj:t, torde vara ostridigt. Detta gäller vare sig frågan inkommit genom t. ex. en riksdagsskrivelse, en framställning från ett ämbetsverk eller en kommitté, en ansökan eller annan skrivelse från enskild person. I alla dessa fall föreligga ärenden, vissa frågor ha bragts inför Kungl. Maj:t, som i desamma måste fatta beslut, och statsrådets skyldighet att på föreskrivet sätt förbereda ärendenas upptagande i konselj framgår direkt av § 10.

Däremot har det dragits i tvivelsmål, huruvida § 10 är tillämplig i sådana fall, då ett statsråd på eget initiativ önskar bringa ett ärende inför Kungl. Maj:t och då alltså ingen utifrån inkommen framställning föreligger. Det har gjorts gällande, att i dessa fall ett kungligt beslut vore nödvändigt för anordnande av beredning; vederbörande statsråd skulle vara skyldigt att inför Kungl. Maj:t preliminärt föredraga sitt initiativ eller sin hemställan om rätt att infordra upplysningar och först därefter skulle beredningsapparaten enligt § 10 kunna tillgripas.

sammanträden, utan beslutanderätt men med rätt att deltaga i överläggningarna och begära upplysningar, icke i här förevarande avseende kan anses öka statsrådets befogenhet. I praxis användes f. ö. som bekant ej den rätt, som cirkuläret innefattar.

Frågan aktualiserades genom den anmärkning, som konstitutionsutskottet vid 1914 års senare riksdag framställde mot förutvarande chefen för lantförsvarsdepartementet. Denne hade i skrivelse till en arméfördelningschef begärt vissa upplysningar om en vid ett regemente förelupen händelse; skrivelsen förklarades innebära en förberedande åtgärd för ett ärendes handläggning och ha avlåtits med stöd av § 10. I den av konstitutionsutskottet framställda anmärkningen uttalades, att § 10 icke gäve en departementschef "befogenhet att på eget initiativ träffa förordnanden om vissa ärendens upptagande såsom regeringsärenden" och att det inträffade innebure ett "steg till ministerstyrelse".<sup>1</sup>

Denna uppfattning, som utskottet kategoriskt gjorde gällande utan anförande av skäl, kan möjligen sägas äga ett stöd i uttryckssättet i § 10. Då det här talas

<sup>1</sup> K. U. 1914 B. nr 31 jfr F. K. 1914 B. nr 67 sid. 5 ff. och A. K. 1914 B. nr 75 sid. 34 ff. Anmärkningen beslutades med 10 röster mot 10. Såväl utskottets yttrande som debatterna i kamrarna rörde sig till stor del om formen i departementschefens skrivelse, en sak, till vilken vi i det följande återkomma. — Samma mening som konstitutionsutskottet synes Reuterskiöld göra gällande, då han i Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt I. Statsregementet, Uppsala och Stockholm 1914, sid. 65, yttrar, att "departementschefens initiativ icke riktas utåt till verken, utan inåt till Kungl. Maj:t" och att remiss i dylika fall därför måste "beslutas in casu av Kungl. Maj:t, när initiativet formellt är ett initiativ från Kungl. Maj:t". Någon motivering för denna uppfattning lämnas icke. Jfr även den av Reuterskiöld till K. U:s dechargebetänkande 1926 (nr 29) fogade reservationen, å sid. 30 ff., där samma mening uttalas.

om "ärendena", kan detta anses tyda på att bestämmelsen endast avser de grupper av frågor, som på ett eller annat sätt inkommit till Kungl. Maj:t och alltså måste upptagas till beredning och avgörande. I det fall, då statsrådet själv beslutar ett initiativ, föreligger, strängt taget, intet ärende, förrän detta initiativ tagit sig uttryck i viss åtgärd, och denna åtgärd består ju just i infor drande av upplysningar; ärendet uppstår alltså, kan med ett visst fog sägas, först med beredningsåtgärdens vidtagande, men befogenheten att föranstalta beredning är enligt § 10 knuten vid villkoret, att ett ärende redan föreligger.

Denna tankegång, som torde få antagas ha legat bakom konstitutionsutskottets anmärkning, befinnes emellertid vid närmare granskning ohållbar. Om det erkännes, att varje från enskild person till Kungl. Maj:t ingiven framställning konstituerar ett "ärende" i beredningsparagrafens mening — och i denna punkt torde ingen meningsskiljaktighet föreligga — lär man icke kunna förneka, att även statsråden genom en dylik framställning kunna föranleda uppkomsten av ett ärende. I sina konsekvenser skulle då konstitutionsutskottets ståndpunkt leda till att statsråden skulle vara tvungna att uppsätta, ehuru naturligtvis ej föredraga, en skrivelse, innan de i anslutning till densamma kunde skrida till en initiativfrågas beredning. Ett så långt fortskridande på fiktonernas väg torde dock, när vederbörande grundlagsbestämmelse ej uttryckligen kräver

det, vara uppenbart orimligt. Då ett statsråd infordrar upplysningar i ett ärende av detta slag, innebär detta, att det initiativ, som konstituerar ärendet, kommer till synes först genom den åtgärd, varigenom ärendet beredes; statsrådets ämbetsställning gör ingivandet av en skrivelse, som i detta fall skulle innebära en på allt innehåll blottad formalitet, obehövt.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Denna uppfattning torde vara den vanliga; jfr *Betänkande ang. statsdepartementen 1917*, sid. 403; *Malmgren*, a. a. sid. 15. — Under debatten rörande K. U:s anmärkning yttrade det förutvarande statsråd, som anmärkningen gällde, bl. a., att det vore "sällsamt, om vederbörande departementschefer, vilka det jämlikt ingressen till ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter åligger att självkravda påminna om rikets rätt och bästa, icke skulle äga enahanda rätt, som tillkommer varje annan medborgare i Sveriges land, att påkalla Kungl. Maj:ts uppmärksamhet för en viss angelägenhet, och lika sällsamt vore ju, om den omständigheten, att en departementschef själv upptagit ett ärende, skulle utgöra hinder för honom att vid dess beredning före ärendets föredragning hos konungen i statsrådet från vederbörande myndigheter inhämta nödiga upplysningar i samma ordning, som om frågan väckts av annan svensk medborgare" (*F. K. 1914 B.*, nr 67, sid. 8, *Bergström*); jfr *A. K. 1914 B.* nr 75, sid. 40 f. (*Edén*).

Däremot torde med fog kunna göras gällande, att, om en beredning enligt § 10 igångsatts, det ock är nödvändigt att sedermera föredraga vederbörande ärende inför Kungl. Maj:t, även om något positivt förslag icke framlägges. Ty § 10 utgår tydligen från att statsrådets befogenhet att infordra upplysningar endas avser frågor, som skola bliva föremål för ett kungl. beslut. Man får därför i försvaret för omförmälda skrivelse förutsätta, att departementschefen vid avlåtandet av skrivelsen haft för avsikt att upptaga saken i konselj och även kommit att göra det, därest han stannat i statsrådet. — Av reell betydelse kan detta postulat tydligen knappast bliva.

Om det sålunda måste anses klart, att befogenheten att infordra upplysningar enligt § 10 icke blott gäller ärenden, som anhängiggjorts utifrån, utan även på statsrådets initiativ upptagna frågor, återstår spørsmålet, i vad mån statsråden i övrigt vid sina beredningsbeslut äga fri beslutanderätt.<sup>1</sup> Då det i § 10 talas om nödiga upplysningars inhämtande medför detta tydligen befogenhet icke blott att underlåta införskaffande av upplysningar, då sådana icke anses behövliga för ärendets avgörande, utan även att bestämma, på vilka punkter upplysningar i fråga om ett visst ärende skola påkallas. Det är alltså klart, att departementschefen äger begära utredning i vissa uppgivna avseenden samt att han kan infordra ny utredning, om de efter ett första beredningsbeslut inkomna uppgifterna anses otillräckliga. Likaså kan han ålägga ämbetsverken att inkomma med yttrande inom viss tid; även denna rätt får anses framgå av uttrycket "nödiga" upplysningar.<sup>2</sup> Slutligen föreligger en viss bestämmanderätt i fråga om varifrån upplysningarna skola infordras; detta ligger i uttrycket "vederbörande" ämbetsverk.

---

<sup>1</sup> Jfr här framför allt Betänkande ang. statsdepartementen, sid. 456. Hithörande frågor ha vid några tillfällen berörts i riksdagsdebatter, så t. ex. i den visserligen föga upplysande interpellationsdebatten i A. K. 1911, nr 10, sid. 5 ff. Jfr även motion i F. K. 1920, nr 223, K. U. nr 31.

<sup>2</sup> Självklart är, att statsråden däremot icke kunna för ämbetsverken föreskriva, i vilken riktning deras yttranden skola gå, o. dyl.

Departementscheferna kunna även oberoende av § 10 besluta om införskaffande av upplysningar, så t. ex. från enskilda organisationer. Denna fråga faller emellertid utanför vår undersökning, som blott avser till efterföljd förbindande beslut.

I praxis tillämpas som bekant en annan ordning för ärendenas beredande än den, som § 10 regeringsformen enligt sin ordalydelse förutsätter. Sålunda är det brukligt, att frågan om beredning av vissa grupper av ärenden föredrages inför Kungl. Maj:t och att alltså Kungl. Maj:t, icke vederbörande statsråd, beslutar om beredningens igångsättande; detta är i regel fallet — praxis växlar något inom olika departement — ifråga om riksdags- och kyrkomötesskrivelser samt kommittébetänkanden. Det har med rätta gjorts gällande, att detta förfaringssätt icke stämmer väl överens med bestämmelsen i § 10; denna ger vid handen, att beredningen skall äga rum före ett ärendes föredragning och att alltså föredragning inför Kungl. Maj:t bör innebära förslag till ärendets avgörande.<sup>1</sup>

Härtill kommer, att formen för infordrande av upplysningar utbildats på ett sätt, som, om ej direkt grundlagsstridigt, dock icke har något stöd i grundlagens stadganden. I de fall, då beredningsbeslutet fattas av Kungl. Maj:t, underskrives den till vederbörande verk riktade framställningen av departementschefen på

---

<sup>1</sup> B e t ä n k a n d e ang. statsdepartementen, 1917, sid. 401.

"nådigste befallning", trots bestämmelsen i § 38, att alla från konungen utgående expeditioner skola av honom underskrivas. Denna formulering begagnas jämväl i sådana fall, då departementschefen på egen hand beslutat om föranstaltande av beredning; i detta fall fingeras förhandenvaron av en kunglig befallning, trots att någon dylik icke föreligger och att statsrådets åtgärd direkt stöder sig på § 10. Denna form för beredningsbeslutet är den ojämförligt vanligaste. Slutligen utfärdas i vissa fall en vanlig av departementschefen utan uttrycket "på nådigste befallning" undertecknad ämbetskrivelse. I detta fall formuleras framställningen på sådant sätt, att den icke uttrycker en befallning utan endast en anmodan till vederbörande ämbetsverk. Denna formulering användes särskilt i fall, då ett ärende uppkommit genom en till departementet, icke till Kungl. Maj:t, ställd framställning, samt i regel ifråga om initiativärenden.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Efter föredragning inför Kungl. Maj:t beslutade remisser (slottsremisser) formuleras på följande sätt: Kungl. Maj:ts nådiga vilja är, att... avgiver underdånigt utlåtande i detta ärende. Stockholms Slott den... På nådigste befallning. — Övriga remisser "på nådigste befallning" (kungaremissor) formuleras på samma sätt men dateras endast "Stockholm", ej "Stockholms Slott". — Formen för andra remisser (statsrådsremisser) är: Chefen för justitiedepartementet vill härmed anmoda... att avgiva yttrande i detta ärende. Stockholm den... Den i B e t ä n k a n d e ang. statsdepartementen 1917, sid. 397 f. givna redogörelsen torde ej fullt överensstämma med nuvarande praxis.



Hela denna terminologi utgår tydligen från den enligt grundlagens nuvarande lydelse ostridigt oriktiga förut-sättningen, att för infordrande av upplysningar från ett ämbetsverk Kungl. Maj:ts beslut är nödvändigt, och för-handenvaron av ett dylikt beslut fingeras därför i sådana fall, då ett infordrande sker utan att ett beslut föreligger. I de fall då departementschefens skrivelse icke stöder sig på ett vare sig verkligt eller fingerat Kungl. Maj:ts beslut infordrar icke departementschefen, utan blott an håller om yttrande. Att dessa uttryckssätt begagnas, beror uppenbarligen på historiska skäl; terminologien har uppkommit på en tid, då i princip endast konungen kunde befälla ämbetsverken att medverka vid beredningen.<sup>1</sup>

Användningen av uttrycket "på nådigste befallning" har närmare reglerats i en resolution av den 29 oktober 1842.<sup>2</sup> Enligt denna får uttrycket, i anslutning till redan

<sup>1</sup> "Att en dylik form (på nådigste befallning) användes, ehuru regeringsärendena endast undantagsvis remitteras i konselj, torde hava sin förklaring däri, att ärendena tidigare i regel föredrogos inför konungen för erhållande av hans beslut om remiss, därvid remissresolutionen ursprungligen jämväl undertecknades av konungen personligen. När i 1809 års regeringsform omsorgen om utlåtandenas inhämtande från vederbörande ämbetsverk lades i föredragandens hand, vilket emellertid redan tidigare varit praxis, ändrades icke på samma gång den förut använda formuleringen av remissresolutionen; och denna har alltjämt, ehuru föga egentligt, kommit att kvarstå." (Departementalkommittéens betänkande I, sid. 68).

<sup>2</sup> Cit. av K. U. 1914 B. nr 31, sid. 8 ff.

tidigare följd praxis, bl. a. begagnas, dels då en verklig kungl. befallning föreligger, dels vid "remisser, tecknade å handlingar". Frågan om innebörden av denna resolution och terminologien vid remisser överhuvud kom, likaväl som frågan om beredningsparagrafens tolkning, upp vid konstitutionsutskottets förut nämnda anmärkning 1914. I den skrivelse, som anmärkningen gällde, hade uttrycket "på nådigste befallning" använts. Utskottet förklarade detta oegentligt, då det i detta fall icke var fråga om en å handling tecknad remiss.<sup>1</sup> Riktigheten av denna rent formella anmärkning synes i hög grad tvivelaktig, särskilt som 1842 års resolution medgav det berörda uttryckssättets användning i med de i resolutionen nämnda "likartade fall".<sup>2</sup> Detta spörs-

<sup>1</sup> Skrivelsen var av följande lydelse: "Till Chefen för femte arméfördelningen. Härmed får jag, på nådigste befallning, anmoda Eder att beträffande doktor Sven Hedins besök under denna månad vid Kungl. Dalregementet snarast införskaffa och till mig insända såväl uppgift om när och av vem doktor Hedin fått mottaga eventuell inbjudning till ifrågavarande besök som redogörelse för vad som vid besöket förelupit och särskilt beträffande lydelsen av de tal, som därunder växlats. Stockholm den 20 oktober 1913. David Bergström / Carl Malmroth." Anmärkas må, att formuleringen så till vida är egendomlig, som endast en "anmodan" framställes, trots att uttrycket "på nådigste befallning" användes. Skrivelsen förklarades, såsom förut antytts, av departementschefen vara avlåten "på grund av föreskrifterna i par 10 regeringsformen rörande beredning av ärenden, som skola hos konungen i statsrådet föredragas".

<sup>2</sup> Jfr särskilt, utom K. U:s betänkande, F. K. 1914 B. nr 67, sid. 10 ff. (Clason), sid. 15 ff. (Mannheimer). — Enligt uppgift har, sedan 1914 års anmärkning framställdes, praxis i

mål är emellertid i detta sammanhang av mindre intresse. Viktigare är, att denna rent terminologiska fråga synes ha utgjort den egentliga anledningen till att utskottet gjorde gällande, att det i ifrågavarande fall förelegat en av § 10 regeringsformen icke medgiven handling av ministerstyrelse. Utskottet synes ha utgått från att möjlighet att infordra upplysningar endast kunde äga rum i de fall, då uttrycket "på nådigste befallning" finge användas, och kom sålunda från ett i grunden terminologiskt påpekande över till en anmärkning för ministerstyrelse. Detta visar, hur genom användningen av formen "på nådigste befallning" uppfattningen om statsrådets beredningsbefogenhet på vissa håll snedvridits. I själva verket är det uppenbart, att statsrådets befogenhet, med avseende på beredning av regeringsärenden är fullständigt oberoende av 1842 års och andra kungl. resolutioner, då saken är reglerad i § 10 regeringsformen.

Slutligen må emellertid betonas att, även om praxis icke stämmer fullt överens med grundlagens bud, denna bristande överensstämmelse är relativt oväsentlig, även ur rent teoretisk synpunkt. Det huvudsakliga är, att

---

departementen ändrats på så sätt, att man numera ofta, då en sak upptages på ett statsråds initiativ, inom departementet uppgör en promemoria, på vilken "kungaremissen" tecknas. Genom denna formalitet blir förfarandet, även ur den av K. U. 1914 anlagda synpunkten, oangripligt; det föreligger då en "å handling tecknad remiss". I andra fall åter användes, som nämnt, "statsrådsremiss" i initiativärenden.

statsråden dock i regel begagna den befogenhet att utan föredragning inför Kungl. Maj:t infordra upplysningar, som beredningsparagrafen stadgar, även om detta sker under hänvisning till en fingerad kungl. befallning.

Beträffande statsrådets befogenhet i avseende å verkställighet av beslut i regeringsärenden stadgas i andra punkten av § 38 regeringsformen; "alla föreskrifter och erinringar om verkställighet av utfärdade beslut må av departementschefer omedelbarligen kunna till vederbörande expedieras".<sup>1</sup> Även denna bestämmelse infördes i grundlagen i samband med 1840—1841 års departementalreform; den ägde emellertid, i motsats mot beredningsparagrafen, ingen motsvarighet i tidigare stadganden.

Det har gjorts gällande, att denna bestämmelse skulle medgiva, eller rättare möjliggöra medgivande av, en viss självständig beslutanderätt i detaljfrågor för vederbörande statsråd. Särskilt framfördes denna uppfattning med styrka av 1868 års konstitutionsutskott. I det enhälliga betänkande, varmed detta utskott avstyrkte

<sup>1</sup> Det må i detta sammanhang betonas, att frågan om expeditionen av Kungl. Maj:ts beslut i detta sammanhang ej är av intresse. Den numera rådande, mot första punkten i § 38 stridande praxis, enligt vilken från konungen utgående expeditioner och befallningar icke alltid underskrivas av Kungl. Maj:t, innebär tydligen icke någon form av ministerstyrelse; jfr senast A. K. 1928 motion nr 419 samt K. U. 1928 nr 17.

en kungl. proposition om grundlagsbestämmelse rörande Kungl. Maj:ts befogenhet att överlåta beslutanderätten i vissa ärenden till departementscheferna, anfördes bl. a., att en dylik bestämmelse vore överflödig, då redan § 38 regeringsformen måste anses innefatta denna möjlighet.<sup>1</sup> Utskottet erinrade i ifrågavarande del av sitt betänkande om de synpunkter, som legat bakom 1840—1841 års reform. Det betonades, att konstitutionsutskottet vid 1834—1835 års riksdag, vars förslag innefattade den 1841 antagna reformen, förklarar, att det vore nödvändigt "att å ena sidan departementscheferna sattes i tillfälle att kunna när som helst göra Konungen redo för administrationens gång och resultat, samt att å andra sidan dem beredes myndighet att inom det dem anförtrodda departementet främja verkställigheten av konungens beslut och vaka över allmänna författningars efterlevnad." I överensstämmelse med dessa grundsatser hade, yttrade utskottet, tillägget i § 38 införts och i enlighet med detsamma hade Kungl. Maj:t givit cheferna för försvarsdepartementen viss befälsställning — varom mera i det följande — samt bemyndigat departementscheferna att övervara sessioner i under deras departement lydande verk. "Sammanställer man dessa stadganden", fortsatte utskottet därefter, "och därtill tager i betraktande den grad av myndighet, man måste fästa vid själva begreppet av chef för en

---

<sup>1</sup> Jfr härom i övrigt kap. V samt K. U. 1868, nr 3, sid. 6 f.

förvaltningsgren, synes utskottet därav framgå att, om ock enligt våra grundlagars anda föredraganden huvudsakligen är rådgivare och icke äger i konungens ställe avgöra något ärende, han dock såsom chef för sitt departement äger giva de föreskrifter, vilka kunna vara av nöden för förvaltningens gång inom den gren därav, som blivit honom anförtrodd, vartill ock borde höra rättigheten att, sedan ett beslut i en ren förvaltningsfråga, som icke berör enskild persons eller korporations rätt, blivit till sina väsentliga bestämmelser i statsrådet fattat, meddela sådana föreskrifter till vederbörande ämbetsverk, som för beslutets genomförande kunna finnas nödiga, utan att behöva i statsrådet föredraga varje detaljärende, vars sammanhang med ett redan fattat beslut är klart och tydligt." Detta utskottets yttrande måste, trots sin icke synnerligen klara formulering, anses gå ut på att förevarande punkt i § 38 skulle medföra möjlighet för Kungl. Maj:t att i vissa fall i sina beslut endast fastställa jämförelsevis generella normer, varefter utformandet av detaljerna och bestämmandet av tillämpningsföreskrifterna skulle ske genom beslut av vederbörande statsråd. Stadgandet skulle sålunda implicera förhandenvaron av ett område, inom vilket kompetensgränsen mellan Kungl. Maj:t och statsråden icke vore bestämd och inom vilket alltså statsråden, i de fall, då Kungl. Maj:ts beslut lämnade utrymme för bestämmande av detaljföreskrifter, utan vidare, alltså utan uttrycklig specialbestämmelse härom,

skulle äga rätt att meddela dylika. Bestämmelsen skulle alltså möjliggöra ministerstyrelse i mera egentlig mening.

Ett visst stöd äger utan tvivel denna uppfattning i bestämmelsens lydelse. Då det här talas om befogenheten att meddela erinringar rörande i regeringsärenden fattade beslut kan detta visserligen endast innefatta rätt att tillse, att besluten bliva av underordnade myndigheter efterlevda eller verkställda, men då det stadgas, att departementscheferna jämväl omedelbarligen, d. v. s. utan föredragning inför Kungl. Maj:t och alltså utan att konungens underskrift inhämtas, kunna expediera föreskrifter om verkställighet av regeringsbesluten, ligger det nära till hands att härur utläsa den möjligheten, att medgivande inom den för varje fall angivna ramen av en viss beslutanderätt i detaljärenden är åsyftad.

