

UTANFÖR

REGERINGSFORMEN

EN SNABB FÖRFATTNINGSHISTORISK ÅTERBLICK MED ANLEDNING AV DEN SENASTE DEPARTEMENTALREFORMEN

Av docent CARL ARVID HESSLER, Göteborg

PÅ ETT mycket friare och självständigare sätt än förr kan den svenska regeringen hädanefter organisera sitt arbete.

Den har tidigare varit ganska bunden av regeringsformen. Under många år, från 1809 och fram till 1918, fastslog ett grundlagsbud hur många medlemmarna i regeringen skulle vara. Ett annat bud gav besked om hur ärendena i huvudsak skulle vara fördelade mellan de föredragande. Allt emellanåt förspordes tvivel, om denna fasthet och stadga verkligen var så ändamålsenlig. Man undrade om icke förvaltningen med större smidighet skulle kunna anpassa sig efter olika tidslägen, om man flyttade bort buden om departementens antal och namn ur regeringsformen.

Det utgick ett märkligt initiativ om detta redan från 1868 års konstitutionsutskott. Det vart den gången ingenting av. Men tanken togs upp på nytt av 1908 års departementalkommitté. Den fann det uppenbart, att bestämmelserna om departementens antal och namn icke hörde hemma i en grundlag. De voro ju normer för hur förvaltningen skulle vara uppdelad i högsta instans. De hade således administrativ och icke konstitutionell karaktär. Och 1918 var man framme vid en reform. Då tog man ett första steg på uppmjukningens väg. Då ändrade man regeringsformen därhän att den endast föreskrev ett lägsta och ett högsta antal departement. Siffran skulle finnas fixerad i en vanlig lag, som vore relativt lätt att ändra. Till den lagen flyttade man också över namnen på departementen, och där fastställdes i stora drag deras verksamhetsområden.

Ett tiotal år senare gick det åtskilligt tal om att man borde söka stärka regeringsmakten. Några ledande socialdemokrater presenterade 1930 i riksdagen en stort upplagd reformplan. Den innehöll bland annat att K. Maj:t fritt skulle få bestämma regeringsledamöternas och statsdepartementens antal och fritt få fördela ärendena mellan dem. Endast så tillvida borde man begränsa K. Maj:ts rörelsefrihet att ett visst minimum skulle anges i en vanlig lag.

Först i fjol ansågs tiden inne att ytterligare lösa regeringen ur dess bundenhet. På regeringens förslag beslöt riksdagen vissa grundlagsändringar, som i år blivit definitivt antagna. Med denna reform har varje bestämmelse om departementens antal försvunnit ur regeringsformen. Endast en vanlig lag skall härnäst reglera denna sak. Ensam kvar i regeringsformen står själva principen att »för särskilda grenar av rikets styrelse skola finnas statsdepartement» (§ 5). Och vad ärendefördelningen beträffar skall den icke ens i sina huvuddrag fastställas i en lag utan av regeringen ensam i en särskild stadga. Regeringens rörelsefrihet har ytterligare vidgats genom ett tillägg i regeringsformen som säger, att i en departementschefs ställe kan en annan ledamot av statsrådet förordnas att föredra vissa ärenden. Man har lossat på ännu ett band. Man har befriat regeringen från det tidigare grundlagsbudet att antalet statsråd utan departement skall vara tre. Regeringsformen nämner nu endast en minimisiffra — »lägst tre» — och överlämnar den närmare regleringen till en vanlig lag.

Man har hälsat denna reform som ett viktigt medel att göra regeringsmaskineriet smidigt och effektivt. Förhoppningen är välgrundad. Det är visserligen en omstridd fråga i vad mån riksdagen på statsregleringens väg kan påtvinga regeringen sin vilja angående ärendenas fördelning mellan departementen. Men om denna sak skall här icke talas. Det är om ett annat sammanhang, ett historiskt och principiellt, jag med några ord skulle vilja erinra.

När man velat bryta ut ur regeringsformen varje bestämmelse om departementens antal och ärendenas fördelning, har man ibland sett saken historiskt. Åtgärden vore följdriktig ur författningshistorisk synpunkt, har man sagt. Man har pekat på 1634 års regeringsform. Hur många av dess paragrafer handlade icke om förvaltningen? Men de följande regeringsformerna ha allt mindre varit ägnade åt de administrativa tingen och allt mer åt de allmänt konstitutionella. Det skulle innebära ett fullföljande av denna tendens att låta regleringen av förvaltningen även i högsta

instans försvinna ur regeringsformen. De som så talat ha haft rätt ett stycke. Men de ha nog förbisett ett sammanhang, som delvis korsar deras raka linje.

Det är av ingen bestritt att 1634 års regeringsform aldrig blev bekräftad av någon monark. Den var ju också närmast avsedd för en förmyndarregering. Men männen kring Axel Oxenstierna ville göra den bindande även för en myndig kung. De misslyckades. Med sina många regler om förvaltningshierarkien hade regeringsformen alltför uppenbart till syfte att binda monarkens händer. Drottning Christina dristade sig tvivla på att hennes far någonsin sett en rad av regeringsformen. Hon uppsköt dess stadfästelse till sin kröning, och sedan förklarade hon att den i många punkter var impraktikabel. Lika ringa veneration för Axel Oxenstiernas verk visade Carl X Gustaf. Han ville icke höra talas om denna regeringsform, »som ännu är aldrig av någon konung författad ej heller underskriven eller konfirmerad». Utan att det bittersta bekymra sig om regeringsformens föreskrifter förfor han med de höga riksämbetena efter innehavarnas död som det honom behagade. Han ville icke känna sig beroende av några bestämda former i sitt regerande. Carl XI gick längre, han framtvingade ett principiellt avgörande. Han förmådde riksdagen till en uttrycklig förklaring att han icke var bunden av någon regeringsform. Den som en gång fastställts skulle kungen få göra med vad han ville. Efter denna frikallelse regerade Carl XI med ständigt skiftande konseljer. Det var hans uppfattning om vad som behövdes för en effektiv och smidig regeringsutövning.