Denna tolkning kan emellertid, även om den får erkännas ha ett visst stöd i ordet "föreskrifter", icke godtagas. Redan användningen av ordet "expedieras" synes giva vid handen, att här ej föreligger någon möjlighet till beslutanderätt i den av 1868 års konstitutionsutskott åsyftade meningen. Rätten att expediera en föreskrift kan icke gärna innebära en möjlighet att bestämma denna föreskrifts innehåll. Sant är visserligen, att under inga förhållanden ifrågavarande punkt av § 38 kan anses vara fullt logiskt formulerad. Det talas här blott om expedition av föreskrift eller erinran, trots

att det tydligen förutsättes, att befogenheten att expediera icke blott, såsom enligt vanligt språkbruk, innefattar kompetens att utfärda eller överbringa en bestämmelse, utan jämväl att besluta, huruvida denna bestämmelse (föreskrift eller erinran) skall expedieras. Ordet "expedieras" visar likväl, sammanställt med första punkten i § 38 om nödvändigheten av konungens underskrift å från konungen utgående beslut, att tyngdpunkten här ligger på rätten att utan inhämtande av konungens underskrift utfärda ifrågavarande föreskrifter. Man måste därför ur bestämmelsen utläsa den meningen, att den ger rätt att besluta, huruvida en föreskrift eller erinran om verkställighet är erforderlig samt att omedelbarligen expediera densamma, men ej att bestämma om innehållet i föreskriften eller erinran; d. v. s. stadgandet möjliggör icke någon saklig beslutanderätt, ty det utgår från förutsättningen, att Kungl. Maj:ts beslut skola äga den sakliga konkretion och fullständighet, att besluten om föreskrifter rörande verkställighet av desamma i grunden endast komma att innebära rent expeditionella åtgärder. Att detta varit syftet vid bestämmelsens utarbetande synes också framgå av den specialmotivering, som 1834—1835 års konstitutionsutskott på denna punkt lämnade. Utskottet yttrade, att då den första punkten i § 38 "måste förstås såsom åsyftande själva de av konungen i statsrådet fattade besluten, icke sådana speciella föreskrifter och erinringar om verkställigheten därav, vilkas omedel-



bara expedierande synes tillkomma departementschefen, har en härmed instämmande grundlagsförklaring blivit, genom ett tillägg, föreslagen."<sup>1</sup> Utskottet ansåg alltså, att det här i realiteten snarare föreläge en grundlagsförklaring än en grundlagsändring, vilket visar, att bestämmelsen icke ägde den jämförelsevis vida syftning, som 1868 års konstitutionsutskott förutsatte.

Enligt denna uppfattning utgår alltså andra punkten av § 38 från att befogenheten att expediera verkställighetsföreskrifter icke skall kunna innefatta rätt att avgöra vissa detaljärenden. Detta innebär icke blott, att statsråden ej med stöd av denna bestämmelse kunna göra några sakliga tillägg till Kungl. Maj:ts beslut eller besluta om någon åtgärd, som icke blivit föremål för Kung. Maj:ts avgörande; detta synes självklart, även om man godtager 1868 års konstitutionsutskotts tolkning.<sup>2</sup> Det innebär fastmera även, att ifrågavarande föreskrifter måste utgå från beslut, som innehålla en fullständig saklig reglering av vederbörande ärenden och att föreskrifterna alltså närmast äga karaktären av en av någon anledning påfordrad förnyad expedition av ett Kungl. Maj:ts beslut; under inga förhållanden

<sup>1</sup> K. U. 1834—1835, nr 34. Bestämmelsen fanns ej i den motion, som låg till grund för utskottets förslag och ej heller i 1823 års konstitutionsutskotts förslag, som utgjorde utgångspunkt för motionen (jfr K. U. 1823 nr 72, 81.).

<sup>2</sup> Jfr *B e t ä n k a n d e* ang. statsdepartementen 1917, sid. 142 f. Innebörden av 1868 års K. U:s yttrande synes ej här vara alldeles klart fattad.

kunna dessa föreskrifter innefatta sakliga ärendesavgöranden.<sup>1</sup> Bestämmelsen konstituerar, har det framhållits, ”mera en i sakens natur liggande övervakningsrätt för departementscheferna i deras egenskap av chefer för förvaltningsgrenarna, än den ger några regler för departementschefernas befogenheter gentemot förvaltningsverken.”<sup>2</sup>

I praxis begagnas ej heller ifrågavarande bestämmelse på det sätt, som 1868 års konstitutionsutskott förutsatte såsom möjligt. Tvärtom tillämpas bestämmelsen med så stor försiktighet, att den torde sakna större praktisk betydelse.<sup>3</sup> Med få undantag torde endast med stöd av densamma sådana meddelanden till verken expedieras, som avse att erinra om plikten att verkställa Kungl. Maj:ts vederbörande beslut. Vad beträffar formen för dylika meddelanden kunna de givetvis enligt grundlagen, likaväl som motsvarande beredningsskrivelser, utfärdas i vanlig ämbetskrivelse;

<sup>1</sup> Frågan om innebörden av denna punkt i § 38 kan synas mindre väsentlig, då man erkänner Kungl. Maj:ts rätt att giva departementschefen beslutanderätt i vissa ärenden. Principiellt föreligger dock uppenbarligen en betydelsefull skillnad mellan uppfattningen, att § 38 direkt skulle medgiva en viss ministerstyrelse i mera egentlig mening och den uppfattning, enligt vilken Kungl. Maj:t endast genom förordnande i särskilda fall kan meddela departementscheferna beslutanderätt.

<sup>2</sup> Jfr *Betänkande* ang. statsdepartementen 1917, sid. 457.

<sup>3</sup> Jfr *Betänkande* ang. statsdepartementen 1917, sid. 143. I litteraturen har frågan knappast berörts. Jfr dock *Reuterskiöld*, *Sveriges grundlag*, sid. 61.

även i dessa fall användes emellertid, med stöd av det förut nämnda kungl. beslutet av den 20 oktober 1842, i regel uttrycket "på nådigste befallning". Jämväl på denna punkt upprätthålles alltså, utan att grundlagen så kräver, fiktionen om ett kungl. beslut (angående avlåtande av föreskrift eller erinran) såsom grund för departementschefens framställning.

Trots bestämmelsens ringa räckvidd och den restriktiva tillämpningen av densamma kan det likväl tydligen inträffa fall, i vilka det kan vara tveksamt, om föredragning inför Kungl. Maj:t bör äga rum eller om en verkställighetsföreskrift ur konstitutionell synpunkt är tillfyllest. Ett bevis härpå erbjuder en av konstitutionsutskottet 1918 framställd anmärkning. Utskottet gjorde i densamma gällande, att en departementschef genom en anmodan till en under departementet sorterande myndighet föranlett vidtagande av en åtgärd, beträffande vilken föredragning inför Kungl. Maj:t bort äga rum, och under kammardebatterna rörande anmärkningen antyddes, att här föreläge ett fall av illegal ministerstyrelse; ett stort antal reservanter inom utskottet ansågo däremot, att departementschefens anmodan direkt utginge från ett Kungl. Maj:ts beslut och alltså innebure en ren verkställighetsåtgärd.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sakläget var i korthet följande: genom Kungl. Maj:ts beslut hade föreskrivits, att vissa, olika fabrikanter tillhöriga, i kronans besittning befintliga ullpartier skulle under angivna villkor till vederbörande fabrikanter utlämnas; då sedermera i enlighet med departementschefens anmodan utläm-

Det må jämväl i detta sammanhang erinras om att andra punkten i § 38 icke gäller i fråga om beslut i kommandomål; detta framgår vid en jämförelse med paragrafens första punkt, från vars tillämpningsområde dylika beslut äro undantagna. Emellertid torde man utan tvivel, såsom framhållits, vara berättigad antaga, "att konungen kan, om och när han så finner gott, uppdraga åt sina resp. konstitutionella rådgivare i de regeringsärenden, som benämnas kommandomål, en liknande makt att giva föreskrifter och erinringar som den, vilken på grund av R. F. § 38 utan vidare och alltid tillhör den konstitutionella rådgivaren i andra krigsärenden, synnerligast som grundlagen gjort båda rådgivareskapen oskiljaktiga i samma statsrådsperson."<sup>1</sup>

\_\_\_\_\_

nande i ett visst fall skedde, rådde inom utskottet delade meningar om huruvida detta utlämnande ägde direkt stöd i det kungl. beslutet eller ej. — En av reservanterna inom utskottet ansåg, att departementschefens "anmodan" ej innebure någon befallning; denna uppfattning synes i själva verket, av tillgängliga uppgifter att döma, vara den riktiga; jfr den följande framställningen. Vad som i detta sammanhang intresserar, är emellertid själva faktum, att stridiga meningar funnits om tillämpligheten i ett visst fall ~~år~~ § 38. — Jfr K. U. 1918, nr 15, sid. 3 ff., 8 f. samt därjämte särskilt A. K. 1918 nr 63, sid. 7 (Larsson i Västerås), 19 (Sterne).

<sup>1</sup> Reuterskiöld, Om kommandomål och högsta befälet över krigsmakten, Statsvetenskaplig Tidskrift 1900, sid 58. De slutsatser, som Reuterskiöld ur det anförda drager med avseende å den i vissa fall försvarsdepartementens chefer tillkommande befälsrätten, skola i annat sammanhang beröras.

Utom i här berörda fall kunna statsråden icke jämlikt regeringsformen besluta befallningar till under departementen sorterande myndigheter. Emellertid kunna statsråden även under andra former kommunicera med ämbetsverk och tjänstemän, och intet hindrar, att på detta sätt ett faktiskt inflytande kan göra sig gällande.<sup>1</sup> Framställningar av denna art få givetvis icke givas i sådan form, att de skenbart framstå såsom bindande befallningar.<sup>2</sup>

Vid åtskilliga tillfällen har förekommit, att ett statsråd till vederbörande myndigheter riktat framställningar, som med rätt eller orätt på vissa håll ansetts vara av den art, att ett överskridande av statsrådets kompetensområde förelegat. En redogörelse för några av dessa fall torde vara erforderlig för hithörande spörsmåls belysande.

Vid åtminstone ett tillfälle har det ansetts konstaterat, att en departementschef utfärdat en framställning, som förklarats innebära kungörande av ett kungl. beslut, ehuru något dylikt beslut ej förelegat. Genom ett icke

<sup>1</sup> Jfr S. A. Hedins yttrande i en interpellationsdebatt i A. K. den 22 febr. 1896, där han synes vilja göra gällande, att kommunikation mellan departementschef och ämbetsverk endast finge ske i de av grundlagen särskilt föreskrivna formerna (nr 8, sid. 11). Ståndpunkten är ju uppenbart orimlig; jfr för övrigt stadgandet om myndigheternas plikt att samarbeta i § 47 regeringsformen.

<sup>2</sup> I praxis kan uttrycket "på nådigste befallning" anses tjäna ett praktiskt ändamål därigenom, att det utgör ett kriterium på de fall, då en befallning åsyftas.

kontrasignerat brev den 18 maj 1820 ålade statssekreteraren för krigsärenden en regementschef att iakttaga vissa föreskrifter, som, enligt brevet, hade beslutats av Kungl. Maj:t. Konstitutionsutskottet 1823, som anmärkte på saken, anförde, att något Kungl. beslut ej fattats varken i statsrådet eller i kommandoväg; i själva verket borde frågan, då det gällde ett befordringsärende, ha upptagits i statsrådet, varigenom statssekreteraren kunnat "från ett ordentligt protokoll hämta grund för expeditionen".<sup>1</sup> Det framgår ej av utskottets yttrande, hur det konstaterats, att något kungl. beslut icke förelegat; säkert är, att om ett beslut fattats i kommandoväg, vederbörande generaladjutant, som då var rådgivare i kommandomål, icke statssekreteraren för krigsärenden, borde ha utfärdat detsamma. Om utskottets framställning är riktig, föreligger uppenbarligen en oegentlighet, i det att en kungl. befallning med orätt åberopats. I realiteten torde väl, såsom ock utskottet synes förutsett, endast en teknisk försummelse ha varit orsaken till det skedda.

Helt annan är karaktären av vissa andra framställningar, som jämväl gjorts till föremål för kritik ur konstitutionell synpunkt. Detta gäller bl. a. ett cirku-

<sup>1</sup> K. U. 1823, nr 29, sid. 166 f. Debatterna i stånden rörande dechargebetänkandet berörde endast undantagsvis denna punkt. Jfr dock Bil. till Ridd. och Ad. prot. 1823, bd 6 sid. 180 (Rosenblad); denne talare yttrade, att om brevet vore enskilt, fölle det utanför K. U:s granskning, i annat fall vore det klart lagstridigt.

lär, som statsministern för utrikes ärenden den 28 oktober 1822 avlät till Konungens befallningshavande och som innehöll vissa erinringar med avseende å tillämpningen av gällande föreskrifter rörande i riket inkommande utländska resande. I detta brev åberopades ej någon särskild kungl. befallning. Saken ledde till framställande av en anmärkningsanledning, till vilken konstitutionsutskottet emellertid ej anslöt sig.<sup>1</sup> Utskottet motiverade sitt ställningstagande dels med att det här ej vore fråga om annat än en erinran om vissa bestämmelsers efterlevnad — vilket visar, att man redan före tillkomsten av nuvarande bestämmelser i § 38 på vissa håll ansåg dylika erinringar tillåtliga — dels, och detta är i detta sammanhang främst av intresse, med att utrikesministern i detta fall "icke handlat i offentlig karaktär av statsminister för utrikes ärenden, till vars departement mål av denna egenskap icke heller synas höra". Utskottet synes alltså ha ansett, att brevet närmast hade karaktären av ett vanligt privatbrev. Denna uppfattning synes vara riktig, varför någon anmärkning ur legal synpunkt icke kan göras mot departementschefens handlingssätt; det föreligger här icke en framställning, som inneburit, eller avsetts skola innebära, en bindande befallning.

Av ur här väsentliga synpunkter liknande beskaffenhet synas vissa framställningar vara, vilka avlåtits i

---

<sup>1</sup> K. U. 1823, nr 32.

officiell form. Sålunda avlät chefen för sjöförsvarsdepartementet den 13 mars 1889 till stationsbefälhavaren vid flottans station i Stockholm en av expeditionschefen i departementet kontrasignerad skrivelse, vari framhölls, att kostnaderna för vissa expeditioner med fartyget Drott av misstag påförts konungens, respektive kronprinsens hovförvaltningar, ehuru dessa enligt praxis bort gäldas av allmänna medel; "och har jag för rättelses vidtagande härutinnan velat härå fästa Eder uppmärksamhet". Denna skrivelse föranledde framställande av en anmärkningsanledning av S. A. Hedin. Konstitutionsutskottet förklarade, utan angivande av skäl, att saken icke föranledde någon utskottets åtgärd. I en av Hedin och två andra ledamöter avgiven reservation gjordes gällande att här föreläge en "olaglig befallning".<sup>1</sup>

I detta fall föreligger, som av expeditionschefens kontrasignation framgår, ej ett handbrev, utan en ämbetsskrivelse. Då det urgerades, att denna skrivelse skulle ha innefattat en "olaglig befallning", torde ha förutsatts, att skrivelsen avsetts skola uppfattas som en verkställighetsföreskrift enligt § 38 regeringsformen; densamma skulle alltså med orätt ha givits formen av ett på ett kungl. beslut grundat förordnande. Denna uppfattning synes dock knappast befogad. I skrivelsen

<sup>1</sup> K. U. 1891, nr 12, jfr Hedins yttrande i A. K. 1891, nr 51, sid. 38 f. I övrigt belystes icke sakfrågan ytterligare i kamrarna.



åberopas, väl att märka, icke något kungl. beslut, och i själva verket synes skrivelsens formulering icke vara sådan, att den bort kunna uppfattas som en befallning; det förklaras endast, att departementschefen velat fästa vederbörandes uppmärksamhet på ett visst förhållande, ehuru visserligen för rättelses vidtagande. Detta uttryckssätt synes visa, att skrivelsen i grunden endast åsyftat att meddela en upplysning om det i praxis i berörda ärenden brukliga förfaringssättet, en upplysning, som med all rätt förutsatts skola leda till vidtagande av ändring. Ur konstitutionell synpunkt synes detta tillvägagångssätt icke vara oriktigt, även om dess lämplighet kan diskuteras.

Samma resonemang torde vara tillämpligt beträffande den skrivelse, som chefen för försvarsdepartementet den 29 april 1920 avlät till samtliga regementschefer och vari lämpligheten av att bevilja permission den 1 maj framhölls. Denna skrivelse, som var kontrasignerad av chefen för lantförsvarsdepartementets kommandoexpedition — alltså i denna punkt avfattad som en generalorder — åberopade ej heller något Kungl. Maj:ts beslut. Åtskilliga ledamöter av konstitutionsutskottet framställde denna gång reservationsvis anmärkningsyrkande mot vederbörande departementschef; det anfördes, att ingripande i permitteringsrätten från regeringens sida "kan icke grundlagsenligt ske annorlunda än genom ett av konungen i statsråd eller i kommandoväg meddelat beslut" och antyddes tillika, att skrivelsen vore att

fatta som ett utslag av ministerstyrelse.<sup>1</sup> I detta fall synes emellertid uppenbart, att skrivelsen icke avsett att innefatta en befallning och ej heller kunnat uppfattas på detta sätt.

Slutligen må erinras om de cirkulärskrivelser, som statsministern — samtidigt chef för lantförsvarsdepartementet — samt chefen för sjöförsvarsdepartementet riktade till vissa militära befälhavare i februari 1914 och som innehöllo vissa uppmaningar i fråga om officerarnas politiska uppträdande. Dessa skrivelser, som voro betecknade som förtroliga, synas så mycket mindre angripliga ur konstitutionell synpunkt, som de icke — genom kontrasignation eller annorledes — gävos någon som helst officiell prägel. Här förelågo i själva verket rent privata skrivelser, som icke rimligen kunde fattas såsom avsedda att innebära juridiskt förbindande befallningar och att kritisera dessa skrivelser såsom inkonstitutionella är, såsom det framhållits, "lika meningslöst som att anmärka på att ministrarna deltaga i den allmänna politiska diskussionen, genom programtal ut-

<sup>1</sup> K. U. 1920, nr 55, sid. 28 f. I kamrarna blev saken ej föremål för debatt. — Skrivelsen var av följande lydelse: "Kungl. Lantförsvarsdepartementets kommandoexpedition nr 499. Då det i vårt land under senare tiden blivit alltmer vanligt att betrakta den 1 maj såsom en fridag, vill jag härmed framhålla lämpligheten av att under den nästkommande 1 maj permission till den utsträckning som tjänstens behöriga gång och gällande föreskrifter medgiva, beviljas personalen vid arméns truppförband, skolor, anstalter m. m."

veckla regeringens planer o. s. v.”<sup>1</sup> Trots detta förekom emellertid i den interpellationsdebatt, som skrivelserna gävo anledning till, angrepp mot vederbörande departementschefer för försök till inkonstitutionell ministerstyrelse.<sup>2</sup>

I de senare här berörda fallen kan man alltså icke rimligen anmärka på vederbörande statsråds handlings-sätt ur rättslig synpunkt. En annan sak är, att, om man utgår från uppfattningen, att ämbetsverkens och ämbetsmännens faktiska självständighet gentemot rege-ringsmakten är värdefull, det kan göras gällande, att ett mera utvecklade system med uppmaningar eller an-modanden från regeringsmedlemmarnas sida är poli-tiskt betänkligt; härigenom skulle den med hänsyn till parlamentariska förhållanden tillsatta regeringen kunna erhålla det reella inflytande över ämbetsverken, som den redan tillförskaffat sig gentemot Kungl. Maj:t. Denna fråga ligger emellertid utanför vår framställning.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Gränström, Den s. k. lantdagen i Linköping och munkorgsukasen 1844, Statsvetenskaplig Tidskrift 1914, sid. 309.

<sup>2</sup> A. K. 1914 B nr 14, sid. 10 ff. (Rydén), 24 (Palmstierna); jfr å andra sidan framför allt sid. 7 f. och 30 ff. (Hammar-skjöld) samt även sid. 26 ff. (Edén); i det senare anförandet kritiseras skrivelsen ur politisk synpunkt men dess konstitu-tionella oangriplighet synes indirekt erkännas.

<sup>3</sup> Det må anmärkas, att det i Gränströms anförda uppsats närmast berörda fallet, den s. k. munkorgsukasen 1844, icke här bör behandlas, då intet ger vid handen, att ej ett kungl. beslut här förelegat. — Vissa av S. A. Hedin påtalade hand-brev skola i annat sammanhang beröras.

### III. Ministerstyrelse i egentlig mening: dess förhållande till regeringsformen.

Ministerstyrelse i egentlig mening är, såsom framhållits, en ren undantagsföreteelse i svensk rätt, en företeelse, som i viss mån bryter förvaltningsskickets enhetlighet. Det är helt naturligt, att denna företeelse endast med svårighet skall låta sig inpassas i regeringsformens allmänna normsystem. Intet i den främsta grundlagen förutsätter, långt mindre direkt antyder, förhandenvaron av någon form av egentlig ministerstyrelse. På vissa håll har till och med gjorts gällande, att regeringsformen skulle innefatta direkta eller indirekta förbud mot ministerstyrelse och att alltså de bestämmelser härom, som finnas, i själva verket skulle vara grundlagsstridiga.

Företrädarna för denna uppfattning ha i regel främst vänt sig mot de bestämmelser om ministerstyrelse, som av Kungl. Maj:t ensam beslutats. Givet är emellertid, att om i princip varje form av ministerstyrelse anses stridande mot regeringsformen, detta jämväl gäller de bestämmelser om självständig beslutanderätt för statsråden, som införts i annan grundlag eller i av Kungl. Maj:t och riksdagen stiftad lag.

Det torde till en början böra framhållas, att de allmänna bestämmelser i regeringsformen, som stadga om konungens rätt att styra riket (§§ 1 och 4) givetvis icke innebära något förbud för överlåtande av viss beslutanderätt åt underordnade myndigheter. En i denna riktning gående tolkning av bestämmelserna, som utgå från särskilda historiska betingelser, vore uppenbart orimlig. Men om detta erkännes, kunna dessa bestämmelser icke i och för sig anses utesluta ministerstyrelse, lika litet som de utesluta beslutanderätt för andra förvaltningsmyndigheter. Saken synes självklar, men torde böra understrykas, då ifrågavarande bestämmelser någon gång åberopats såsom skäl mot grundlagsenligheten av ministerstyrelse.<sup>1</sup>

Den bestämmelse, som oftast torde ha påståtts utgöra ett konstitutionellt hinder för ministerstyrelse, är § 7 regeringsformen, där det stadgas: "Alla regeringsärenden, med undantag av sådana som i 15 § omförmälas, skola inför konungen i statsrådet föredragas och där avgöras." Flera författare ha gjort gällande, att detta stadgande skulle innebära ett ovillkorligt förbud

---

<sup>1</sup> Jfr Naumann, Sveriges statsförfattningsrätt, II, sid. 70 f., 81, 89; samme förf. i Tidskrift för lagstiftning, lagskipning och förvaltning 1868, sid. 130 f; Grenander, Det svenska statsrådets konstitutionella ställning, Stockholm 1878, sid. 46; A. K. 1885, nr 35, sid. 38 f. (Herslow). Beträffande äldre förf:s uttalanden är det dock ofta svårt att draga någon bestämd slutsats, på grund av den skiftande användningen av ordet ministerstyrelse.

mot ministerstyrelse. Så t. ex. uttalar Kjellén, som med största skärpan torde ha företrätt denna uppfattning, under hänvisning främst till denna paragraf, men även till § 9 regeringsformen — bestämmelsen om att konungen, i konselj, skall "allena besluta" — och till ansvarighetslagen — stadgandet att statsråden skola "endast Konungen råd giva, men ej jämte honom regera" — att "tydligare kan man icke uttrycka sitt förbud mot all ministerstyrelse."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Döda bokstäver i Sveriges gällande regeringsform, sid. 181. Jfr *Fahlbeck*, Regeringsformen i historisk belysning, sid. 51 f.; *Andersson*, a. a. sid. 4; *Thulin*, Om konungens ekonomiska lagstiftning, Lund 1890, sid. 204; *Dellidén*, Om konstitutionell ansvarighet enligt Sveriges grundlagar, Juridiskt arkiv (utg. av C. Schmidt) bd XIII, sid. 319. Den motsatta, här hävdade uppfattningen bl. a. hos *Widell*, Smärre bidrag till svensk statsrätt, sid. 313; *Malmgren*, Sveriges grundlagar sid. 11 f.

Anmärkas må, att *Thulin* jämväl åberopar § 8 regeringsformen, där det stadgas att statsrådets samtliga ledamöter, där de icke hava laga förfall, skola öfvervara frågor och förslag om nya allmänna författningars vidtagande o. s. v.; det är särskilt Kungl. Maj:ts möjlighet att delegera utövningen av den ekonomiska lagstiftningsmakten, som intresserar förf. Om emellertid § 7 icke utgör ett hinder för ministerstyrelse, kan detta ej heller vara fallet i fråga om § 8; denna måste då, i här berörda del, endast anses innebära, att alla statsråd skola vara närvarande vid de beslut om utfärdande av författningar o. s. v., som av konungen själf fattas. I den mån rätten att utfärda inom den ekonomiska lagstiftningsmakten fallande bestämmelser kan överlätas åt andra myndigheter, såsom konungens befallningshavande, kan den alltså likaväl överlätas åt statsråden.

Det torde till en början, mera parentetiskt, böra erinras, att syftet med § 7 icke är det av Kjellén förutsatta. Bestämmelsen avser tvärtom att förhindra, att de beslut, som konungen fattar i egenskap av den styrande maktens innehavare, komma till stånd utan statsrådets medverkan. Bestämmelsen är, med andra ord, icke riktad mot ministerstyrelse, utan mot s. k. kabinettsstyrelse. Detta framgår klart av paragrafens ursprungliga ordalydelse, där det bl. a. heter: "Konungen låte uti statsrådet sig föredragas och avgöre där alla regeringsärenden..." Frånsett detta förhållande, som ur tolkningssynpunkt icke är avgörande, kan en dylik slutsats icke dragas ur § 7, även om hänsyn tages uteslutande till dess ordalydelse. Om det också förutsattes — en förutsättning, som i det följande visas vara oriktig — att begreppet regeringsärenden har en fast materiell innebörd, är det klart, att även andra ärenden än regeringsärenden finnas, och att alltså § 7 icke kan hindra, att beslutanderätten i dessa ärenden överlåtes åt vederbörande statsråd. Paragrafen kan t. ex. icke innefatta förbud mot att ärenden, som under hela tiden efter regeringsformens tillkomst avgjorts av ämbetsverk, i stället komma att avgöras av statsråden. Men därmed är visat, att bestämmelsen icke utgör något konstitutionellt skäl mot ministerstyrelse överhuvud. — I själva verket synes den refererade uppfattningen grunda sig på en egendomlig synvilla; man utgår från, att ärenden, som statsråden avgöra, äro

regeringsärenden, därför att statsråden framstå såsom delaktiga i den högsta regerande makten, och kommer på denna väg fram till ståndpunkten, att § 7, enligt vilken regeringsärenden skola avgöras av konungen, här är tillämplig.

Även andra av regeringsformens paragrafer hava åberopats såsom hinder för ministerstyrelse. Så har skett ifråga om § 34, där bl. a. stadgas, att "ledamot av statsrådet må icke tillika annat ämbete utöva". Under debatten om 1885 års proposition rörande bestämmelse om rätt att överlåta vissa ärenden åt departementscheferna anfördes, att ifrågavarande paragraf innebure ett hinder mot självständig beslutanderätt för statsråden; härigenom skulle dessa, jämte sitt ämbete såsom Konungens rådgivare, även utöva ämbetsverksamhet såsom särskilda förvaltningsorgan.<sup>1</sup> Ohållbarheten i denna uppfattning påvisades under diskussionen, där det betonade, att man här icke rimligen kunde tala om olika ämbeten, utan endast om skilda, med ett enda ämbete, statsrådsämbetet, förenade funktioner.<sup>2</sup>

Såsom ett konstitutionellt skäl mot ministerstyrelse har jämväl anförts, att de beslut, som statsråden självständigt fatta, icke skulle kunna göras till föremål för utkrävande av konstitutionellt ansvar. Genom varje utökning av statsrådets beslutanderätt skulle alltså ett nytt område skapas för en ansvarsfri ämbets-

<sup>1</sup> A. K. 1885, nr 35, sid. 27 f. (Rydin).

<sup>2</sup> A. K. 1885, nr 35, sid. 29 (Sparre).



verksamhet.<sup>1</sup> Särskilt synes denna synpunkt ha varit bestämmande för S. A. Hedins uppträdande mot ministerstyrelse.<sup>2</sup>

Även om denna uppfattning vore riktig, torde man knappast med fog kunna påstå, att det åberopade förhållandet skulle kunna anses innebära något konstitutionellt hinder för ministerstyrelse; synpunkten är i grunden politisk, icke rättslig. Emellertid lär det kunna hävdas, att, om ock ansvarsbestämmelserna i §§ 106 och 107 regeringsformen äro utformade med tanke på statsrådets rådgivareverksamhet, även av statsråd självständigt fattade beslut kunna under hänvisning till dessa bestämmelser påtalas. Så har ock vid åtskilliga tillfällen under senare år skett, i det att konstitutionsutskottet framställt anmärkning enligt § 107 regeringsformen beträffande åtgärder, som fallit inom den legala ministerstyrelsens ram. För dessa frågor hänvisas för övrigt till en av förf. nyligen publicerad undersökning.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Man utgår härvid tydligen från den härskande uppfattningen, att statsråden för sina ämbetsåtgärder icke kunna åtalas i den vanliga, för andra ämbetsmän stadgade ordningen.

<sup>2</sup> Jfr K. U. 1885, nr 15, sid. 12 ff. Här anmärkte Hedin bl. a. (sid. 16): "För varje gång Kungl. Maj:t uppdrager åt departementschef att avgöra det eller det slaget av ärenden, för varje steg på en väg, vars grundlagsstridighet i mina ögon är oomtvistlig, utvidgar man området för statsrådets oansvariga och okontrollerade ämbetsverksamhet." Liknande uttalanden i A. K. 1901, nr 30, sid. 71 ff. — Jfr Widell, a. a., sid. 314 f.

<sup>3</sup> Studier över konstitutionsutskottets dechargeförfarande, Uppsala 1928, sid. 13—45. — Jfr även K. U. 1928, nr 20, sid. 2 f.

En annan sak är att bestämmelser saknas, enligt vilka statsrådets självständigt beslutade ämbetsåtgärder skola, på samma sätt som statsrådets rådgivareåtgärder, av konstitutionsutskottet granskas. Även om man anser konstitutionellt ansvar här vara för handen, finnas alltså icke betryggande garantier för att detsamma skall kunna utkrävas. I realiteten kunna därför bestämmelser om ministerstyrelse lätteligen leda till att vederbörande beslut undandragas det konstitutionella ansvaret.

Det må slutligen, något vid sidan om frågan rörande regeringsformen och ministerstyrelseproblemet, erinras, att man som ett skäl mot ministerstyrelse jämväl anfört, att härigenom "en av de viktigaste och allmänna uppburna grundsatserna i vårt statsskick", nämligen rätten att i sista hand hos Kungl. Maj:t i statsrådet anföra besvär över underordnade myndigheters beslut, skulle åsidosättas.<sup>1</sup> Emot denna uppfattning må först och främst anföras, att en dylik besvär rätt icke, frånsett bestämmelserna om ministerstyrelse, är genomgående tillämplad enligt svensk rätt; som bekant förekommer i vissa fall, att beslut av underordnade myndigheter icke få hos Kungl. Maj:t överklagas. Härtill kommer, att intet hindrar, att bestämmelser om besvär rätt meddelas i fråga om av departementschef beslutade avgöranden; sådana bestämmelser förekomma, såsom i kap. I erinrats; i Norge.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Widell, a. a. sid. 316.

<sup>2</sup> Det har anmärkts, att en dylik besvär rätt skulle bliva illusorisk, då i varje fall i alla viktigare frågor regeringen

Vi komma alltså till slutsatsen, att regeringsformen icke innehåller något direkt eller indirekt förbud mot ministerstyrelse. En annan sak är, att det knappast skulle kunna anses lämpligt att införa en mera vidsträckt ministerstyrelse utan att i olika avseenden komplettera regeringsformens bestämmelser; ty att regeringsformen utgår från, att statsråden i det väsentliga skola intaga en rent rådgivande ställning, är uppenbart.

Beträffande möjligheten att överlåta beslutanderätten till statsråden måste sålunda i princip samma regler anses gälla som beräffande överlåtande av beslutanderätt till andra administrativa verk och myndigheter. Frågan blir då, i vad mån och under vilka villkor överhuvud självständig beslutanderätt kan tilläggas andra myndigheter än Kungl. Maj:t i statsrådet; rörande detta spörsmål, som ej speciellt berör frågan om ministerstyrelse, skola endast några erinringar göras.

Det kan ifrågasättas, om § 7 regeringsformen med sitt stadgande, att alla regeringsärenden — utom kommandomål, som behandlas på annat sätt, ehuru de äro regeringsärenden — skola inför konungen i statsrådet föredragas och där avgöras, i detta hänseende stadgar någon saklig begränsning. Eller med andra

---

skulle vara bunden av departementschefens ställningstagande. I de ärenden, som här kunna komma ifråga, torde emellertid även enligt gällande ordning departementschefens uppfattning bliva faktiskt avgörande. Synpunkten är i varje fall icke ur formellt konstitutionell synpunkt av betydelse.

ord, har begreppet regeringsärenden någon fast materiell innebörd, varigenom en generell gräns för möjligheten att meddela beslutanderätt åt andra myndigheter än Kungl. Maj:t i statsrådet fixeras? Att så icke är fallet, torde man allmänt hålla före; även den motsatta uppfattningen har dock gjorts gällande.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Jfr Reuterskiöld, Sveriges grundlagar, sid 17. Det yttras här: "Med regeringsärenden avser R. F. sådana, som efter sin natur fordra diskretionära maktbeslut och därför böra under konstitutionellt ansvar avgöras. Är ett mål regeringsärende blott i formell mening, d. v. s. faktiskt lagt under K. M:ts avgörande, ehuru i sig ett styrelseärende, d. v. s. ett sådant, som skall avgöras i enlighet med lag eller författning i förvaltningsväg, kan beslutanderätten däri av K. M:t överflyttas till centralt verk eller annan myndighet; men i de materiella regeringsärendena måste avgörandet ske av Konungen i konseljen och efter statsrådets hörande därstädes. Härigenom är ministerstyrelse i politisk bemärkelse efter svensk rätt omöjlig, ehuru i administrativ bemärkelse möjlig, då ärendet blir departementsärende."

Då det här säges, att med regeringsärenden avses sådana, "som efter sin natur fordra diskretionära maktbeslut och därför böra under konstitutionellt ansvar avgöras" frågar man sig, vad förf. egentligen avser; att även ärenden, som enligt vanligt språkbruk fordra diskretionära maktbeslut, avgöras, och måste avgöras, av underordnade myndigheter, torde av ingen bestridas. För bedömandet av vilka grupper av ärenden som enligt förf. äro regeringsärenden, lämnar uttalandet alltså ingen ledning. Då det i det följande talas om regeringsärenden i materiell mening såsom ett klart fixerat begrepp, torde förf. få anses åsyfta en framställning, som han i annat sammanhang givit, och som avser att sakligt bestämma regeringsärendenas natur. Denna framställning (Kommittéförslaget till departementalreformen, sid. 10 f.) synes emellertid utgå från ett subjektivt politiskt bedömande av huru ärendena lämpligen böra avgöras. I varje fall återopas inga

Att i vanligt språkbruk begreppet regeringsärenden icke är bestämt annat än genom regeringsformens rent formella definition torde vara ostridigt. Man skulle emellertid möjligen kunna tänka sig, att begreppet vid regeringsformens tillkomst användes i viss materiell mening och att denna mening alltså skulle läggas till grund för tolkningen; det skulle alltså här förfaras på ungefär samma sätt som vid bestämmandet av be-

---

rättsliga grunder för densamma. Det av förf. citerade, för övrigt intetsägande citatet ur 1634 års regeringsform torde icke rimligen kunna förutsättas vara avsett såsom etträttsligt skäl för förf:s bestämning av vad som bör vara regeringsärenden. — Resonemanget i grundlagskommentaren synes under sådana förhållanden sväva i luften. Då det talas om "politisk" och "administrativ" ministerstyrelse, kunna dessa begrepp endast öka oklarheten. Med politisk ministerstyrelse avses synbarligen sådana former av ministerstyrelse, som enligt förf:s mening äro inkonstitutionella, emedan de gälla vad förf. kallar regeringsärenden i materiell mening. — Jfr samme förf. Den svenska statsstyrelsens organisation, Uppsala 1927, sid. 25.

Anmärkas må att uttrycken politisk och administrativ ministerstyrelse jämväl använts i annan bemärkelse; jfr t. ex. Haralds, Om dualismen i centralförvaltningen och dess avhjälpande, Statsv. Tidskrift 1923, samt Politisk och administrativ ministerstyrelse, Tiden 1927. I den senare uppsatsen definieras politisk ministerstyrelse såsom "ledandet av konungamaktens beslut genom politiskt ansvariga ministrar för olika förvaltningsgrenar", administrativ ministerstyrelse förklaras innebära, "att departementschefen fattar beslut i styrelseärenden liksom Kungl. Maj:t i regeringsärenden" (sid. 32). Med den av oss angivna bestämningen av begreppet ministerstyrelse har tydligen denna för övrigt tämligen oklara terminologi intet intresse.

greppet "allmän civil- och kriminallag" i § 87 regeringsformen eller av uttrycket "lagar och författningar, som rikets allmänna hushållning röra" i § 89 regeringsformen. En dylik tolkningsmetod skulle dock ej blott vara omöjlig att i praktiken tillämpa utan även vara stridande mot grundlagens innehåll. Såsom redan antytts, avser § 7 endast, såsom av dess ursprungliga lydelse klart framgår, att fastslå, att konungen vid avgörandet av de ärenden, som han har att handlägga som den styrande maktens innehavare, skall — med undantag enligt lydelsen 1809 för ministeriella mål och kommandomål — fatta sitt beslut i statsrådet. Uttrycket avser däremot ej att bestämma vilka ärenden konungen i statsrådet — respektive i ministeriell konselj eller kommandokonselj — skall avgöra. Såsom § 7 numera är formulerad, innebär den strängt taget endast fastställande av viss nomenklatur: de ärenden, som behandlas av konungen i statsrådet, jämte kommandomål, kallas regeringsärenden. I motsats mot dessa ärenden stå då dels sådana ärenden, som handläggas av Kungl. Maj:t personligen (t. ex. enligt § 48 regeringsformen), dels ärenden, som överlåtits åt underordnad myndighet (varom endast en antydning göres i § 47 regeringsformen).

För ett närmare bestämmande av begreppet regeringsärenden är alltså § 7 regeringsformen utan betydelse. Överhuvud föreligger ej någon generell saklig gräns mellan regeringsärenden och andra ärenden. Rege-

ringsärenden äro dels sådana ärenden, som enligt grundlag, lag eller annan författning skola avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet eller i kommandoväg, dels ock andra ärenden, som måste i förvaltningsväg handläggas och beträffande vilka beslutanderätten icke genom särskilda bestämmelser överlåtits åt andra myndigheter (detta senare på grund av att all administrativ makt i princip tillhör Kungl. Maj:t).<sup>1</sup>

Att regeringsärenden icke kunna avgöras annat än av Kungl. Maj:t ligger i själva begreppet; sådana ärenden, som rättsligen få avgöras av annan myndighet, äro icke regeringsärenden. Men regeringsärenden kunna berövas denna sin karaktär och underläggas t. ex. departementschefernas eller de administrativa verkens avgörande. I de fall, då grundlag förbehåller Kungl. Maj:t ett avgörande, kan uppenbarligen vederbörande ärende icke förvandlas till departements- eller förvaltningsärende utan grundlagsändring. Då ett ärende är regeringsärende enligt lag, fordras för dess överförande till annan kategori antingen en lagändring eller ock ett generellt grundlagsstadgande, varigenom Kungl. Maj:t bemyndigas att delegera sin i lag stadgade beslutanderätt.<sup>2</sup> I övriga ärenden, rörande vilka kompetensbestämmingsrätten tillhör Kungl. Maj:t, kan däremot beslutande-

<sup>1</sup> Jfr Malmgren, a. a, sid. 11 f.; Widell, a. a, sid. 310 f.

<sup>2</sup> Med lag menas här givetvis av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt stiftade författningar.

rätten genom kungl. beslut överlåtas: detta kan tydligen ske genom bestämmelse i vederbörande författning, genom beslut in casu eller genom allmänna bestämmelser, varigenom skilda grupper av regeringsärenden förvandlas till departements- eller förvaltningsärenden.<sup>1</sup> — Motsvarande förhållande gäller tydligen beträffande t. ex. departementsärendens förvandling till regerings- eller förvaltningsärenden; sålunda kan t. ex. ej justitieministerns befogenhet enligt tryckfrihetsförordningen överföras till Kungl. Maj:t i statsrådet annat än genom grundlagsändring.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Beslut om fördelningen av anslag, som generellt ställts till Kungl. Maj:ts förfogande, torde kunna överlämnas åt underordnade myndigheter.

<sup>2</sup> Det torde slutligen böra anmärkas, att åtminstone tidigare till Kungl. Maj:t ställda framställningar i stor utsträckning behandlats som regeringsärenden, d. v. s. föredragits inför Kungl. Maj:t i statsrådet, även om något beslut ej varit behöfligt eller beslutanderätten tillkommit andra myndigheter. Genom kungl. beslut den 26 sept. 1921 har emellertid bestämts, dels att återkallelse, som avser ärende, vars prövning ankommer på Kungl. Maj:t i statsrådet, icke behöver för Kungl. Maj:t anmälas, dels att till Kungl. Maj:t ställd framställning i ärende, vars avgörande tillkommer underordnad myndighet, må utan föregående anmälan för Kungl. Maj:t överlämnas till denna myndighet.

---



#### IV. Ministerstyrelse i egentlig mening: dess former och utövning.

Ministerstyrelse i egentlig mening förekommer, såsom nämnt, enligt grundlag, lag och beslut av Kungl. Maj:t.

Grundlagsbestämmelser om ministerstyrelse förekomma endast i tryckfrihetsförordningen.<sup>1</sup> Enligt denna har chefen för justitiedepartementet att utöva en omfattande tillsyn över frågor rörande tryckfriheten och han har i en rad fall tillagts självständig beslutanderätt; före 1840 tillkommo dessa befogenheter hovkanslern. Sålunda har han att utöva tillsyn över skrifers allmän-  
görande och att för detta ändamål förordna ombud i olika orter (§ 4 1:o), att besluta om kvarstad och åtal<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Bestämmelsen i § 32 R. O. om granskning av riksdagsmännens fullmakter inför chefen för justitiedepartementet giver tydligen icke denne departementschef någon beslutanderätt.

<sup>2</sup> Erinras bör i detta sammanhang om att bestämmelsen i § 4:3 T. O. enligt vilken det åligger chefen för justitiedepartementet att, då han "anser förbrytelser emot denna lag sig yppa" överlämna vederbörande skrift till justitiekanslerns laga åtgärd, under senare tid givits den tolkningen, att en diskretionär prövningsrätt här föreligger; d. v. s. även om justitieministern anser ett lagbrott vara för handen är han icke ovillkorligen skyldig att överlämna saken för laga åtgärd till justitiekanslern.

å skrifter i ett stort antal fall (§ 4 3:o, 10:o) och att handlägga s. k. ordningsmål; till ordningsmålen räknas enligt grundlagen (§ 4 4:o) mål om anläggning av boktryckeri utan anmälan och om föryttrande av skrift utan att boktryckarnamn, tryckningsort eller årtal äro utsatta samt i praxis vissa andra mål (utgivande av periodisk skrift utan att boktryckare innehar tillståndsbevis, underlåtenhet av boktryckare att avlämna arkivexemplar m. m.).<sup>1</sup> I ordningsmålen har chefen för justitiedepartementet befogenhet att pliktfälla vederbörande, varvid rätt till besvär i högsta domstolen föreligger; dessa fall, då chefen för justitiedepartementet i själva verket utövar en judiciell funktion, äro de enda ministerstyrelsebeslut, beträffande vilka besvär rätt är stadgad.