Den starka kungamakten och den stramt reglerande regeringsformen voro fiender av begynnelsen. Skottet vid Fredrikshald gav den senare seger för en tid. En regeringsform arbetades ut, som skulle omintetgöra »de skadliga nyheterna» från den karolinska regimen. Medlemmarna av rådet fixerades till tjugofyra (§ 12). När viktiga ärenden skulle före hade alla de i huvudstaden närvarande riksråden och de av dem som kunde komma tillstädes att infinna sig till rådslagen. Vid sådana tillfällen måste de vara åtminstone tio, »om inga flera finnes att tillgå» (§ 15). Därmed ansågs monarken vara bunden vid en fast form för regeringsarbetet. En råds-korporation av fixerad storlek skulle stå vid hans sida. Med de förra, från tid till annan växlande konseljerna skulle det hädanefter vara slut.

Förväntningarna svekos. Den form som skapats gav trots allt spelrum för en personlig maktutövning av icke önskvärt slag.

Man måste skrida till ytterligare precisering. Man införde i 1720 års regeringsform bland annat en regel om ärendenas fördelning mellan riksråden. Hälften av rådsherrarna skulle ägna sig åt justitie- och utrikessakerna, de andra åt krigs- och inrikessakerna (§§ 17, 19). Skälet till denna nya bestämmelse kan ha varit mer än ett. Men ett skäl torde ha varit att riksråden skulle vinna större erfarenhet på ett begränsat område och därmed större motståndskraft gentemot en skicklig föredragande statssekreterare, som kunde misstänkas gå kungens ärenden. Därmed voro i regeringsformen inskrivna två grundläggande bestämmelser för regeringens organisation. Det var fastslaget hur många medlemmarna av rådet skulle vara — antalet var 1720 reducerat till sexton (§ 12). Det var också fastslaget i stora drag hur ärendena skulle vara fördelade mellan rådsmedlemmarna. Regeringsformen gav nu en form för regeringen, som strängt efterlevd skulle ha lämnat mycket ringa utrymme för personliga önskemål och för växlande tidslägens krav. Till yttermera visso betraktades regeringsformen såsom oantastlig och orygglig; att den skulle kunna ändras sattes icke i fråga.

Hur ställde sig Gustaf III, kungamaktens återupprättare, till dessa ting? Det måste först sägas, att 1772 års regeringsform har fått ett överraskande stort antal förvaltningsparagrafer i arv från sina föregångare. Det hängde samman med att kungen haft stöd av den högre byråkratien både 1768 och 1772. Han fick finna sig i de hinder, som förvaltningsparagraferna kunde resa för hans personliga maktutövning. Men i högsta instans lät han icke binda sig. Vad den förra regeringsformen inrymt av regler för rådets organisation lämnades utanför den nya. Om antalet medlemmar av rådet stadgades endast att »de ej till något visst tal sättas kunna, förty att man så många helst ordnar, som riksens tarv och heder kräver» (§ 4). Det tillades visserligen, att de ordinarie skulle vara sjutton. Men det antalet kunde alltså överskridas, om kungen så fann för gott. På enahanda sätt gick det med den gamla grundlagsbestämmelsen om ärendenas fördelning. Därom lödo orden i den nya regeringsformen så att sysslorna riksens råd emellan skulle komma att fördelas på det sätt »som det Kongl. Maj:t nyttigast och lämpligast synes» (§ 8). Det stod alltså Gustaf III fritt att organisera arbetet i regeringen som det passade honom. Så inleddes en ny tid av växlingar i regeringens organisation. Rådsdivisioner och konseljer skiftade ständigt utseende. Kungen kallade dem, som han för tillfället ville begagna sig av, och med den

fasta ärendefördelningen blev det därefter. Det personliga hade åter igen blivit det högsta i regeringsarbetet.

Men pendeln fortsatte att svänga. 1809 skrev man en regeringsform, där det på nytt fanns precisa och ofrånkomliga bud om regeringens sammansättning och ärendenas fördelning. Och i vår tid har man fått bevittna en rörelse i motsatt riktning. Vad man 1719, 1720 och 1809 bemödade sig om att ge grundlags helgd har åter försvunnit ur regeringsformen. En viss organisatorisk frihet har beviljats en regering, som anses bygga sin tillvaro på riksdagens förtroende och där monarkens roll icke längre erbjuder ett problem.

Det är tydligt att det här icke finns någon obruten linje från 1634 till 1941. Det är sant att den administrativa ordningen så småningom nästan helt har fått lämna sin plats i regeringsformen för att lättare kunna reformeras. Men när det gäller den högsta instansen har pendeln svängt fram och åter mellan noggrant regelbindande och ett mer eller mindre av frihet och oberoende.