De i tryckfrihetsförordningen givna bestämmelserna om ministerstyrelse voro länge de enda förekommande. Först under senare hälften av 1800-talet tillkommo, huvudsakligen genom beslut av Kungl. Maj:t, nya bestämmelser om ministeriell beslutanderätt. Ministerstyrelsen har dock även under senare tid haft karaktären av ren undantagsföreteelse. Någon stadig ökning av området för statsrådets beslutanderätt har icke ägt rum; såsom av den följande redogörelsen framgår ha åtskilliga tidigare förefintliga stadganden om ministerstyrelse sedermera upphört att gälla. Detta förhållande

---

<sup>1</sup> Jfr *Malmgren* a. a. sid. 199. — Jfr även *T. F. O.* § 1. 4: o.

torde till väsentlig del bero på den kritik av ministerstyrelseprincipen, som vid olika tillfällen framkommit och som i det följande kapitlet närmare skall beröras.

Enligt av Konungen och riksdag gemensamt stiftad lag torde departementschef endast i ett fall äga självständig beslutanderätt. Chefen för ecklesiastikdepartementet har jämlikt 1889 års lag om dövstumundervisningen befogenhet att utse censorer för examina vid här ifrågavarande undervisningsanstalter samt att anvisa var provår skall genomgå.<sup>1</sup> Ifrågavarande lag tillkom i anledning av ett kungl. förslag, som endast förelades riksdagen för yttrande, men som på riksdagens begäran erhöll karaktären av lag.

Enligt en tidigare av konung och riksdag gemensamt beslutad författning hade chefen för finansdepartementet viss beslutanderätt. I 1874 års kungörelse angående enskilda banker med rätt att utgiva egna banksedlar — en författning, som jämväl föll inom området konungens ekonomiska lagstiftningsmakt,<sup>2</sup> men beträffande vilken konungen i framställt förslag uttryckligen anhållit om riksdagens medverkan — stadgades nämligen, att chefen för finansdepartementet skulle äga rätt att besluta inspektion av vederbörande banker, att av bankstyrelserna kräva erforderliga upplysningar och att fastställa

<sup>1</sup> Lag ang. dövstumundervisningen 31 maj 1889 §§ 42, 45 (S. F. S. nr 27). Här ifrågavarande spörsmål berördes ej av vederbörande utskott eller under kammardebatterna.

<sup>2</sup> Jfr Thulin, Om konungens ekonomiska lagstiftning, sid. 129 f.

formulär för bankernas månatliga redogörelser.<sup>1</sup> Vid bankinspektionens inrättande 1906 bortföllu dessa bestämmelser.

Ministerstyrelse enligt beslut av Kungl. Maj:t är stadgad dels i de för departementen gällande instruktionerna, dels i olika specialförfattningar.

Enligt instruktionen för befattningshavarna i statsdepartementen — med undantag för utrikesdepartementet — utövas chefskapet över personalen av departementschefen, som har att bestämma om arbetsfördelningen inom departementet, som förordnar vissa lägre ordinarie tjänstemän och den icke ordinarie personalen och i motsvarande fall prövar ansökningar om avsked, samt avgör vissa mindre disciplinmål och beslutar i åtskilliga semester- och tjänstledighetsfrågor.<sup>2</sup> Enligt instruktionen för utrikesdepartementet har ministern för utrikes ärenden i vissa fall en motsvarande beslutanderätt.<sup>3</sup> Denne minister har därjämte enligt konsulatförordningen

---

<sup>1</sup> Kung. ang. enskilda banker med rätt att utgiva egna banksedlar 12 juni 1874 § 19 (S. F. S. nr 44). Ej heller i detta fall berördes frågan om ministerstyrelse vid lagens antagande. Dessa befogenheter hade tidigare förbehållit Kungl. Maj:t; jfr Kung. 20 maj 1864 (S. F. S. nr 31).

<sup>2</sup> Instr. för befattningshavarna i statsdepartementen 31 dec. 1921 §§ 3, 5, 14, 16, 18—20 (S. F. S. nr 744 jfr S. F. S. 1922, nr 568, 1925, nr 320).

<sup>3</sup> Instr. för utrikesdepartementet 12 sept. 1919 §§ 39, 43 (S. F. S. nr 643, jfr S. F. S. 1922, nr 833) jfr kung. ang. antagande och utbildning av attachéer i utrikesdepartementets tjänst 12 sept. 1919 (S. F. S. nr 644).

att förordna och avskeda vissa tjänstemän, bl. a. olönade vicekonsuler samt att beträffande konsults-tjänstemän avgöra vissa tjänstledighets- och disciplin-frågor.<sup>1</sup> Ifrågavarande befogenheter ha i regel tillkommit departementscheferna även enligt tidigare efter departementalreformen beslutade författningar.

Beträffande kommittéer ("kommitté, kommission eller sakkunnig, som för utredning av viss fråga av Kungl. Maj:t förordnats eller jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande av departementschef eller myndighet tillkallats") ha samtliga departementschefer enligt författningar av 1921 beslutanderätt i vissa särskilda fall. Så få ej mera omfattande undersökningar av kommittéerna igångsättas utan vederbörande departementschefs bemyndigande; likaledes måste sådant bemyndigande inhämtas för företagande av vissa resor samt för tryckning av kommittébetänkanden.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> För. ang. konsulatväsendet 24 september 1906 §§ 8, 75, 83, 84 (S. F. S. nr 78).

Det har gjorts gällande (av S. S. A. Hedin i K. U. 1885 nr 15, sid. 12 f.) att bestämmelsen om rätt för ministern för utrikes ärendena att utnämna olönade konsuler skulle vara grundlagsstridig, när dessa skulle vara "agenter för handeln" och alltså förtroendeämbetsmän enligt § 35 RF. Uppenbart är emellertid att § 35 endast åsyftar svenska ämbetsmän.

<sup>2</sup> Kung. med vissa bestämmelser ang. kommittéer 29 aug. 1921 (S. F. S. nr 517) och med vissa bestämmelser ang. tryckning för statens räkning (S. F. S. nr 578).

Här nedan uppräknas de fall, då särskilda departementschefer enligt Kungl. Maj:t utfärdad föriattning tillagts självständig beslutanderätt.<sup>1</sup>

Vad beträffar försvarsdepartementens chefer är främst att märka, att dessa i regel bekläts med en viss självständig befälsrätt. Enligt tidigare stadganden förefunnos generella bestämmelser härom. Så förklarades beträffande chefen för lantförsvarsdepartementet i ett cirkulär av 11 januari 1859, att denne skulle "vara närmast oss befälhavare för vår armé och honom i sådan egenskap tillkomma att med chefs makt och myndighet avgöra fråga som röra disciplinen".<sup>2</sup> Detta stadgande upphävdes sedermera genom ett cirkulär den 5 april 1889 och ersattes av följande bestämmelse: "Där konungen finner gott så bestämna, skall chefen för lantförsvarsdepartementet närmast under konungen och i hans namn utöva befälet över krigsmakten till lands".<sup>3</sup>

— Ungefär samma utveckling har försiggått beträffande

<sup>1</sup> Följande uppräkning är kanske ej alldeles fullständig; upplysningar i ämnet ha emellertid sökts i samtliga departement.

<sup>2</sup> Denna bestämmelse, och särskilt orden om departementschefens befogenhet att avgöra disciplinfrågor, synes ha tillkommit av rent tillfälliga speciella skäl; jfr justitieombudsmannens ämbetsberättelse 1859, sid. 131 ff. Cirkuläret i S. F. S. 1859, nr 2.

<sup>3</sup> Cirk. till samtliga generalbefälhavare m. fl. (S. F. S. 1889, nr 12). Stadgandets lydelse förklaras av att det avsågs skola ersätta 1859 års bestämmelse. I och för sig är det tydligen meningslöst att i ett särskilt kungl. cirkulär framhålla, att konungen har befogenhet att, där han så finner lämpligt, fatta visst beslut.

sjöförvarsdepartementet; 1899 beslutades för chefens för detta departement vidkommande samma bestämmelse som 1889 i fråga om chefen för lantförvarsdepartementet.<sup>1</sup>

1889 och 1899 års bestämmelser innebära helt enkelt, att det ankommer på Kungl. Maj:t att bestämma, om försvarsdepartementens chefer skola beklädas med särskild befälsrätt eller ej. I praxis hava de departementschefer, som varit militärer, i samband med sin utnämning bekläts med dylik befälsrätt; så har däremot icke skett i fråga om civila departementschefer. Samma ordning har tillämpats jämväl efter de båda försvarsdepartementens sammanslagning.<sup>2</sup>

Innebörden av ifrågavarande befälsrätt är synnerligen obestämd. I praktiken har densamma, enligt uppgift,

<sup>1</sup> Jfr statsrådsprotokollet över sjöförvarsärenden den 1 april 1845, enligt vilket "chefsbefattningen vid Kungl. Maj:ts Flotta i vad Reglementet för Styrelsen och Ekonomien vid stationerna av Flottan den 28 september 1836 därom föreskriver tillkommer Chefen för Sjöförvarsdepartementet i denna dess egenskap och såsom tillika Föredragande i kommandoärenden för Flottan", samt regl. för Flottan 8 dec. 1899 § 184, där den beträffande armén 1889 beslutande bestämmelsen upprepas beträffande marinen.

<sup>2</sup> Det må anmärkas, att Reuterskiöld (Om kommandomål och högsta befälet över krigsmakten, sid. 58 f.) gör gällande, att denna befälsrätt skulle kunna anses grundad på den rätt att utfärda "föreskrifter och erinringar", som i analogi med § 38 regeringsformen anses tillkomma cheferna för försvarsdepartementen i kommandomål. Om den i det föregående givna tolkningen av § 38 godtages, kan denna uppfattning tydligt ej anses riktig.

endast i sällsynta undantagsfall begagnats. Någon egentlig reell betydelse torde förevarande stadganden därför icke ha ägt.

Saken har vid ett tillfälle blivit föremål för diskussion i riksdagen. Chefen för lantförsvarsdepartementet hade i vissa skrivelser till chefer för olika truppförband uttalat sitt ogillande av den lindriga straffpåföljd, som i anledning av förekommande missförhållanden ådömts. Efter en interpellation av S. A. Hedin förklarade statsministern, att chefen för lantförsvarsdepartementet i dessa fall endast begagnat den honom tillkommande befälsrätten; Hedin gjorde, med utgångspunkt från sin allmänna uppfattning om grundlagsstridigheten av varje form av ministerstyrelse, gällande, att bestämmelserna om befälsrätt vore inkonstitutionella.<sup>1</sup> — I själva verket synes det vara naturligt att i dessa skrivelser se endast sådana icke-förbindande uppmaningar, varom förut i annat sammanhang talats; frågan synes dock ej vara av större intresse.

Chefen för försvarsdepartementet äger därjämte självständig beslutanderätt i ett fåtal mera speciella fall. Sålunda har han att antaga och entlediga mariningeniörselever och mariningeniöraspiranter och att utnämna mariningeniörsstipendiater.<sup>2</sup> Han antager och meddelar avsked för flottans reservkadetter samt befordrar reserv-

<sup>1</sup> Jfr A. K. 1898, nr 40, sid. 2 f.; nr 41, sid. 52 ff.

<sup>2</sup> Kung. ang. antagning av mariningeniörselever etc. 13 okt. 1905, §§ 2, 11, 19, 30 (S. F. S. nr 63).



kadetter till flaggkadetter i flottans reserv.<sup>1</sup> Slutligen utövar han högsta inseedet över sjökrigsskolan<sup>2</sup> och över sjökrigshögskolan,<sup>3</sup> befogenheter, som emellertid ej enligt vederbörande författningar medföra beslutanderätt i särskilda fall.

Enligt 1928 års kungörelse angående svensk författningssamling, som i huvudsak upprepar tidigare bestämmelser, har chefen för justitiedepartementet att för vissa grupper av författningar och beslut enligt angivna direktiv bestämma, om införande i författningssamlingen skall äga rum. Dylikt beslut skall träffas efter samråd med vederbörande departementschef. Likaledes förordnar chefen för justitiedepartementet författningssamlingens utgivare, bestämmer om utgivande av register över samlingen samt om utdelning av densamma. Slutligen äger han även att meddela närmare föreskrifter i avseende å verkställigheten av i kungörelsen givna bestämmelser.<sup>4</sup>

Chefen för socialdepartementet har i tre punkter tillagts självständig beslutanderätt. I polisreglementet stadgas, att, om de för ordningens upprätthållande inom ett län disponibla poliskrafterna icke visa sig tillräck-

---

<sup>1</sup> Brev den 4 sept. 1926, §§ 5, 9, gen. ord. nr 1,083 1926 § 12 (ej i S. F. S.).

<sup>2</sup> Regl. för sjökrigsskolan 1 juli 1927, § 3 (S. F. S. nr 305).

<sup>3</sup> Regl. för sjökrigshögskolan 17 sept. 1923, § 3 (S. F. S. nr 359).

<sup>4</sup> Kung. ang. svensk författningssamling 4 jan. 1928. (S. F. S. nr 1).

liga "har länsstyrelsen att därom göra anmälan hos chefen för socialdepartementet, som äger att från annat län tillkalla reservpolispersonal..."<sup>1</sup> Före det nuvarande polisreglementets tillkomst förefanns i viss utsträckning en motsvarande befogenhet; i de avtal angående tillhandahållande av reservpolisstyrka, som avslutats mellan staten och vissa städer, stadgades, att rekvisition av polishjälp från vederbörande stad till plats inom eller utom det län, vartill staden hörde, under vissa villkor kunde göras av chefen för social- (förut civil-) departementet.<sup>2</sup> Den i polisreglementet stadgade befogenheten innefattar uppenbarligen ett av de reellt mera betydelsefulla fallen av ministerstyrelse enligt svensk rätt. Socialministern kan, under förbehåll av att anmälan från länsstyrelsen göres, rekvirera polishjälp från annat län och bestämmer härvid från vilket län hjälp skall begäras och hur stor hjälp, som skall anses erforderlig.

I den 1927 utfärdade kungörelsen angående skjutvapen m. m. bestämmes, att tillstånd att till riket införa

<sup>1</sup> Polisreglemente för riket 26 sept. 1926, § 6 (S. F. S. nr 407).

<sup>2</sup> Utredning angående omorganisation av polisväsendet i riket (av S. Linnér), sid. 69, 379. Å sid. 69 är befogenhetens omfattning ej fullt riktigt angiven, då det sägs, att chefen för socialdepartementet ägde begära polishjälp till plats utom vederbörande län. Av det bilagda avtalet framgår, att även begäran om polishjälp till plats inom det län, vartill staden hörde, i vissa fall kunde framställas av departementschefen, men ej av länsstyrelsen.

vapen och ammunition i regel måste begäras av chefen för socialdepartementet; "utan tillstånd av chefen för socialdepartementet må ej någon till riket införa skjutvapen eller ammunition."<sup>1</sup>

Slutligen har chefen för socialdepartementet att bestämma om pedagogisk inspektion av anstalter för bildbara sinnesslöa.<sup>2</sup>

Chefen för kommunikations- (tidigare civil) departementet äger att i de fall, då denna befogenhet icke tillkommer järnvägsstyrelsen, besluta om beviljande av fria resor och transporter på statens järnvägar.<sup>3</sup>

Chefen för ecklesiastikdepartementet har att utse censorer för examina vid Syd-svenska gymnastikinstitutet och Arvedsons gymnastiska institut samt att fastställa formulär till examensbevis vid nämnda institut.<sup>4</sup>

I det följande redogöres för vissa tidigare gällande bestämmelser om beslutanderätt för särskilda departementschefer.

Chefen för sjöförsvarsdepartementet ägde enligt 1872 och 1902 års stadgar för sjökrigsskolan en ganska vidsträckt självständig beslutanderätt i fråga om styrelsen

<sup>1</sup> Kung. med vissa bestämmelser angående skjutvapen och ammunition 26 juli 1927, § 9 (S. F. S. nr 338).

<sup>2</sup> Kung. ang. understöd åt anstalter för bildbara sinnesslöa etc., 24 okt. 1919, § 2 (S. F. S. nr 659) med ändringar den 9 nov. 1922 (S. F. S. nr 526).

<sup>3</sup> Brev till järnvägsstyrelsen den 20 mars 1908 (ej i S. F. S.)

<sup>4</sup> Res. 29 jan. 1909 och 9 mars 1917 (ej i S. F. S.),

av denna läroanstalt. Enligt 1872 års författning stod skolan under hans "överstyrelse"; han utsåg alla lärare, bestämde antalet kadetter samt antog och relegerade dylika, meddelade i en särskild ordningsstadga bestämmelser om straff för eleverna m. m. I det hela synes stadgan ha förutsatt, att alla beslut, som ej kunde fattas av skolans chef, skulle meddelas av departementschefen.<sup>1</sup> Enligt 1902 års författning begränsades departementschefens befogenhet, men han ägde fortfarande rätt att utse vissa lärare och andra tjänstemän samt att bestämma antalet elever.<sup>2</sup> 1911 övergingo ifrågavarande befogenheter till Kungl. Maj:t; departementschefen skulle endast, liksom enligt nu gällande reglemente, hava "högsta inseendet" över skolan.<sup>3</sup>

Chefen för civildepartementet hade enligt bestämmelser av år 1859 befogenhet att utse kartografbiträden; denna befogenhet upphörde vid inrättandet av rikets allmänna kartverk 1894.<sup>4</sup> Enligt författning av 1865 ägde han att förordna och entlediga lantbruksingenjörer; denna uppgift överfördes på lantbruksstyrelsen vid dennas inrättande 1889.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Stadga för sjökrigsskolan 27 mars 1872 §§ 2, 3, 8, 10, 13, 17—19, 29, 30 (S. F. S. nr 22).

<sup>2</sup> Stadga 25 apr. 1902 §§ 3 9, 12, 16, 19—21, 41, 63 (S. F. S. nr 38).

<sup>3</sup> Regl. 28 apr. 1911 (S. F. S. nr 59).

<sup>4</sup> Skrivelse 16 dec. 1859 (S. F. S. nr 69).

<sup>5</sup> Regl för de i statens tjänst anställda lantbruksingenjörer 8 dec. 1865 § 1 (S. F. S. nr 76) samt 13 dec. 1889 § 2 (S. F. S. nr 58).

Enligt 1882 och 1902 års instruktioner för Sveriges geologiska undersökning kunde chefen för civil-, resp. jordbruksdepartementet utse vissa tjänstemän vid denna undersökning, enligt den tidigare författningen endast geologer, enligt den senare jämväl aktuarie och amanuens.<sup>1</sup> Departementschefen kunde jämväl under angivna villkor suspendera eller avskeda ifrågavarande tjänstemän. Sedan 1909 utövas dessa befogenheter av Kungl. Maj:t.<sup>2</sup>

Befogenheten att utse kontrollanter för undersökning av eldfarliga oljor, som tidigare tillhört kommerskollegium,<sup>3</sup> överflyttades 1885 på chefen för civildepartementet, som även bestämde antalet dylika kontrollanter.<sup>4</sup> I samband med den senaste departementalreformen återgick ifrågavarande befogenhet till kommerskollegium.<sup>5</sup>

Samma departementschef ägde enligt författningar av år 1886 vissa befogenheter i avseende å kontroll över försäkringsanstalter. Sålunda ägde han att förordna ombud för inspektion av dylika anstalter, att fastställa formulär för års- och kvartalsredogörelser för desamma samt att, ifråga om utländska försäkringsanstalter,

---

<sup>1</sup> Instr. 2 juni 1882 §§ 5, 20, 21 (S. F. S. nr 31) samt 8 dec. 1902 §§ 3, 17, 18 (S. F. S. nr 116).

<sup>2</sup> Instr. 10 dec. 1909 § 3 (S. F. S. nr 186).

<sup>3</sup> Enl. för. 26 nov. 1875 § 43 (S. F. S. nr 97).

<sup>4</sup> Kung. om kontrollanter för undersökning av eldfarliga oljor etc. 27 mars 1885 § 1 (S. F. S. nr 18).

<sup>5</sup> Kung. 31 dec. 1919 § 1 (S. F. S. nr 826).

förordna om åtal i vissa fall.<sup>1</sup> Därjämte skulle en rad i vederbörande författningar föreskrivna anmälningar o. dyl. göras till chefen för civildepartementet. Dessa befogenheter bortfölla i samband med försäkringsinspektionens inrättande 1903.<sup>2</sup>

Samma departementschef hade enligt skilda författningar 1886—1888 att lämna lantbruksakademiens förvaltningskommitté bemyndigande att anordna inspektion av med statsmedel inrättade frökontrollanstalter,<sup>3</sup> lägre lantbruksskolor<sup>4</sup> och kemiska stationer för jordbrukets och näringarnas behov.<sup>5</sup> Inspektionsbefogenheten överfördes år 1889 på lantbruksstyrelsen.<sup>6</sup>

Chefen för finansdepartementet ägde enligt författning av 1876 att i vissa fall utse tillförordnad kontrollör i kontrollverket.<sup>7</sup> Enligt bestämmelser av år 1884 fick han befogenhet att utse justerare av mått och vikt och av brännvinsprovningssinstrument samt justeringskontrollörer.<sup>8</sup> Motsvarande uppgifter övergingo 1907 på kontroll- och justeringsstyrelsen.<sup>9</sup>

<sup>1</sup> Kung. ang. anordnande av tillsyn å inländska försäkringsanstalter 22 okt. 1886 §§ 2, 6 samt Kung. ang. villkoren för utländsk försäkringsanstalts rätt att här i riket driva försäkringsrörelse §§ 9, 13, 15 (S. F. S. nr 80).

<sup>2</sup> Lag om försäkringsrörelse 31 aug. 1903 § 165 och lag om utländsk försäkringsanstalts rätt att driva försäkringsrörelse här i riket 24 juli 1903 § 22 (S. F. S. nr 94).

<sup>3</sup> Regl. 12 nov. 1886 § 7 (S. F. S. nr 78).

<sup>4</sup> Regl. 11 juni 1887 § 30 (S. F. S. nr 40).

<sup>5</sup> Regl. 10 maj 1888 § 7 (S. F. S. nr 25).

<sup>6</sup> Kung. 13 dec. 1889 (S. F. S. nr 59).

<sup>7</sup> Instr. för kontrollverket 8 dec. 1876 (S. F. S. nr 56).

<sup>8</sup> Instr. för justerare 31 okt. 1884 § 2 (S. F. S. nr 60).

<sup>9</sup> Jfr instr. för justerare 15 nov. 1907 (S. F. S. nr 125).

Chefen för finansdepartementet ägde tidigare jämväl vissa befogenheter i avseende å kontrollen över brännvinsbrännerier, vitbetssockerfabriker och maltdrycksbryggerier. Sålunda erhöll han 1887 rätt att inkalla överkontrollörer för brännvinsbrännerierna till tjänstgöring, att bestämma de områden, inom vilka denna tjänstgöring skulle äga rum, att inkalla biträdande överkontrollörer m. m.<sup>1</sup> I huvudsak motsvarande befogenheter erhöll han 1893 beträffande överkontrollörerna för vitbetssockerfabrikerna<sup>2</sup> och 1903 ifråga om överkontrollörerna för maltdrycksbryggerierna.<sup>3</sup> Motsvarande befogenheter överfördes sedermera, enligt författningar 1907 och 1908, till kontroll- och justeringsstyrelsen.

Enligt författningar av år 1862 och senare år hade chefen för ecklesiastikdepartementet en rad befogenheter beträffande mogenhetsexamina. Sålunda bestämde han tiden för dessa examina samt ämnena för de skriftliga proven, fördelade privatisterna på olika läroverk och bestämde censorernas tjänstgöringsområden.<sup>4</sup> Enligt bestämmelser av år 1875 hade han att fördela provårs-

<sup>1</sup> Ordningsstadga 13 juli 1887, § 10 (S. F. S. nr 45).

<sup>2</sup> Ordningsstadga 19 maj 1893 § 1 (S. F. S. nr 40) och ordningsstadga 9 juni 1905 § 39 (S. F. S. nr 37).

<sup>3</sup> Ordningsstadga 26 juni 1903 §§ 39, 40 (S. F. S. nr 63) samt Ordningsstadga 3 april 1908 § 10 (S. F. S. nr 25).

<sup>4</sup> Stadga ang. avgångsexamen vid rikets högre elementarläroverk 11 april 1862 §§ 2, 4, 16, 19, (S. F. S. nr 25). Instr. 28 febr. 1879 (ej i S. F. S.). Stadga ang. mogenhetsprovning vid rikets högre allmänna läroverk 22 mars 1895 §§ 2, 14, 15. (S. F. S. nr 25).

kandidater på vederbörande läroverk samt att utse föreståndare för den teoretiska kurs, som ingick i provårskursen; beträffande föreståndarskapet för motsvarande praktiska kurs fanns stadgat, att detsamma skulle handhavas av läroverkens rektorer, men att ecklesiastikministern, om han funne "hinder möta för en sådan anordning", ägde till föreståndare utse annan lärare.<sup>1</sup> Samtliga dessa befogenheter övergingo år 1905 på den då inrättade överstyrelsen för rikets allmänna läroverk.<sup>2</sup>

Av den givna redogörelsen framgår, att ett relativt stort antal bestämmelser om ministerstyrelse tillkommo under 1860—1880-talen; under denna period synes man i skilda regeringar ha haft uppmärksamheten riktad på möjligheten att överlåta beslutanderätt till departementscheferna, vilket bestyrkes av att vid två tillfällen, 1868 och 1885, propositioner framlades om denna rätts grundlagsfästade. Sedermera synes en tendens i motsatt riktning ha gjort sig gällande: detta kan antagas bero dels på den kritik, som i riksdagen vid olika tillfällen framstälts mot ministerstyrelseprincipen, dels på att nya centrala verk i stor utsträckning inrättats, till vilka ärenden kunnat överföras. Under senare tid ha endast ett fåtal bestämmelser om ministeriell beslutanderätt tillkommit.

<sup>1</sup> Stadga ang. anordningen av .... provår 16 juni 1875 §§ 3, 6, (S. F. S. nr 41).

<sup>2</sup> Jfr Instr. för överstyrelsen för rikets allmänna läroverk 28 okt. 1904 § 5 (S. F. S. nr 62) och Kung. ang. provår etc. 2 juni 1905 §§ 4, 6, (S. F. S. nr 26).



Utom i nämnda fall, då i skilda författningar införts bestämmelser om ministerstyrelse, förekommer självständig beslutanderätt för departementscheferna enligt av Kungl. Maj:t givna mera tillfälliga bemyndiganden.

De märkligaste exemplen härpå torde vara de talrika fall, i vilka vederbörande departementschef bemyndigas att tillkalla sakkunniga för utredning av särskilda spörsmål. Under det att tidigare det var praxis, att alla utredningskommittéer tillsattes av Kungl. Maj:t, har det på senare tid blivit allt vanligare, att Kungl. Maj:t bemyndigar departementschefen att utse "sakkunniga" — i detta fall torde alltid detta uttryck, ej ordet kommitté, begagnas — att "inom departementet" verkställa vederbörande utredning. Redan från början av 1870-talet finnes ett exempel på dylikt bemyndigande.<sup>1</sup> Till en början synes denna anordning dock endast ha anlåtats för mindre betydelsefulla utredningar. Under senare år har däremot praxis gått i den riktningen, att det övervägande flertalet utredningskommittéer tillsätts på detta sätt; endast i enstaka fall utses kommittéernas ledamöter direkt av Kungl. Maj:t.<sup>2</sup> I regel fastställas dock de huvudsakliga direktiven för utredningsarbetet genom konseljbeslut.

---

<sup>1</sup> Jfr härom samt rörande denna praxis' orsaker och tidigare utveckling Hesslén. Det svenska kommittéväsendet, Uppsala 1927, sid. 128 ff.

<sup>2</sup> Jfr t. ex. Berättelse om vad i rikets styrelse.... sig tilldragit 1928, sid. 19—87.

Gentemot dylika av departementschefen tillsatta och "inom departementet" arbetande sakkunniga intager departementschefen en helt annan ställning än gentemot av Kungl. Maj:t utsedda kommittéer. I princip måste han, då de sakkunniga skola verkställa sin utredning "inom departementet", anses äga samma dirigerande befogenhet som ifråga om departementets egna tjänstemän. Han kan alltså, inom ramen för de vid bemyndigandet meddelade bestämmelserna, giva de sakkunniga närmare direktiv och överhuvud utöva en viss ledning av de sakkunnigas arbete; stundom antydes ock detta förhållande direkt i de av Kungl. Maj:t givna bemyndigandena, stundom ingår i dessa generell befogenhet för departementschefen att fastställa direktiv.<sup>1</sup> Av de sakkunniga utarbetade betänkanden ställas till departementschefen, icke — såsom de kungl. kommittéernas — till Kungl. Maj:t; härav följer, att det ankommer på departementschefens bedömande, huruvida föredragning inför Kungl. Maj:t av dessa betänkanden skall äga rum eller ej.

Ifrågarande praxis torde säkerligen — i olikhet mot flertalet andra former av ministerstyrelse — stå i visst sammanhang med statsskicket parlamentarisering. Att befogenheten att tillsätta och leda de betydelsefulla beredande organ, som utredningskommittéerna utgöra, i

---

<sup>1</sup> Jfr t. ex. nyssnämnda Berättelse sid. 20 (ang. 1926 års Förstakammarsakkunniga), sid. 23 (ang. sakkunniga för processreformens ekonomiska förberedande).

det stora flertalet fall överföres till departementscheferna, kan knappast fattas annat än som ett indirekt erkännande av den förskjutning av de reala maktförhållandena, som parlamentarismen medfört.

Vanligt är, att vederbörande departementschef bemyndigas att i skilda avseenden företråda staten i fråga om de bolag, i vilka staten, särskilt under senare år, engagerats. Så har chefen för finansdepartementet enligt ett redan år 1915 beslutat bemyndigande befogenhet att utöva rösträtt för de staten tillhöriga aktierna i aktiebolaget Svenska tobaksmonopolet. Här föreligger tydligen en mycket betydande självständigbeslutanderätt.<sup>1</sup> I fråga om det numera i likvidation varande aktiebolaget Svenska Stenkolsaktiebolaget Spetsbergen ägde chefen för handelsdepartementet befogenhet att utse ombud att utöva rösträtt för kronans aktier. Likaså är det brukligt, att vederbörande departementschef bemyndigas att sluta avtal med bolag av detta slag. I regel torde dock i dessa fall i statsrådsprotokollen intagas tämligen fullständiga instruktioner.

Slutligen förekomma en del spridda fall, i vilka det är vanligt, att departementschefen bemyndigas träffa avgörande. Så får i samband med de årliga besluten om fördelning av idrottsanslag på olika föreningar chefen för ecklesiastikdepartementet alltid befogenhet att tillsätta revisorer för granskning av anslagens an-

<sup>1</sup> Jfr dåvarande chefens för finansdepartementet yttrande i A. K. 1926, nr 37, sid. 37 f.

vändning. Vid beslut i lotteriärenden givas i praxis regelmässigt vissa bemyndiganden till chefen för handelsdepartementet: denne utser kommittéer i penninglotterier, godkänner föreståndare för dylika lotterier och förordnar ombud i större varulotterier.

Ett speciellt förhållande föreligger i några fall, då enligt givna bestämmelser av Kungl. Maj:t utsedda ombud i vissa företag skola, då de finna någon omständighet påkalla Kungl. Maj:ts uppmärksamhet, härom göra anmälan hos vederbörande departementschef. Frågan uppstår då, om departementschefen är skyldig att inför Kungl. Maj:t föredraga en dylik anmälan eller ej.

Ett flertal bestämmelser av denna art förekomma i samband med de särskilda föreskrifter, som reglera statens förhållande till tobaksmonopolet och Vin- och spritcentralen. Så t. ex. stadgas i instruktionen för de av Kungl. Maj:t utsedda ledamöterna i styrelsen för aktiebolaget Svenska Tobaksmonopolet, § 9: "Finner av Kungl. Maj:t utsedd ledamot i bolagets styrelse något av bolaget eller styrelsen fattat beslut stridande emot gällande bestämmelser angående statens tobaksmonopol eller mot föreskrifterna i den för bolaget gällande ordningen eller det mellan svenska staten och bolaget avslutade kontraktet eller anser han eljest i bolagets förvaltning något hava förekommit, som kan anses påkalla Kungl. Maj:ts uppmärksamhet, har han att ofördröjligen därom göra anmälan hos chefen för finans-

departementet.”<sup>1</sup> I huvudsak samma bestämmelser gälla för de av Kungl. Maj:t utsedda ledamöterna och den av Kungl. Maj:t utsedda jourhavande direktören i aktiebolaget Vin- och spritcentralen.<sup>2</sup> Liknande stadgande återfinnas i instruktionerna för de av Kungl. Maj:t utsedda revisorerna i nämnda bolag.<sup>3</sup>

Frågan om dessa bestämmelsers innebörd aktualiserades genom en konstitutionsutskottsanmärkning vid 1926 års riksdag. Jourhavande direktören i Aktiebolaget Vin- och spritcentralen hade under hänvisning till ifrågavarande bestämmelse i sin instruktion i skrivelse till chefen för finansdepartementet anmält ett av bolagets styrelse fattat beslut; denna anmälan blev icke av departementschefen föredragen inför Kungl. Maj:t. Konstitutionsutskottet gjorde gällande, att så borde ha skett: ”enligt utskottets mening åligger det chefen för finansdepartementet att, då jourhavande direktören till honom gör anmälan om något som i bolagets förvalt-

<sup>1</sup> Instr. 26 februari 1915, återfinnes i prop. nr 192 vid 1924 års riksdag, sid. 129.

<sup>2</sup> Instr. 20 juni 1924 § 4 resp. § 6; se Förvaltnings- och revisionsberättelser för år 1925, Aktiebolaget Vin- och spritcentralen, Stockholm 1926, sid. 42, 46.

<sup>3</sup> Instr. 26 feb. 1915 § 5 och 20 juni 1924 § 5 (jfr nyssnämnda prop. och berättelse, resp. sid. 131 och 44). — Dessa bestämmelser äro något annorlunda formulerade än de förut nämnda. Så heter det i instr. för revisorerna i Tobaksmonopolet: ”Finner dylik revisor under löpande förvaltningsår eljest anledning till anmärkning förekomma eller åtgärd från statens sida vara erforderlig, skall han likaledes därom ofördröjligen göra anmälan hos chefen för finansdepartementet.”

ning förekommit av beskaffenhet att anses påkalla Kungl. Maj:ts uppmärksamhet, inför Kungl. Maj:t föredraga en sådan anmälan".<sup>1</sup> I kammardebatterna gjordes på vissa håll gällande, att här föreläge ett utslag av egenmäktig ministerstyrelse.<sup>2</sup> Å andra sidan hävdade departementschefen att någon föredragningsplikt i detta fall ej kunde anses vara för handen.<sup>3</sup>

Saken synes i själva verket icke synnerligen tvivelaktig. Kungl. Maj:ts ifrågavarande ombud skola göra anmälan, då ett beslut anses påkalla Kungl. Maj:ts uppmärksamhet; häri ligger tydligen tanken, att Kungl. Maj:t eventuellt skulle anse en åtgärd i anledning av beslutet påkallad. Men denna anmälan skall ställas till chefen för finansdepartementet, icke till Kungl. Maj:t. Detta senare stadgande vore meningslöst, därest anmälan under alla förhållanden måste föredragas inför Kungl. Maj:t; i detta fall borde ha bestämts, att anmälan skulle ställas till konungen, varefter det i vanlig ordning ankommit på departementschefen att bereda ärendet för föredragning. Bestämmelsen måste därför tolkas så, att det ankommer på chefen för finansdepartementet att bedöma, huruvida den uppfattning om saken, från vilken vederbörande statsombud utgår vid sin anmälan,

<sup>1</sup> K. U. 1926, nr 29, sid. 14 f. — Jfr en liknande, reservationsvis framförd anmärkning 1921 (K. U. 1921, nr 42, sid. 79 ff., Reuterskiöld).

<sup>2</sup> Jfr särskilt F. K. 1926 nr 36, sid. 102 f. (Ljunggren) 107 ff. (Reuterskiöld).

<sup>3</sup> Jfr särskilt A. K. 1926, nr 37, sid. 36 ff. (Wigforss).

är riktig, och att på grundval av detta bedömande avgöra, huruvida anmälan bör föredragas. Principiellt föreligger alltså samma förhållande, som då, utan anknytning till särskild bestämmelse, viss framställning göres till en departementschef och denne har att diskretionärt bedöma, huruvida saken bör framläggas för Kungl. Maj:t.<sup>1</sup>

Det må jämväl framhållas, att det ansetts ligga i sakens natur, att en del rena expeditionsåtgärder, såsom meddelande av upplysningar, överlämnande av handlingar, introduktions- och rekommendationsbrev, vissa inbjudningar till kongresser o. s. v. ankomma på departementscheferna såsom representanter för de olika förvaltningsgrenarna.<sup>2</sup> I dessa fall kan man tydligen ej tala om någon egentlig beslutanderätt.

Det må slutligen erinras, att i enstaka fall förekommit, att departementschef begagnat sin ämbetsställning till vidtagande av åtgärder, som kommit att framstå såsom bindande beslut, ehuru de fallit utom området för departementschefens befogenhet och sålunda juridiskt äro ogiltiga. Vissa sådana åtgärder ha inom konstitutionsutskottet uppmärksammats.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Det må tilläggas, att K. U:s anmärkning 1926 dock synes ha lett till åsyftat resultat. På hösten 1927 inkom från t. f. jourhavande direktören i Vin- och spritcentralen en ny anmälan av samma art som den tidigare — för övrigt även sakligt av motsvarande innehåll; denna anmälan föredrogs inför Kungl. Maj:t den 9 sept. 1927, endast för att Kungl. Maj:t skulle förordna om dess läggande till handlingarna.

<sup>2</sup> Betänkande ang. statsdepartementen 1917, sid. 144.

<sup>3</sup> Jfr Widell, a. a. sid. 311 samt K. U. 1874, nr 7, sid. 14 ff., 1893, nr 24, sid. 21 ff. och 1921, nr 42, sid. 5 ff.

Beträffande sättet för avgörande av departementsärenden föreligga inga särskilda bestämmelser. Dylika bestämmelser saknas jämväl med avseende på dessa ärendens beredning och expediering. Det tillkommer alltså departementschefen att härom besluta. I regel torde särskild beredning vara obehövlig; kräves en sådan, har departementschefen att hos vederbörande myndigheter anhålla om — icke infordra — yttrande. Beslutet fattas i praxis efter föredragning av en departementstjänsteman, varefter en i vanlig ordning kontrahierad ämbetskrivelse utfärdas. I flertalet departement föras särskilda diariier över departementsärenden; detta är dock icke alltid förhållandet.<sup>1</sup>

Någon besvärsmätt i fråga om av departementschef fattade beslut är, såsom framhållits, i regel icke stadgad. Det har gjorts gällande, att möjlighet dock alltid finnes för Kungl. Maj:t att upphäva departementschefens beslut och att alltså en klagande genom en till Kungl. Maj:t ställd framställning skulle kunna åstadkomma samma resultat som genom besvär.<sup>2</sup> Denna uppfattning är uppenbarligen principiellt ohållbar. Då en departementschef enligt ett i laga ordning givet bemyndigande fattat ett beslut, har härigenom en rättsförändring uppstått, som, då besvärsmätt saknas, måste anses definitiv. En annan sak är, att i praktiken i ett stort antal

<sup>1</sup> Så ej i utrikesdepartementet, där dossier-systemet är fullständigt genomfört.

<sup>2</sup> Jfr sid. 116.



fall Kungl. Maj:t genom bemyndigandets återkallande och fattande av nytt beslut i realiteten kan göra departementschefens beslut betydelselöst. Vid utnämningar o. dyl. är detta tydligen ej möjligt. Men om t. ex. chefen för socialdepartementet meddelat ett beslut i enlighet med den anförda bestämmelsen i polisreglementet<sup>1</sup> kan Kungl. Maj:t givetvis meddela andra dispositioner, varigenom departementschefens beslut ej kommer att gå i verkställighet; genom ett dylikt Kungl. Maj:ts beslut sker givetvis ett momentant återkallande av det departementschefen givna bemyndigandet.

\*            \*  
                 \*  
                 \*

Det torde i detta sammanhang jämväl vara erforderligt att beröra utrikesministerns särskilda ställning. Det göres icke sällan gällande, att inom utrikesdepartementet ministerstyrelse förekommer på annat sätt och i väsentligt större omfattning än inom övriga departement. Så uttalas i Undéns förut citerade uppsats: "beträffande utrikesfrågor råder enligt gammal och väl-motiverad praxis en utpräglad formell ministerstyrelse . . . Sålunda erhålla t. ex. våra sändebud utomlands eller särskilda ombud vid internationella konferenser ofta telegrafiska, skriftliga eller muntliga direktiv rörande sitt uppträdande av utrikesministern, utan beslut av Kungl. Maj:t, ehuru en mera allmän instruktion fast-

<sup>1</sup> Jfr sid. 79.

ställt i konselj. Noter avlämnas stundom till främmande regeringar å svenska regeringens vägnar utan speciellt konseljbeslut. Statsrådsprotokollet över utrikesärenden giver överhuvud föga upplysning om utrikespolitikens handhavande.”<sup>1</sup>

Den självständighet, som är utmärkande för utrikesministerns ställning i jämförelse med övriga departementschefers, är tydligen en följd av de särskilda förhållanden, som karakterisera utrikesförvaltningens verksamhet. Denna verksamhet är i jämförelsevis ringa grad direkt inriktad på åstadkommande av ärendesavgöranden, av rättsligen bindande beslut, den går väsentligen ut på införskaffande av informationer, förande av förberedande förhandlingar o. s. v. och kan därför närmast från den svenska rättens synpunkt karakteriseras som en fortlöpande beredningsverksamhet. Det ligger i sakens natur, att den klara fixering av kompetensgränserna, som på andra förvaltningsområden föreligger, här icke är lämplig eller ens möjlig. Å andra sidan är det emellertid klart, att de åtgärder, som av utrikesorganen företagas i förhållande till främmande makter, för Sveriges ställning till dessa kan bliva av den största betydelse, utan att från inre svensk synpunkt någon rättsförändring föreligger eller något rättsligen bindande beslut är fattat. Detta förhållande trycker sin prägel på utrikesministerns ställning; såsom

---

<sup>1</sup> Sid. 148.

Sveriges företrädare gentemot utländska makter kan han självständigt träffa avgöranden av stor betydelse, avgöranden, som dock ej äro rättsligen bindande beslut och för vilkas företagande därför inga särskilda former äro i svensk rätt stadgade. Här skulle man, synes det, med ett visst fog kunna använda uttrycket faktisk — i motsats till formell — ministerstyrelse.

En antydning om utrikesministerns särställning kan möjligen sägas vara given genom den av grundlagen beteckningen "minister för utrikesärenden". Däremot kan stadgandet i § 11 regeringsformen, enligt vilket i mål, som angår rikets förhållande till främmande makter, alla meddelanden till främmande makt eller konungens sändebud i utlandet skola ske genom ministern för utrikes ärenden, tydligen icke i detta sammanhang anses vara av betydelse.<sup>1</sup> — Såsom faktiskt underlag för utrikesministerns möjlighet att träffa avgöranden tjänar givetvis förhållandet, att icke blott de inom utrikesdepartementet tjänstgörande ämbetsmännen, utan jämväl Sveriges representation i utlandet, står under utrikesministerns chefskap.

På grund av den utomordentliga betydelse, som inom ramen för utrikesministerns befogenhet att företräda Sverige gentemot främmande maktens representanter

<sup>1</sup> I sin tidigare lydelse kunde paragrafen ifråga däremot anses innehålla en antydning i angiven riktning. Före 1885 stadgades nämligen i densamma bl. a. att de ministeriella målen skulle "konungen låta bereda och handhava på det sätt som lämpligast synes".

fallande åtgärder kunna äga, är det icke ovanligt, att föredragning i konselj äger rum, även då detta icke är konstitutionellt nödvändigt. Sålunda kan utrikesministern tydligen begagna sin chefsställning t. ex. till utfärdande av instruktioner för de svenska beskickningscheferna, men då fråga är om instruktioner av särskild vikt torde ändock ett konseljbeslut inhämtas. Motsvarande förhållande torde föreligga även på andra områden, såsom t. ex. vid framställningar till utrikesministern från främmande maktens representanter. Det är uppenbart att förutsättningar föreligga för olika praxis under olika perioder och med all sannolikhet torde ock praxis i fråga om föredragning i konselj växla med olika departementschefer. I många fall kan det vara diskutabelt ur politisk synpunkt, om föredragning bör äga rum eller ej.

Frågan har vid åtskilliga tillfällen, särskilt under senare år, varit föremål för uppmärksamhet inom konstitutionsutskott och riksdag. Särskilt må erinras om det reservationsvis framställda anmärkningsyrkande i 1918 års konstitutionsutskottsbetänkande, som gick ut på att Sveriges finska och åländska politik i början av 1918 bestämts "under för vår författning okända och otillåtna former av ministerstyrelse"; bl. a. gjordes gällande, att utrikesministern med orätt besvarat vissa till honom gjorda muntliga framställningar utan att föredraga desamma i konselj. Häremot anfördes, att någon konstitutionell plikt till föredragning i dylika fall icke

förelåge.<sup>1</sup> Även vid en rad andra tillfällen har man urgerat att utrikesministern överskridit sin befogenhet, vare sig det gällt framställningar till främmande makter eller befallningar till under utrikesdepartementet lydande ämbetsmän av betydelse för landets förhållande till utländska makter.<sup>2</sup> I samtliga dessa fall synes det uppenbart, att någon rättslig plikt till föredragning i konselj icke förelegat och att vederbörande åtgärder tilldragit sig uppmärksamhet och blivit föremål för kritik uteslutande på grund av sin stora politiska betydelse.

<sup>1</sup> Jfr K. U. 1918 nr 15, sid. 40 ff. och kammardebatterna, särskilt A. K. 1918 nr 63, sid. 65 ff. (Edén). På den här refererade punkten yttrade Edén bl. a. att "muntliga framställningar bruka icke och kunna icke rimligen föranleda föredragning i statsråd redan därför, att de ju icke ha blivit preciserade på ett sätt, som lämpar sig för sådan föredragning, så vida icke de skulle leda till någon positiv åtgärd från vederbörande departementschefs sida av natur att kräva konseljbeslut, i vilket fall han ju naturligen har att själv framlägga sitt förslag i statsrådet." Tilläggas kan, att även en skriftlig till utrikesministern ställd framställning tydligen kan av denne besvaras utan konseljbeslut, likaväl som andra departementschefer utan föredragning inför Kungl. Maj:t kunna besvara till dem ställda framställningar, såvida de icke finna regeringsbeslut påkallat; någon rättslig skillnad mellan t. ex. en till vederbörande departementschef ställd framställning om möjligheten att erhålla en viss befattning och en framställning från främmande makt om inledande om förhandlingar i viss fråga föreligger tydligen ej. — Slutligen må anmärkas att i frågor av denna art utrikesministern givetvis ofta inhämtar såväl konungens som övriga statsråds mening, även om konselj ej äger rum.

<sup>2</sup> Jfr K. U. 1918 nr 15, sid. 6 ff., 12 ff., 1919 nr 33, sid. 18 ff., 26 ff.

## V. Förslag beträffande ministerstyrelse efter 1809.

I de departementala reformsträvandena efter 1809 har frågan om ministerstyrelse, i den mening, ordet här användes, i stort sett spelat en mycket undanskjuten roll. Endast vid ett fåtal tillfällen ha förslag framställts, som åsyftat en mera väsentlig ökning av statsrådets självständiga beslutanderätt; främst äro härvid av intresse 1868 och 1885 års propositioner om grundlagsbestämmelser beträffande Kungl. Maj:ts befogenhet att överlåta beslutanderätten i vissa frågor till departementscheferna. I huvudsak har reformrörelsen gått på andra linjer; uttrycket ministerstyrelse har visserligen icke sällan framträtt i debatterna kring olika projekt, men det har härvid, såsom inledningsvis betonats, använts i synnerligen skiftande, ofta vaga och i regel från den av oss angivna skilda bemärkelser. I det följande skall endast en översiktlig redogörelse givas för de förslag, som direkt gått ut på ökning av området för statsrådets beslutanderätt eller stå i så intimt sammanhang med hithörande frågor, att en erinran om desamma här synes erforderlig. Huvuddragen av den departementala reformrörelsen, och de positiva resultat,

denna avsatt, måste härvid givetvis förutsättas såsom bekanta.<sup>1</sup>

Det har gjorts gällande, att den proposition om ändringar i departementalorganisationen, som redan vid 1812 års riksdag framlades, bl. a. skulle ha åsyftat införande av mera generell, om också starkt begränsad ministerstyrelse. Denna proposition, vars utformning var tämligen oklar och om vars förarbeten och egentliga syfte föga är känt, gick bl. a. ut på inrättande av sex statsministerämbeten, vilkas innehavare skulle vara medlemmar av statsrådet, men därjämte, såsom redan ministerbenämningen ger vid handen, avsåges skola utöva ledning av vederbörande förvaltningsgrenar i högre grad än statsråden enligt gällande bestämmelser.<sup>2</sup> Dessa statsministrar skulle i regel icke ombesörja föredragningen inför Kungl. Maj:t utan skulle denna ankomma på statssekreterarna, vilka jämväl skulle vara ledamöter av statsrådet, eller på cheferna för de olika avdelningarna inom kansliet. Endast ministrarna, icke statssekreterarna skulle vara konstitutionellt ansvariga. I vissa fall skulle endast en ministers närvaro erfordras vid ärendenas avgörande inför konungen. Enligt propo-

<sup>1</sup> Framför allt hänvisas till Departementalkommitterades betänkande III, Historisk översikt av den svenska centralförvaltningen, Stockholm 1913 (här ifrågasvarande del utarb. av A. B. Carlsson och A. Unger).

<sup>2</sup> Prop. med förslag till förändring och jämkning av vissa §§ i regeringsformen 7 aug. 1812 (Bihang till riksståndens prot. 1812, bd 4, sid. 2407 ff.)

sitionen skulle därjämte § 7 regeringsformen ändras, i det att bestämmelsen om föredragning av alla regeringsärenden — med vissa undantag — inför Kungl. Maj:t skulle borttagas och paragrafen endast stadga att "till ärendenas föredragande.... förordne konungen...." Av detta sistnämnda ändringsförslag har man dragit slutsatsen, att "den möjligheten stod... öppen, att ett antal mindre mål kunde av ministern på egen hand avgöras", och att därför "1812 års förslag är både det första och det sista från regeringen till offentlighet bragta om införandet av en ministerstyrelse."<sup>1</sup> Enligt denna uppfattning skulle alltså genom förslagets antagande vissa ärenden — oklart vilka — ha förvandlats från regeringsärenden till departementsärenden.

Denna tolkning av 1812 års förslag synes emellertid i hög grad tvivelaktig. Intet i propositionens motivering tyder på, att en överflyttning av beslutanderätten i vissa fall från Kungl. Maj:t till vederbörande minister här var avsedd; om en så betydelsefull förändring varit påtänkt, borde dock, synes det, någon antydning härom ha givits.<sup>2</sup> I det betänkande, som konstitutionsutskottet

---

<sup>1</sup> Forssell, Ministerier och kollegier, Stockholm 1918, sid. 238, 250; jfr Cavalli, Arbetsfördelningen mellan de svenska statsdepartementen efter 1840, Malmö 1920, sid. 16.

<sup>2</sup> I propositionen (sid. 2408) talas om "ministrar, vilka ensamma skola svara för de till deras befattning hörande ärenden, och därjämte hava inseende över de särskilda publika verk, vilka närmast därav bero" men ej ett ord fälles om självständig beslutanderätt för dessa ministrar.



avgav rörande förslaget, finnes ej heller något, som tyder på att utskottet ur propositionen utläst ett dylikt syfte.<sup>1</sup> Under dessa förhållanden torde den föreslagna nya lydelsen av § 7 regeringsformen icke böra eller ens kunna tolkas i angiven riktning. Då det här talas om sättet för ärendenas föredragning, är det tvärtom mest sannolikt, att man åsyftat alla de ärenden, som enligt praxis voro föremål för Kungl. Maj:ts avgörande, alltså alla regeringsärenden, och att man överhuvud icke förutsatt möjligheten av någon annan anordning för dessa ärendens handläggning.<sup>2</sup> Att icke stadgandet om alla regeringsärendens avgörande inför konungen i statsrådet upprepades, berodde synbarligen på att konungen i vissa fall skulle kunna besluta i närvaro av blott en rådgivare. I brist på varje stadgande, som direkt pekar på införande av en mera allmän

---

<sup>1</sup> K. U:s memorial 14 augusti 1812 (Bihang till riksståndens prot. 1812, bd. 3, sid. 1644 ff.)

<sup>2</sup> Forssell, a. a. sid. 238, not 2, invänder mot denna tankegång, att den föreslagna lydelsen av § 7 dock ej "behöfde.... innebära, att alla regeringsärenden skulle inför konungen andragas, utan endast att de mål, som inför honom bleve föredragna, skulle bli det på antytt sätt". Formellt är tydligen detta uttalande oriktigt, då man med regeringsärenden nu, liksom vid grundlagens tillkomst, just menar ärenden, som skola av konungen avgöras. Om man i yttrandet inlägger meningen, att vissa regeringsärenden skulle kunna förvandlas till departementsärenden, kvarstår påpekan- det, att något skäl icke finnes att antaga detta vara förslagets mening.

ministerstyrelse, synes det icke berättigat att i förslaget inlägga denna mening.<sup>1</sup>

1812 års förslag ledde som bekant ej till något positivt resultat. I det närmast efter detta framlagda departementalförslaget, utarbetat av särskilda utskottet vid 1817—1818 års riksdag, föreslogs — enligt utskottets terminologi — ”ministerialförvaltning”: kollegiernas presidents- och ledamotstjänster skulle indragas och styrelsen av kollegierna överlämnas åt ledamöter av statsrådet, under namn av ministrar.<sup>2</sup> Här är det alltså fråga om verklig ministerstyrelse eller ministerförvaltning; departementscheferna skulle tjänstgöra dels såsom konungens rådgivare, dels såsom chefer för de centrala ämbetsverken, och den beslutanderätt, som tillkom dessa verk, skulle överföras på ministrarna. De centrala ämbetsverken skulle indragas i Kungl. Maj:ts kansli, en anordning, som ur vissa synpunkter, såsom av utskottet framhölls, skulle inneburi en återgång till

<sup>1</sup> Om man med ministerstyrelse menar en anordning, enligt vilken konungen kan fatta beslut i närvaro av blott en minister, kan däremot tydligen sägas, att 1812 års förslag åsyftade ministerstyrelse; likaså, om varje stärkande av statsrådets ställning betecknas som ministerstyrelse. Jfr Blom, Det svenska statsrådets organisation 1809—1840, sid. 33, 35, som betecknar 1812 års prop. som ett förslag om ministerstyrelse utan att tolka den på samma sätt som Forssell.

<sup>2</sup> Särskildt utskottets betänkanden den 6 maj och den 17 juni 1818 (Bihang till riksståndens protokoll 1817—18, bd. 8, sid. 655 ff., 877 ff.) — Härvid skulle all kollegierna enligt gällande bestämmelser tillkommande domsrätt överföras till de allmänna domstolarna; jfr särskilt sid. 661 ff.

äldre förhållanden. Förslaget synes däremot ej ha åsyftat förvandling av vissa grupper av regeringsärenden till departementsärenden; endast förhållandet mellan statsråden och ämbetsverken, icke mellan statsrådet och konungen, skulle undergå en principiell förändring ur här angiven synpunkt.

Det särskilda utskottets förslag är av intresse såsom det enda i sitt slag under den avhandlade perioden. Vid intet senare tillfälle har — om man bortser från uttalanden av enskilda riksdagsmän — vare sig från riksdags- eller regeringshåll tanken på en så genomgripande omorganisation av den centrala förvaltningen framförts.

Det omedelbara resultatet av förslaget blev en anhållan från riksdagens sida om tillsättande av en kommitté för sakens utredning. En dylik kommitté tillsattes och avgav 1823 sitt betänkande.<sup>1</sup> Detta innebar ett bestämt avvisande av huvudpunkterna i särskilda utskottets förslag. En "ministerförvaltning" eller "ministerstyrelse i vidsträcktaste mening" vore, uttalade kommittén, stridande mot statsskickets grundprinciper och tanken härpå måste av detta och andra skäl avvisas. Det är att märka, att kommittén härvid definierade begreppet ministerförvaltning på ett sätt, som ganska väsentligt avviker från den uppfattning om ordets innebörd; som kan utläsas ur det särskilda utskottets yttrande. En ministerförvaltning innebär "i allmänhet",

<sup>1</sup> Comiterades till reglering av rikets styrelse-verk und. betänkande, Stockholm 1823, särskilt sid. 42 ff.

uttalade kommittén, "att i spetsen för varje riksstyrelsens avdelning en minister är ställd, vilken ensam ansvarar för ärendenas gång; att alla de under honom lydande, till hans departement och byråer hörande tjänstemän på hans ansvar arbeta; att han i åtskilliga mål å konungens vägnar beslutar, i andra åter överlägger med sina kolleger, samt inför regenten föredrager endast de viktigare ärendena; och slutligen att han inför regenten, och, uti de stater, som hava representativ författning, även inför nationens ombud redovisar och ansvarar för sina åtgärder."<sup>1</sup> Här förutsattes uppenbarligen, att med införande av ministerstyrelse i vidsträckt mening jämväl skulle följa, att mindre viktiga regeringsärenden förvandlades till departementsärenden och att sålunda ministrarnas beslutanderätt skulle ökas jämväl på Kungl. Maj:ts bekostnad. Den kritik, som kommittén framställer mot tanken på ministerförvaltning och som det ej finnes anledning att här närmare ingå på,<sup>2</sup> kan följ-

<sup>1</sup> Bet., sid. 43.

<sup>2</sup> Bl. a. yttrade kommittén (sid. 43 f.) att i vissa större stater regeringsärendenas mängd gjort det nödvändigt att överlämna beslutanderätten till ministrarna men att detta ej vore nödvändigt hos oss, "men om hos oss framdeles alla rättegångsärenden komma att återgå till domstolarna och styrelsen upphör att utöva ett uti mängden av våra hushållsförfattningar grundlagt, ofta skadligt förmyndarskap över näringar och enskildas hushållning; och om tillika den mängd av ekonomiska frågor, som egentligen röra vissa menigheters angelägenheter, lämnas till definitivt avgörande åt nämnder, som av menigheterna själva utses, så skall en betydlig del av

aktligen icke i allo anses tillämplig på det särskilda utskottets förslag; kommittén synes använda den av densamma givna definitionen på ministerstyrelse — eller ministerförvaltningsbegreppet för att med skärpa kunna avvisa utskottsförslaget, som utgår från samma begrepp, men använder det i en delvis annan mening.

Kommitténs förslag, som sålunda icke kom att innefatta något steg mot ministerstyrelse utan i huvudsak gick ut blott på en starkare tillämpning av departementalstyrelseprincipen, överlämnades vid 1823 års riksdag till ett särskilt utskott. Till dettas prövning förelågo därjämte två särskilda yttranden, som av ledamöter av kommittén avgivits; dessa överensstämde med kommittébetänkandet däri, att 1818 års förslag beträffande ministerstyrelse avvisades.<sup>1</sup> Till den av de kommittérade

de mål, varmed konungen nu besväras, försvinna och de egentliga regeringsärendena, vilka böra dess prövning underställas, visst icke bliva flera än att de inför konungen, liksom nu sker, kunna föredragas. Detta torde även närmast instämma med det nu rådande tänkesättet hos en nation, som ifrån urminnes tider vandt att få sina angelägenheter underställda konungens egen decision, troligen icke gärna skulle se prövningen därav överlämnas åt en minister, med rättighet, att dem definitivt avgöra..."

<sup>1</sup> Av von Hartmansdorff (Förslag till inrättningen av Sveriges statsförvaltning 1—2, Stockholm, resp. Uppsala 1823 särskilt del 1 sid. 265 ff.) och Löfvenskjöld (Presidenten, Frih. Löfvenskjölds yttrade särskilda mening etc. Stockholm 1823, särskilt sid. 117 ff.). Den senare skiljer mellan den form av ministerstyrelse, som särskilda utskottet anbefallt, och den i England och Frankrike förekommande. Den senare säges innebära "att vissa allmänna ärenden kunna

sålunda enhälligt uttalade meningen avslöt sig det särskilda utskottet utan närmare motivering.<sup>1</sup> Inom utskottet framställdes emellertid ett förslag, som gick ut på en slags ministerstyrelse av annat innehåll än den av särskilda utskottet 1818 åsyftade. Enligt förslaget skulle statsrådet uppdelas på två avdelningar, av vilka den ena skulle sköta "de egentliga regeringsomsorgerna", den andra besvärsmål; det ifrågasattes, att konungen "skulle kunna till ledamöterna på denna senare avdelning överlämna avgörandet av sådana mindre viktiga mål, dem han själv icke ville öfvervara". En del ärenden, som eljest vore regeringsärenden, skulle alltså genom kungligt beslut kunna definitivt avgöras genom en avdelning inom statsrådet. Emot denna tanke anförde utskottet helt kort, att den strede "emot det väsentliga stadgandet i grundlagen, att regeringen, då konungen är närvarande, icke kan av någon annan än honom själv utövas."<sup>2</sup>

inom vart regeringsdepartement avgöras av den däröfver satte statsministern ensam; att andra åter upptagas uti en ministerkonselj, där samtliga ministrarna tillhoppa överlägga och besluta, och att besvär ändock i bägge fallen kunna såväl öfver ministerns enskilda, som konseljens kollektiva beslut, anföras hos regenten, som annars icke besväras med andra än de viktigaste regeringsärendena, egentligen av politisk art."

<sup>1</sup> Särskilda utskottets betänkande.... om reglering av rikets styrelse-verk 1823, särskilt sid. 65 ff.

<sup>2</sup> Bet. sid. 76 f.; jfr sid. 242 ff. och 52 ff. Ett liknande förslag, som här ej skall närmare relateras, framställdes motionsvis 1872. Dessa förslag äro tydligen närmast av in-

I de förslag, som under riksdagarna efter 1823 framställdes beträffande förvaltningens organisation och som slutligen resulterade i 1840 års departementalreform, upptogs vid vissa tillfällen av enskilda riksdagsmän tanken på införande av ministerstyrelse, närmast i anknytning till 1918 års förslag.<sup>1</sup> Vid intet tillfälle uttalade sig emellertid vare sig något stånd eller utskott inom riksdagen för en dylik anordning eller för mera generell ministerstyrelse i någon form. I utskottsbetänkandena i departementalfrågan under riksdagarna mellan 1823 och 1840 tar man antingen bestämt avstånd från 1818 års förslag eller förbigår alldeles ministerstyrelsefrågan.

Icke heller under perioden mellan departementalreformen och representationsreformen tagas några initiativ i riktning mot ministerstyrelse. I den riksdagskrivelse med begäran om utredning rörande "styrelseverkens och förvaltningsmyndigheternas organisation", som 1857 avläts av riksdagen, och som betecknar reformrörelsens höjdpunkt under denna period, ifrågasattes visserligen, att de centrala ämbetsverken i stor utsträckning skulle indragas i departementen, men därmed skulle ej följa beslutanderätt i hithörande ärenden för departementscheferna. Riksdagen gjorde tvärtom bestämda ut-

---

tesse för regeringsrättens förhistoria; jfr *Betänkande om inrättande av en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt* (av Hj. L. Hammarskjöld), Stockholm 1907, sid. 63.

<sup>1</sup> Jfr *Blom*, a. a., sid. 56 ff.

talanden mot principen om "ministerstyrelse, varigenom förvaltningsärendena bleve avgjorda av departementscheferna, och departementen sålunda organiserade med byråer endast för ärendenas beredande."<sup>1</sup> Det förutsattes, att enligt den föreslagna nya ordningen beslutanderätten i de ärenden, som tidigare avgjorts i ämbetsverken, skulle överlätas till motsvarande ämbetsmän inom departementen, i regel genom kollegiala beslut. Den med anledning av skrivelsen tillsatta utredningskommitténs betänkande avvisar även ministerstyrelseprincipen; här betonas emellertid, att en anordning, sådan den i 1857 års skrivelse ifrågasatta, säkerligen i praktiken skulle leda till den ministerstyrelse, som ständerna velat undvika.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ständernas skrivelse nr 65 vid 1857—58 års riksdag.

<sup>2</sup> Betänkande angående förändrad organisation av rikets styrelse- och förvaltningsverk, Stockholm 1859, särskilt sid. 39. Kommittén yttrar här bl. a. "I överensstämmelse med det nu anförda och i följd av den till rättesnöre för kommitténs tillgöranden av rikets ständer bestämt uttalade grundsats, att ministerstyrelse, i detta ords vanliga och verkliga mening, icke borde i strid med nu gällande statsskick i Sverige införas, anser kommittén, att statsdepartementscheferna desto mindre böra... tjänstgöra såsom presidenter eller ordförande i underordnade ämbetsverk, som en sådan tjänstgöring vore oförenlig med regeringsformens uttryckliga stadgande, att statsminister eller statsråd icke tillika må annat ämbete utöva. Om departementscheferna bleve verkliga chefer för dem underlydande kollegier... skulle en sådan anordning ovillkorligen leda till det styrelse- och administrationssätt, rikets ständer velat undvika." — I kammarrättsrådet Kinmansons reservation (det till betänkan-



Under årtiondena närmast efter 1866 gällde reformsträvandena beträffande departementsorganisationen främst frågorna om arbetsfördelningen mellan departementen och om inrättande av nya departement. Frågan om ministerstyrelse kom i sammanhang härmed upp vid flera tillfällen, ehruru endast i viss begränsad omfattning. Förslag framställdes nämligen, dels genom propositioner 1868 och 1885, dels senare genom motioner, om sådana grundlagsändringar, enligt vilka vissa grupper av regeringsärenden genom beslut av Kungl. Maj:t skulle kunna förvandlas till departementsärenden. Det är alltså här fråga om att giva statsråden viss generell självständig beslutanderätt genom att överföra, eller rättare möjliggöra överförandet av vissa ärenden från Kungl. Maj:ts till ministrarnas kompetensområde. Under det att tidigare frågan om ministerstyrelse, i den ringa mån saken varit före, främst gällt överflyttning av de centrala verkens befogenheter till departementscheferna genom att göra dessa till på en gång konungens rådgivare och verkschefer, är förhållandet alltså nu ett annat; ministerstyrelse i större omfattning skall komma till stånd genom utsöndrande av vissa grupper av regeringsärenden till ministeriellt avgörande.

De ifrågavarande förslagen, som samtliga blivit resultatlösa, äro av särskilt intresse därför att de nära det fogade protokollsutdraget, sid. 28) definieras ordet ministerstyrelse klart ("ministerstyrelse, där statsrådet samfällt, eller vardera inom sitt departement, ägde besluta uti och avgöra vissa ärenden").

anknyta till den praxis ifråga om överlåtande av beslutanderätten i vissa fall till departementscheferna, som förut skildrats. De skola därför här med relativ utförlighet behandlas.

Vid 1868 års riksdag främlades proposition om inrättande av ett nytt statsdepartement, för näringar och allmänna arbeten.<sup>1</sup> Bland de ändringar i den centrala administrationen, som förutsattes skola äga rum i samband med den föreslagna reformens definitiva genomförande, nämndes indragning av kommerskollegium och hithörande ärendens överförande till det nya departementet. Detta projekt, vars realiserande skulle ha medfört ett stort antal bagatellärendens förande under departemental behandling, synes ha utgjort den närmaste anledningen till att man i samband med förslaget om inrättande av nytt departement jämväl föreslog grundlagsändring om rätt för Kungl. Maj:t att till departementschef överlåta beslutanderätten i vissa frågor.<sup>2</sup> Enligt detta senare förslag skulle till §7 regeringsformen fogas ett tillägg av följande lydelse: "Av sådana till Konungen inkommande ärenden, som icke äro i grundlag särskilt nämnda bland dem, vilka Konungen äger avgöra, och som för övrigt varken avse klagan över någon ämbetsmyndighets åtgärd eller eljest äro av den vikt, att Konungen vill om dem själv besluta, vare Konungen obetaget att låta de mål, han föreskriver, avgöras av

<sup>1</sup> Prop. nr 6 vid 1868 års riksdag.

<sup>2</sup> Prop. nr 7 vid 1868 års riksdag.

vederbörande departementschef, vilken åligger att över  
sålunda avgjorda mål till Konungen i statsrådet avgiva  
berättelse.”

I justitiestatsministerns yttrande vid frågans behand-  
ling i konseljen framhölls särskilt, att det vore lämpligt  
att i en del av de ärenden, som skulle höra till det före-  
slagna departementet, överlåta beslutanderätten till  
departementschefen; emellertid förekomme även inom  
de existerande departementen ärenden, för vilka samma  
förfaringssätt kunde vara påkallat. Det kunde ifråga-  
sättas, huruvida enligt grundlagens gällande lydelse  
något hinder funnes för en dylik anordning och om en  
grundlagsändring alltså vore behöfvig; ”det vore i själva  
verket orimligt, om i frågor, som röra rikets allmänna  
styrelse och hushållning, och i vilka konungen ensam  
äger lagstiftande rätten, han icke skulle kunna bestämma,  
att en departementschef skulle avgöra vissa ärenden,  
lika väl som han ostridigt kan ålägga en annan ämbets-  
myndighet att avgöra dem.” Skälen för en grundlags-  
ändring vore likväl enligt justitiestatsministerns mening  
övervägande. ”Då emellertid dels grundlagen i allmän-  
het tillägger statsrådets ledamöter en uteslutande råd-  
givande karaktär... dels ock § 7 i regeringsformen  
uttryckligen stadgar, att alla regeringsärenden, med  
undantag för ministeriella och kommandomål, skola  
inför konungen uti statsrådet föredragas och där avgöras;  
samt egenskapen av regeringsärenden svårigen kan  
frånkännas mål, i vilka de ingivna skrifterna äro ställda

till Kungl. Maj:t, och över vilka Kungl. Maj:t i statsrådet måste besluta, så framt han icke särskilt uppdrager åt departementschefen att avgöra dem, så förefaller det mig minst sagt tvivelaktigt, om det av mig avsedda ändamålet skulle kunna vinnas, utan att därom i grundlagen införes ett uttryckligt medgivande, vilket i alla händelser där synes kunna förtjäna en plats." Ett grundlagsstadgande vore påkallat, "om icke för att giva Konungen denna rättighet, dock för att begränsa den."

I avseende å begränsningarna av Konungens befogenhet att överlåta beslutanderätten betonades, att självfallet alla ärenden av egentlig konstitutionell eller politisk vikt vore undantagna; i denna punkt hänvisades till de grundlagsbestämmelser, som stadgade om konungens rätt och plikt att själv besluta i olika grupper av viktiga ärenden. Utom dessa i grundlagen uppräknade mål borde också alla besvärsmål undantagas; "det ligger i sakens natur, att dessa mål i allmänhet kräva en granskning, uti vilken flera deltaga, varför det ock varit ifrågasatt, att för deras handläggning stifta en särskild regeringsrätt." Slutligen borde jämväl grundlagsstadgandet innehålla en antydning om, "att då även utom dessa kategorier kunna förekomma mål av större vikt, stadgandet icke är avsett att å dem tillämpas, i följd varav, och ehuru bedömandet av ärendens större eller mindre vikt måste överlåtas åt konungen i statsrådet, det senare kunde göras ansvarigt, om missbruk i detta hänseende komme att äga rum."

I justitiestatsministerns anförande framhölls jämväl, att stadgandet om departementschefernas skyldighet att avgiva berättelse över avgjorda departementsärenden vore till för att möjliggöra den konstitutionella granskningens utsträckande till dessa mål.

Konstitutionsutskottet ställde sig i det hela avvisande mot de båda departementalpropositionerna.<sup>1</sup> Vad beträffar den föreslagna ändringen i § 7 regeringsformen anförde utskottet till en början, att stadgandet i § 38 regeringsformen om befogenhet för departementscheferna att meddela föreskrifter och erinringar om verkställighet av utfärdade beslut i viss mån gjorde ändringen överflödig; "genom begagnande av denna rätt... torde man i en mängd fall kunna undvika att besvära konungen med obetydliga ärendens avgörande och befria statsråden från deras gemensamma handläggning under gemensam ansvarighet..." Om den sålunda av utskottet hävdade tolkningen av § 38, som ej överensstämmer med den i praxis följda, har i det föregående talats. Därjämte yttrade utskottet, att det i förslaget använda uttrycket "till Konungen inkommande ärenden" kunde bli föremål för olika tolkningar; "man stannar i ovisshet, om meningen varit att låta departementscheferna avgöra vissa ärenden, som fortfarande skulle ingå till Kungl. Maj:t, och att departementscheferna sålunda skulle med konungen dela beslutanderätten i verkliga

---

<sup>1</sup> K. U. 1868 nr 3. Utskottets utlåtande var enhälligt.

regeringsärenden, eller om vissa mål av mindre betydelse skulle förlora sin egenskap av regeringsärenden och göras till departementsärenden." Om den senare tolkningen vore den rätta, vilket syntes utskottet antagligt, vore det ej klart, om klagan över departementschefens beslut skulle kunna äga rum inför Kungl. Maj:t eller om departementschefen i dylika ärenden skulle utgöra sista instansen. Utskottet uttryckte även vissa farhågor för att bemyndigande till departementschef att besluta i vissa frågor skulle kunna skiftesvis givas och återtagas och olikheter skulle uppstå i departementschefernas ställning sinsemellan samt att förslaget genomförande skulle kunna leda till rubbning av de grundläggande principerna om förhållandet mellan konung och statsråd. Egendomligt nog ansåg utskottet även, att, om förslaget antoges, en lucka skulle uppstå i fråga om den konstitutionella ansvarigheten.<sup>1</sup>

Konstitutionsutskottets avstyrkande utlåtande godkändes av första kammaren, under det att den andra återremitterade ärendet, vadan saken alltså förföll.<sup>2</sup>

Bland yttrandena under de korta kammardebatterna märkes ett anförande av justitiestatsministern, vari en

---

<sup>1</sup> Varken i propositionen eller utskottsbetänkandet begagnas ordet ministerstyrelse. Detta skedde däremot vid ett par tillfällen (ehuru ej från anhängarnas sida) i riksdagsdebatterna,

<sup>2</sup> K. U. 1868 nr 10.

på vissa punkter påtagligt befogad kritik riktades mot konstitutionsutskottets resonemang.<sup>1</sup> Att § 38 regeringsformen icke enligt vanlig uppfattning kunde användas som surrogat för den föreslagna grundlagsändringen påvisades. Likaledes framhölls, att de två tolkningar av uttrycket "till konungen inkommande ärenden", som utskottet angivit såsom möjliga, i själva verket sammanföle: "det är givet, att meningen är, både att låta departementscheferna avgöra vissa ärenden, som eljest vore regeringsärenden, samt att dessa förlora sin egenkap därav, då konungen lämnar åt departementscheferna att om dem besluta." I fråga om möjligheten att anföra besvär över statsråds beslut anfördes, att enligt förslaget det stode Kungl. Maj:t öppet "att antingen meddela uttryckliga föreskrifter därom att klagan över departementschefs beslut finge föras hos konungen... eller ock... utan dylik föreskrift, låta bero på den missnöjde att i ansöknings- eller petitionsväg hos konungen söka ändring." Någon allmän förändring i förhållandet mellan konungen ock statsrådet kunde icke förslagets antagande befaras medföra, då det skulle bero på konungen själv att besluta, respektive återtaga, bemyndigande av angiven art. Slutligen yttrade justitie-

---

<sup>1</sup> F. K. 1868 del 3, sid. 305 ff. (de Geer); jfr A. K. 1868, del 3, sid. 479 f, (statsrådet von Ehrenheim). Från regerings- sidan yrkades dock ej bifall till propositionen; jfr Kihlberg, Den svenska ministären under ståndsriksdag och tvåkammar- system, Uppsala och Stockholm 1922, sid. 144.

statsministern, att förslagets ordalydelse tydligt angåve, att statsrådsbesluten skulle kunna göras till föremål för utkrävande av konstitutionellt ansvar.

Regeringsförslagets motståndare gingo i kamrarna i viss mån fram på skilda linjer. På vissa håll gjordes gällande, att förslaget strede mot den monarkiska principen genom att förutsätta medelaktighet för statsråden i regeringsmakten; en talare uttryckte till och med farhågor för att man genom den föreslagna ändringens antagande slutligen kunde "komma därhän, att vi finge åtta konungar i stället för en, att den verkliga konungen småningom bleve förvandlad till en blott ceremonialfigur, en namnstämpel."<sup>1</sup> En annan talare för utskottets förslag, professor Rydin, förklarade sig dock i princip vara anhängare av ökad beslutanderätt för departementscheferna; detta vore en av statsförvaltningens utveckling betingad nödvändighet.<sup>2</sup> I realiteten förelåge redan en dylik beslutanderätt; "den kungl. propositionen avser... icke något annat, än att i grundlagen måtte uttalas den sanning, som redan finnes i de givna förhållandena, nämligen att det icke är konungen utan den föredragande, som i mål av underordnad vikt

<sup>1</sup> F. K. 1868, del. 3 sid. 310 och ff. (Nordström); jfr A. K. 1868, del. 3, sid. 482 (Otterström).

<sup>2</sup> F. K. 1868, del. 3, sid. 315 ff. För den allmänna uppfattning, som låg bakom Rydins ställningstagande till 1868 och 1885 års förslag, hänvisas till hans uppsats Om det parlamentariska styrelsesättet och dess förenlighet med svenskt statskick (Svensk Tidskrift 1876).



bestämmer beslutet." Ett förslag såsom det förevarande borde emellertid antagas först i samband med en mera allmän grundlagsrevision, varvid bl. a. statsrådets ställning gentemot de centrala ämbetsverken borde stärkas.

Det torde knappast kunna förnekas, att 1868 års proposition i vissa punkter, som under riksdagsbehandlingen ej blevo närmare belysta, lider av svåra formella brister. Framför allt är att märka den brist på överensstämmelse mellan den redan gällande första och den nya andra punkten i regeringsformens § 7, som genom förslagets genomförande skulle ha uppstått. I första punkten skulle fortfarande ha stadgats, att — med de gamla undantagen — alla regeringsärenden skulle inför konungen i statsråden avgöras. Enligt andra punkten åter skulle vissa "till konungen inkommande ärenden"<sup>1</sup> kunna avgöras av vederbörande departementschef. Till konungen inkommande ärenden vore emellertid enligt justitiestatsministerns motivering att anse som regeringsärenden. Andra punkten skulle alltså ha i viss mån upphävt den första utan att den formulerats såsom ett undantag från denna. Härtill kommer, att enligt förslaget även i de fall, då genom allmän lag visst ärende hänvisats till konungens avgörande, beslutanderätten i detsamma skulle kunna ha uppdragits

<sup>1</sup> Detta uttryck är tydligen föga lyckligt; det är ju här fråga om ärenden, avsedda att inkomma till konungen, som i själva verket icke skulle nå fram till sin bestämmelse.

åt en departementschef; det skulle alltså enligt grundlagen stå konungen fritt att bestämma huruvida ett i lag givet stadgande skulle efterlevas eller ej: en uppenbar oformlighet. I varje fall borde det för förslagsställarna stått klart, att en dylik anordning icke, som man förutsatte, kunde åvägabringas utan grundlagsändring. Ifråga om regeringens uppfattning rörande besvärsrätten över departementschefs beslut råder oklarhet; såvida icke i administrativ ordning bestämmelser om dylik besvärsrätt meddelades, skulle visserligen, gjorde justitiestatsministern gällande, möjlighet att klaga hos konungen i ansöknings- eller petitionsväg alltid finnas,<sup>1</sup> men intet hindrade konungen att överlåta jämväl beslutanderätten i fråga om dylika ansökningar eller petitioner till vederbörande departementschef.<sup>2</sup>

Vid 1868 års riksdag väcktes jämväl en motion i fråga om centralförvaltningens organisation, som här, särskilt med hänsyn till att den ställdes i samband med propositionen nr 7, ej alldeles bör förbigås.<sup>3</sup> Denna motion gick bl. a. ut på att i huvudsak de centrala ämbetsverken skulle indragas i departementen. Det särskilda utskott, som behandlade motionen, anslöt sig i princip

<sup>1</sup> Om det principiellt oriktiga i denna uppfattning, jfr kap. IV.

<sup>2</sup> Då såsom undantag från konungens rätt att överlåta beslutanderätten jämväl nämnas ärenden "av den vikt, att konungen vill om dem själv besluta" är detta även ett exempel på olycklig formulering.

<sup>3</sup> A. K. motion nr 69 (Björck); i huvudsak samma motion hade väckts redan föregående år.

till denna tankegång.<sup>1</sup> Det förutsattes härvid, att, om de centrala verken flyttades in i departementen, alla de ärenden, som tidigare handlagts av verken, i princip skulle bli regeringsärenden, och alltså, om ej grundlagsändring företogs, föremål för Kungl. Maj:ts avgörande; man jämföre härmed tankegången i särskilda utskottets förslag 1818 och riksdagens skrivelse 1857. En dylik anordning vore av praktiska skäl uppenbarligen icke gärna möjlig och utskottet framställde därför sitt förslag under den förutsättning, att Kungl. Maj:t tillerkändes rätten att för vissa fall överlåta avgöranderätten åt departementscheferna. Utskottet föreslog sålunda en riksdagsskrivelse med anhållan att Kungl. Maj:t måtte tillse, "huruvida statsförvaltningen må kunna inrättas sålunda, att rikets kollegier och övriga förvaltande centrala ämbetsverk, med undantag av kamrarrätten, upphöra såsom mellaninstanser och ingå i regeringsdepartementen", detta emellertid blott under förutsättning av, bland annat, "att, genom grundlagsändring, åt departementschef beredes rättighet att avgöra vissa till regeringen inkommande ärenden."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Särskilda utskottet 1868, utl. nr 1.

<sup>2</sup> Utl., sid. 60. Att detta utskott, i motsats till konstitutionsutskottet, hade starka sympatier för prop. nr 7, är uppenbart. I refererande form yttrade utskottet bl. a. (sid. 55), att det kungliga förslaget icke åsyftade "en förändring av konungens och hans statsråds ömsesidiga ställning, utan endast en behöflig lättnad i deras arbetsordning, icke någon minskning i konungens makt, utan endast ett ärligt erkännande av den verklighet, som varje förnuftig eftertanke måste

Det särskilda utskottets förslag, som i denna punkt ej ledde till något resultat, är av intresse såsom en hybrid mellan 1818 och 1868 års ministerstyrelseförslag. I 1818 års förslag förutsattes, att i och med de centrala ämbetsverkens uppgående i, eller rättare sagt, förvandlande till departement, departementscheferna skulle överta den beslutanderätt, som tillkomme kollegierna. I 1868 års proposition föreslås åter förvandling av vissa regeringsärenden till departementsärenden. Det särskilda utskottet 1868 vill, i viss likhet med 1818 års utskott, att verken skola införas under departementen, men utgår från, att därmed förvaltningsärendena skola förvandlas till regeringsärenden; såsom den enda möjligheten att neutralisera de praktiska olägenheterna av denna anordning ser man en grundlagsändring i enlighet med den kungl. propositionen, i det att härigenom de facto, om ock ej principiellt, de förvaltningsärenden, som förvandlats till regeringsärenden, skulle decentraliseras och bliva departementsärenden.

Det förslag angående ministerstyrelse, som Kungl. Maj:t sjutton år senare framställde, betingades av i huvudsak samma skäl, som legat bakom 1868 års proposition.<sup>1</sup> Inrättande av ett nytt departement, lantbruks-,

---

uppdaga, icke något införande av ministerstyrelse, utan ett öppet förnekande av den förvillande fiktionen, att konungen kan ingå i prövning av de många tusen mål han årligen låter sig föredragas.”

<sup>1</sup> Prop. nr 20 vid 1885 års riksdag.

handels- och industridepartementet, föreslogs, och till detta departementet skulle bl. a. överföras flertalet av de ärenden, som enligt då gällande bestämmelser tillhörde kommerskollegium och lantbruksakademiens förvaltningskommitté. I samband härmed befunnos bestämmelser rörande överlåtandet av beslutanderätten i vissa ärenden till departementscheferna behövliga. Det tillägg till § 7 regeringsformen, som därför även vid detta tillfälle föreslogs, gavs emellertid en helt annan formulering än i 1868 års förslag. Detta tillägg var av följande lydelse: "Över de ärenden, vilka enligt instruktion, som av konungen utfärdats, blivit av departementschef avgjorda, skall han till konungen i statsrådet avgiva berättelse. Ej må till departementschefs avgörande överlämnas ärende, som innefattar klagan över ämbetsmyndighets åtgärd."

Motiveringen till det kungl. förslaget skiljer sig i åtskilliga punkter från den 1868 förebragta. Det betonades, att myndighet att avgöra vissa ärenden redan tillkomme vissa departementschefer på grund av särskilda av konungen meddelade föreskrifter, "varav således framgår, att grundlagarna ej ansetts innefatta något hinder för konungen att sålunda förfara". Då emellertid detta förfaringssätt avsågs skola användas i större utsträckning än dittills, vore emellertid en grundlagsbestämmelse av nöden, särskilt för att tillförsäkra konstitutionsutskottet rätt att granska även denna del av departementschefernas verksamhet. Vad förslaget

formulering beträffar, anfördes, att i de fall, då vare sig grundlag eller lag till konungen överlämnade avgörandet av visst ärende, "torde han redan därigenom vara förhindrad att uppdraga ett sådant avgörande åt någon annan"; särskild bestämmelse härom vore alltså ej behöfvlig. Endast på en punkt syntes erforderligt att stadga förbud mot överlåtande av beslutanderätt, nämligen beträffande ärenden, som avsåge klagan över någon ämbetsmyndighets åtgärd.<sup>1</sup>

Konstitutionsutskottets utlåtande rörande denna punkt i det kungl. departementalförslaget var även denna gång avstyrkande. Såvida förslaget mening vore att till departementschefs avgörande hänvisa vissa mål, "som till sin beskaffenhet vore regeringsärenden", ansåg sig utskottet kunna hänvisa till de 1868 anförda skälen för avslag. I detta fall vore ock, yttrade utskottet, formuleringen bristfällig, ty då skulle andra punkten i den föreslagna § 7 innefatta undantag från den första, utan att detta klargjordes, och föreskriften om, att besvärsmål ej finge överlämnas åt departementschefs avgörande, finge karaktär av undantag från en icke i grundlagen uttalad regel. Därjämte framhöll utskottet, i motsats mot 1868 års konstitutionsutskott, att självständig beslutanderätt i andra ärenden än regeringsärenden redan nu kunde tilldelas departementschef.

---

<sup>1</sup> Ej heller vid detta tillfälle användes ordet ministerstyrelse i proposition eller utskottsbetänkande men någon enstaka gång under debatterna.

”Departementschefens ställning såsom konungens rådgivare lär icke få anses oförenlig med hans verksamhet såsom förvaltningsorgan med självständig beslutanderätt. Därav, att konungen icke kan åt annan delegera någon del av sin rätt och plikt att avgöra alla regeringsärenden — alla de mål, som enligt gällande lag eller författning skola av konungen prövas och avgöras — följer ej något hinder för konungen att i administrativ lagstiftningsväg eller för konung och riksdag, där frågan vore av kommunal- eller allmän lags natur, att i den ordning, 57 och 87 §§ regeringsformen stadga, åt departementschef uppdraga att vare sig i sista eller näst sista instans avgöra vissa ärenden... Men dylika lagbestämmelser förutsätta icke någon grundlagsändring.”<sup>1</sup> Såvida förslaget endast avsåge dylika ärenden, vore därför den föreslagna ändringen onödig och jämväl olämplig, ty det funnes ej anledning att upptaga annat än regeringsärenden i statsrådsprotokollen och grundsatsen om att statsråd ej finge avgöra besvärärenden behöfve, även om den vore riktig, ej omgärdas med grundlags helgd.

Såväl propositionen som — i än högre grad — utskottsutlåtandet vid detta tillfälle kännetecknas av väsentligt

<sup>1</sup> Av de två reservationerna vid utskottets betänkande märkes en av S. A. Hedin, som reserverade sig ”mot den del av utskottets yttrande angående förslaget om ett tillägg till regeringsformen § 7 där utskottet antyder, att Kungl. Maj:t skulle i vissa fall kunna i administrativ lagstiftningsväg uppdraga åt departementschef att avgöra vissa ärenden.”

större klarhet än vid sakens behandling 1868. Vad propositionen angår, må särskilt framhållas, att man nu förutsatte att icke blott i grundlag, utan även i allmän lag givna bestämmelser om konungens avgöranderätt icke finge eftersättas på grund av kungligt beslut; 1868 hade man utgått från, att konungen ej i detta hänseende skulle vara bunden av i allmän lag givna bestämmelser. Att emellertid även denna proposition led av vissa brister, framgår emellertid av konstitutionsutskottets stringenta kritik. Vad utskottets yttrande beträffar, må endast anmärkas, att det knappast, såsom utskottet gör gällande, synes vara tvivel underkastat, att propositionen avsåg att möjliggöra överlåtande av beslutanderätten även i ärenden, som enligt utskottets begreppsbestämning voro regeringsärenden. Propositionen synes i själva verket bestämt åsyfta att giva Kungl. Maj:t möjlighet att genom generella instruktioner åt departementscheferna uppdraga beslutanderätten i ärenden, som enligt vederbörande administrativa specialförfattningar — ehuru ej grundlag eller allmän lag — skulle av konungen avgöras; ordet "instruktion" skulle eljest ha varit meningslöst.

Av intresse är att såväl i propositionen som i utskottsutlåtandet den principiella möjligheten för Kungl. Maj:t att i administrativa författningar uppdraga beslutanderätt åt statsråden oförbehållsamt erkännes. Skillnaden mellan Kungl. Maj:t och utskottet ligger ur principsynpunkt främst däri, att Kungl. Maj:t vill möjliggöra



genomförandet av generella bestämmelser ("instruktioner") varigenom vederbörande specialförfattningsregler kunde frångås, under det att utskottet kräver, att bestämmelse om statsråds beslutanderätt för varje särskilt fall skall meddelas i de särskilda administrativa författningarna.

I här ifrågavarande punkt biföllo båda kamrarna konstitutionsutskottets hemställan och avslugo alltså den kungl. propositionen i denna del.<sup>1</sup> På regeringshåll gjorde man vid ärendets behandling i kamrarna gällande, att de uttalanden, som konstitutionsutskottet fällt rörande Kungl. Maj:ts befogenhet att överlåta beslutanderätten åt departementscheferna i vissa fall, vore sådana, "att det av Kungl. Maj:t angivna syftemålet synes kunna vinnas, utan att någon ändring av 7 § behöver ifrågakomma"; man förklarade sig alltså i det hela nöjd med utskottets ställningstagande. Av de talare, som

<sup>1</sup> Jfr K. U. 1885, nr 11.

<sup>2</sup> A. K. 1885 nr 35, sid. 25 (statsminister Themptander); jfr F. K. 1885 nr 23, sid. 32 (statsrådet von Steyern). Den senare yttrade bl. a. "Visserligen har konstitutionsutskottet avstyrkt detta förslag, men det har skett på den grund, att utskottet ansett den rätt, Kungl. Maj:t begärt, tillkomma honom utan ändring av grundlagen." Att emellertid i själva verket regeringsförslaget haft den innebörd, som här hävdats, bekräftas av ett av statsministerns yttranden under debatten (A. K. nr 35, sid. 34 f.). — Att märka är, att debatten om förslaget till ändring av § 7 regeringsformen i andra kammaren ägde rum under behandlingen av ett annat moment i utskottets hemställan; utskottets avstyrkande i fråga om § 7 bifölls formellt utan diskussion.

kritiserade propositionen, ställde sig vissa i huvudsak på utskottets ståndpunkt, under det andra hävdade en från denna starkt avvikande uppfattning. Bland de senare märkes professor Rydin, som nu, liksom 1868, hävdade, att statsrådets befogenheter generellt borde stärkas och att även ministerstyrelse i viss utsträckning borde införas, men att det i propositionen framställda förslaget icke vore acceptabelt och att konstitutionsutskottets motivering ej vore hållbar.<sup>1</sup> Särskilt urgerades, att enligt gällande bestämmelser överlåtande av beslutanderätt icke vore tillåtlig; en dylik anordning strede såväl mot § 7 regeringsformen som mot bestämmelsen i samma grundlags § 34 om att "ledamot av statsrådet må icke tillika annat ämbete utöva." I Rydins uttalanden instämde synnerligen energiskt S. A. Hedin.<sup>2</sup>

Vid två senare tillfällen ha motionsvis förslag framförts, som nära anknyta till de i 1868 och 1885 års propositioner framställda. Detta skedde vid 1897 och 1899 års riksdagar, vid båda tillfällena i samband med andra, långt gående grundlagsändringsförslag, bl. a. om inrättande av en regeringsrätt.

Enligt det 1897 framlagda förslaget, skulle till § 9 regeringsformen fogas ett andra moment av följande innehåll: "över förvaltningsärenden, vilka av statsråds-

<sup>1</sup> A. K. 1885 nr 35, sid. 23 f., 27 f., 31 ff.

<sup>2</sup> A. K. 1885 nr 35, sid. 29; jfr sid. 31 (Nordenskiöld) 35 f. (Sjöberg).

ledamot såsom chef för regeringsdepartement avgöras, efter av konungen därom i offentligen kungjord stadga givet förordnande, skall protokoll föras, vilket av den beslutande med namnunderskrift till sin riktighet styrkes.”<sup>1</sup> Däremot föreslogs ej i detta sammanhang någon ändring av § 7 regeringsformen, varemot § 105 i samma grundlag skulle ändras i sådan riktning, att jämväl protokoll över departementsärenden av angiven art bleve föremål för konstitutionell granskning.<sup>2</sup> Såsom motivering till förslaget framhölls endast, att i samband med övriga föreslagna grundlagsändringar jämväl stadgande borde givas ”om den länge tillämpade rätten att avgöra vissa förvaltningsärenden.” Förslagen avstyrktes av konstitutionsutskottet, som bl. a. hänvisade till 1868 och 1885 års behandling av saken<sup>3</sup>, och avsågs av båda kamrarna utan längre debatter.<sup>4</sup>

1899 återkom samme motionär med ett förslag, enligt vilket följande tillägg skulle göras till § 38 regeringsformen: ”över förvaltningsärenden, som, efter av konungen därom i offentligen kungjord stadga givet

<sup>1</sup> A. K. nr 159 (Ljungman).

<sup>2</sup> Härigenom skulle alltså — från motionärens utgångspunkter — konstitutionell ansvarighet ha införts för de i motionen berörda fallen, men ej för t. ex. justitieministerns beslut enligt tryckfrihetsförordningen.

<sup>3</sup> K. U. 1897 nr 8.

<sup>4</sup> I andra kammaren yttrade en talare (A. K. 1897, nr 26, sid. 5, Nyström) att vissa ledamöter av K. U. hade velat ”hava in en liten mening om införande, åtminstone i ringa grad, av ett slags ministerstyrelse.”

förordnande, utav departementschef avgöras, skall protokoll föras, vilket med namnunderskrift av den beslutande till sin riktighet styrkes.”<sup>1</sup> Även nu föreslogs motsvarande ändring i § 105 regeringsformen. Konstitutionsutskottet, som vid detta tillfälle utbröt ifrågavarande förslag till separat behandling, avstyrkte med en kort motivering.<sup>2</sup> I denna upprepades i huvudsak 1868 års utskottsbetänkande i ämnet. Vad det i motionen — i motsättning mot begreppet regeringsärenden — använda begreppet ”förvaltningsärenden” beträffar, anmärkte utskottet, att detsamma vore ”alltför svävande för att kunna medföra erforderlig säkerhet, att icke till departementschefs avgörande hänskötes ärenden av allt för stor betydighet, helst det enligt motionärens förslag skulle ligga i konungens skön att bestämma, vilka ärenden skulle till den ena eller andra av omförmälda grupper hänföras.” Utskottets hemställan bifölls av båda kamrarna utan att någon, med undantag av motionären, yttrade sig i saken.

Under de sista årtiondena ha ej av regeringen eller inom riksdagen några förslag om mera utsträckt tillämpning av ministerstyrelseprincipen framställts, vare sig genom regerings- eller förvaltningsärendens överförande till ministeriellt avgörande. Behandlingen av frågan om ministerstyrelse i den båda senaste stora departementalutredningarna — departementalkommittérades all-

<sup>1</sup> A. K. 1899, nr 232 (Ljungman).

<sup>2</sup> K. U. 1899, nr 13.

männa betänkande 1912 och landshövding Schottes utredning 1917 — är emellertid av stor betydelse för frågans belysande.

Departementalkommittéade upptogo i sitt principbetänkande frågan om införande av mera allmän ministerstyrelse, "sådan den förekommer i andra konstitutionellt styrda stater."<sup>1</sup> En dylik ministerstyrelse stode emellertid, förklarade de kommittéade" i bestämd strid med regeringsformens i 4 och 7 §§ uttalade grundsats om konungen såsom allena beslutande i alla regeringsärenden och statsråden såsom konungens rådgivare vid beslutens fattande"; dessa grundsatser, som "genomträngt vårt statsliv", borde icke åsidosättas utan särdeles viktiga skäl och sådana kunde enligt kommittéades mening ej anses var för handen. Härtill komme, att ministerstyrelsens princip icke kunde genomföras utan en omläggning av bestämmelserna om den konstitutionella ansvarigheten och detta skulle medföra nya anordningar, "vilkas räckvidd det torde vara svårt att helt överskåda och som i varje fall lära erbjuda betydande svårigheter att på ett tillfredsställande sätt genomföra." Ej heller ansåge de kommittéade, att beslutanderätten i sådana ärenden, som enligt gällande bestämmelser avgjordes av de centrala ämbetsverken, borde i någon större omfattning överlämnas åt departementscheferna; "härigenom skulle i själva verket de

<sup>1</sup> Departementalkommittéades betänkande I, sid. 162 f.

centrala ämbetsverkens karaktär av självständigt beslutande förvaltningsmyndigheter bliva omintetgjord."

Samtidigt som de kommittéerade alltså, med en ganska vag och allmänt hållen motivering, togo avstånd från tanken på ministerstyrelse i någon form, föreslogo de emellertid, att de centrala ämbetsverken — med vissa undantag — skulle inordnas i departementen — såsom departementsavdelningar eller departementskontor, för att använda kommitterades terminologi. Dessa i departementen inordnade myndigheter skulle såsom regel äga samma självständiga beslutanderätt under eget ansvar, som enligt gällande ordning tillkomme de centrala ämbetsverken; "detta utgör en grundskillnad från ministerstyrelsens system, enligt vilket de befogenheter, som tillkomma under ministern stående avdelningschefer eller andra tjänstemän inom ett ministerium, äro till dem överlämnade av ministern efter dennes bestämmande och utövas på hans ansvar."<sup>1</sup>

Departementalkommittérades förslag erinrar i hög grad om den tankegång, som mera antydningssvis framfördes i 1857 års förut refererade riksdagsskrivelse. I båda fallen föreslås verkens inordnande i departementen men man avvisar bestämt möjligheten att göra departementscheferna till verkliga chefer för de centrala ämbetsverken och alltså förvandla förvaltningsärendena till departementsärenden. Verkens självständighet skall

---

<sup>1</sup> Bet. sid. 184.

bevaras trots att de organiseras såsom avdelningar inom departementen.<sup>1</sup> Den kraftiga kritik, som från såväl vetenskapligt som administrativt håll riktades mot de kommittérades förslag, är också i princip av samma innehåll, som den i 1859 års kommittébetänkande givna kritiken av 1857 års riksdagsskrivelse. Det framhölls, att med den föreslagna organisationen skulle följa, att de i departementen inflyttade verken i realiteten, om ock ej formellt, skulle förlora sin självständighet och att departementscheferna i själva verket skulle bliva beslutande. Man skulle få "faktisk" ministerstyrelse i här ifrågavarande ärenden. "Vilja vi i Sverige införa ministerstyrelse, bör kommitténs organisationsförslag utan tvekan antagas; och omvänt, vill man antaga detta organisationsförslag, följer utan tvivel, såvida experimentet ej alldeles misslyckas, ministerstyrelsen med på köpet."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Jfr härmed 1818 års särskilda utskotts förslag, enligt vilket förvaltningsärendena skulle bli departementsärenden — för att överföra utskottets tankegång till nutida förhållanden — och 1868 års särskilda utskotts förslag, enligt vilket i princip förvaltningsärendena skulle förvandlas till regeringsärenden.

<sup>2</sup> Reut erskiöld, Statsförvaltning och förvaltningsorganisation; jfr samme förf., Kommittéförslaget till departementalreform, sid 27 ff.; Haralds, Konung och råd, ministrar och verk, Statsv. Tidskrift 1914, särskilt sid. 321; Fahlbeck, Departementalreformen, Statsv. Tidskrift 1914, särskilt sid. 3. — Samma uppfattning möter i flertalet av de av olika centrala ämbetsverk infordrade yttranden; jfr särskilt Telegrafstyrelsens utlåtande den 14 nov. 1913 (förslaget

Det av landshövding Schotte 1917 avgivna betänkandet, som väsentligen innebär en överarbetning i vissa hänseenden av departementalkommittérades förslag, utgår, enligt givna direktiv, från att någon omläggning av förhållanden mellan departement och centrala ämbetsverk icke skulle ifrågakomma.<sup>1</sup> Om en sådan anordning, som, enligt vad man gjort gällande, skulle leda till "faktisk" ministerstyrelse i förvaltningsärenden, är alltså här icke fråga. Däremot föreslås i betänkandet, att området för den legala ministerstyrelsen skulle i olika avseenden utvidgas, detta särskilt för att åstadkomma minskning av departementschefernas arbetsbörda. Detta skulle emellertid icke ske genom införande av någon grundlagsbestämmelse, genom vilken Kungl. Maj:t gäves rätt att generellt överlåta beslutanderätten till departementscheferna beträffande ärenden, som eljest, enligt innebär en "maskerad ministerstyrelse"); Järnvägsstyrelsens utlåtande den 26 nov. 1913 (här talas om "förtäckt ministerstyrelse"); Generaltullstyrelsens utlåtande den 15 nov. 1913 (är man motståndare till ministerstyrelse, kan man ej godta kommittérades förslag); Vattenfallstyrelsens utlåtande den 22 nov. 1913 (förslaget innebär "ett undanröjande av väsentliga hinder för genomförande av ministerstyrelse"); Väg- och Vattenbyggnadsstyrelsens utlåtande den 31 dec. 1913 (förslaget förmenas utgöra "utgångspunkten till ett slags ministerstyrelse, även om den icke är av det slag, som kommittérade karaktäriserat såsom ministerstyrelse"). Jfr å andra sidan t. ex. Jacobi, Departementalreformen, Tiden 1914, särskilt sid. 41 ff.

<sup>1</sup> Betänkande ang. statsdepartementen 1917, särskilt sid. 148—177.



vederbörande specialförfattningar, ägde karaktären av rgeringsärenden — häri skiljer sig förslaget principiellt från den 1868 och 1885 framställda — utan genom särskilda bestämmelser för olika fall.<sup>1</sup> Man skulle alltså endast fortskrida på den väg, som redan i praxis anlitats. Endast beträffande mindre viktiga ärenden ifrågasattes en dylik anordning. I utredningen nämndes en rad olika ärenden, som härvid främst borde komma ifråga. I det stora flertalet av dessa grupper av ärenden skulle endast beslut av Kungl. Maj:t erfordras för den föreslagna ändringen. Så t. ex. skulle enligt förslaget departementscheferna få ökad befogenhet ifråga om personalärenden inom Kungl. Maj:ts kansli och ifråga om vissa kommitté- och sakkunnigutredningar rörande ärenden; de skulle i olika fall befullmäktigas att utse revisorer och styrelsemedlemmar i vissa styrelser och att utdela vissa stipendier; riksdagsskrivelser skulle ej behöva i varje fall föredragas inför Kungl. Maj:t; detsamma skulle gälla till konungen ställda återkallelser o. s. v. Därjämte föreslogs på ett par punkter ändring i andra författningar än administra-

<sup>1</sup> Från denna förslagets allmänna utformning förefinnas vissa avvikelser; så t. ex. föreslås en allmän kungörelse, enligt vilken "där anordnande av rikstelefon enligt gällande bestämmelser nu ankommer på Kungl. Maj:ts prövning, framställning därom skall göras hos vederbörande departementschef, som äger i ämnet meddela beslut." Här skulle alltså genom en allmän bestämmelse stadgandena i ett flertal specialförfattningar sättas ur kraft. — I det stora flertalet fall förutsattes emellertid ändring av varje specialförfattning.

tiva; riksdagsordningen § 46 skulle ändras så att här ifrågavarande upplysningar skulle kunna begäras genom vederbörande departementschef och en motsvarande ändring skulle ske i instruktionen för riksdagens revisorer § 15. I regel skulle besvärsmått i departementsärenden icke medgivas.<sup>1</sup>

I betänkandet föreslås därjämte bestämmelser, varigenom konstitutionellt ansvar i departementsärenden skulle säkerställas. I detta syfte skulle till § 7 regeringsformen fogas följande tillägg: "över de ärenden, som blivit av departementschef avgjorda, skall han till konungen i statsrådet avgiva berättelse, som intages i statsrådsprotokollet. Samma gäller om ärenden, som

---

<sup>1</sup> Såsom ett huvudskäl för förslaget framhålles, såsom nämnt, att dess genomförande skulle minska departementschefernas arbetsbörda. Särskilt betonas (bet. sid. 150), att statsråden enligt gällande bestämmelser i ifrågavarande fall måste sätta sig in i ärendena för att kunna redogöra för desamma dels i statsrådsberedningen, dels inför Kungl. Maj:t i statsrådet. Det förefaller emellertid otroligt, att i de bagatellärenden, som i utredningen särskilt omnämnas såsom lämpade för departementschefernas självständiga avgörande, någon som helst föredragning eller diskussion enligt gällande ordning skulle kunna äga rum ens i statsrådsberedningen, och givetvis långt mindre inför Kungl. Maj:t. Och om mera viktiga frågor skulle överlämnas åt departementschefernas avgörande, måste väl förutsättas, att desamma, oberoende härav, behandlas åtminstone i statsrådsberedningen. Det anförda motivet för förslaget synes därför föga övertygande. Tvärtom synes det sannolikt, att förslagets genomförande främst medfört, att bättre överensstämmelse vunnits mellan realitet och form.

chefen för justitiedepartementet avgjort enligt tryckfrihetsförordningen och över vilka talan ej må föras." Behöriga ändringar skulle jämväl vidtagas i ansvarsbestämmelserna.

På enstaka punkter synes, såsom av den föregående redogörelsen framgår, i betänkandet framförda uppslag ha vunnit beaktande. Så har t. ex. beslut fattats om att till konungen ställda återkallelser icke behöva inför Kungl. Maj:t anmälas. I huvudsak har emellertid betänkandet ej lett till positivt resultat.

Varken 1912 eller 1917 års betänkande har i de stycken, varom här är fråga, lagts till grund för vare sig kungl. proposition eller riksdagsförslag. Ministerstyrelseproblemet har överhuvud under de senaste årens behandling av departementala frågor icke framträtt annat än i enstaka uttalanden i vederbörande riksdagsdebatter.

\*            \*  
\*

Till den givna redogörelsen skola vi endast på en punkt knyta några kommenterande anmärkningar, nämligen ifråga om önskvärdheten av sådana bestämmelser — vare sig generella eller i särskilda författningar — varigenom beslutanderätt i större utsträckning överflyttas från Kungl. Maj:t i statsrådet till de olika departementscheferna.

Såsom skäl för en dylik anordning har ofta anförts, att densamma endast innebure en legalisering av redan

existerande praxis. Att detta i viss mån är riktigt är uppenbart. Den beslutanderätt i alla regeringsärenden, som enligt regeringsformen tillkommer konungen, har på grund av praktiska skäl icke i realiteten kunnat av konungen utövas på så sätt, att han i varje särskilt ärende kunnat bilda sig en egen uppfattning och på grundval av denna fatta sitt beslut.<sup>1</sup> Detta har givetvis varit förhållandet under hela tiden från regeringsformens tillkomst; det torde icke heller kunna förutsättas, att grundlagsstiftarna utgått från en så absurd uppfattning, som att varje regeringsbeslut verkligen skulle föregås av ett personligt ståndpunktstagande från konungens sida. I flertalet mindre betydande regeringsärenden har säkerligen, även under de tider, då konungens maktställning varit som starkast, det reella avgörandet träffats av statsråden eller andra departementsämbetsmän och det kungliga beslutet endast inneburit en tom formalitet. I och med parlamentarismens inträngande har emellertid den i väsentlig grad fiktiva karaktären av hithörande bestämmelser kommit att framträda skarpare och blivit mera allmänt beaktad. Förhållandet mellan konung och statsråd har praktiskt-politiskt närmast blivit rakt motsatt mot det av författningen förutsatta; under det att enligt grundlagen konungen är beslutande och statsråden rådgivande, har den reella avgöranderätten övergått till ministären och konunga-

<sup>1</sup> Jfr Lagerroth, *Psykologisk verklighet och juridisk fiktion vid tillämpningen av Sveriges grundlag*, Lund 1925, sid. 30 ff.

makten kan göra sig gällande huvudsakligen genom att påverka statsrådets ståndpunktstagande.

En grundlagsändring, varigenom alla sådana regeringsärenden, som i realiteten avgöras utan konungens eller det samlade statsrådets medverkan, förvandlades till departementsärenden, kan under sådana förhållanden förefalla välmotiverad. Det kan likväl ifrågasättas, om någon reell fördel härigenom skulle vinnas. Någon fullständig överensstämmelse mellan form och innehåll skulle genom en dylik förändring icke uppnås; det faktiska avgörandet träffas ju ofta av underordnade departementstjänstemän, icke av departementschefen. Någon arbetsbesparing torde, såsom redan antytts, knappast uppstå; att ett ärende behandlas som regeringsärende, innebär endast, att beslutet i ärendet införes i statsrådsprotokollet, och behöver ej medföra någon som helst diskussion i saken vare sig i statsrådsberedning eller i konselj. En förändring i angiven riktning skulle icke innebära annat än att en konstitutionell fiktion ersattes med en annan, måhända något mindre påtaglig fiktion.

Snarare synes man kunna göra gällande, att varje form av egentlig ministerstyrelse är politiskt olämplig med hänsyn därtill, att ej några som helst regler för dess utövning äro givna i grundlagen. Framför allt är att märka, att, även om ministerstyrelseåtgärder anses kunna göras till föremål för utkrävande av konstitutionellt ansvar, betryggande garantier saknas för att detta

ansvar skall kunna göras gällande. Så länge den konstitutionella granskningen i sin nuvarande form bibehålles, synes det riktigast, att statsrådsprotokollen, som utgöra det primära granskningsobjektet, såvitt möjligt fullständigt registrera sådana statsrådsåtgärder, på vilka utkrävande av konstitutionellt ansvar kan grundas.<sup>1</sup>

---

---

<sup>1</sup> En annan sak är, att statsrådsprotokollen så till vida skulle kunna inskränkas, som de icke behöva givas formen av redogörelser för vad som fingeras ha förekommit i konseljen, utan kunna formuleras som rena register för besluten.







Pris 3: —