

N:o 10.

Ank. till Riksd. kansli den 5 maj 1898, kl. 2 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning af väckt motion om tillägg till § 107 regeringsformen.

De åtgärder, som konstitutionsutskottet med anledning af statsrådsprotokollens granskning kan vidtaga, äro i regeringsformens 106 och 107 §§ noga bestämda. Dessa paragrafer hafva följande lydelse:

§ 106.

Finner utskottet af dessa protokoll, att någon Statsrådets ledamot, eller någon för tillfället förordnad föredragande, eller den embetsman, som i kommandomål Konungen råd gifvit, uppenbarligen handlat emot rikets grundlag eller allmän lag, eller tillstyrkt någon öfverträdelse deraf, eller underlåtit att göra föreställningar emot sådan öfverträdelse, eller den vållat och befrämjat genom uppsåtligt fördöljande af någon upplysning, eller att den föredragande underlåtit att, i de fall, som 38 § af denna regeringsform förutsätter, sin kontrasignation å ett Konungens beslut vägra, då skall Konstitutionsutskottet ställa en sådan under tilltal af Justitieombudsmannen inför Riksrätten, hvaruti, i stället för Statsråd, fyra de äldsta Justitieråd i dessa fall komma att säte taga, och gånge härmed som i 101 och 102 §§

om tilltal emot Högsta domstolen föreskrifves. Då Statsrådets ledamöter eller Konungens rådgifvare i kommandomål finnas hafva, på sätt ofvanberördt är, gjort sig till ansvar skyldige, döme dem Riksrätten efter allmän lag och den särskilda författning, som till bestämmande af sådant ansvar utaf Konungen och Riksdagen faststald varder.

§ 107.

Skulle Konstitutionsutskottet anmärka, att Statsrådets ledamöter samfaldt eller en eller flere af dem, uti deras rådslag om allmänna mått och steg, icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta, eller att någon föredragande icke med oveld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeembete utöfvat, ege då utskottet att sådant tillkännagifva för Riksdagen, hvilken, om den finner rikets väl det kräfva, kan hos Konungen skriftligen anmäla sin önskan, att Han ville ur Statsrådet och ifrån embetet skilja den eller dem, emot hvilka anmärkning blifvit gjord.

Frågor uti detta ämne kunna i Riksdagens Kamrar väckas och af andra Riksdagens utskott än Konstitutionsutskottet hos Kamrarne andragas, men icke af Riksdagen afgöras förr, än sistnämnda utskott deröfver blifvit hördt. Under Riksdagens öfverläggningar derom skola icke Konungens beslut uti mål, som röra enskilda personers eller korporationers rättigheter och angelägenheter, kunna ens nämnas, ännu mindre någon Riksdagens pröfning underställas.

Allt hvad Riksdagen efter granskning godkänt eller lemnat oanmärkt, bör anses hafva vunnit decharge i afseende på det granskade, och ingen ny, till ansvarighet förbindande, granskning af ny Riksdag i samma mål vara tillåten; dock bör, oaktadt den af Riksdagens utskott eller revisorer förrättade generella öfversigt af statsmedlens utdelning, det åligga vederbörande embetsmän att verkställa den speciella revision, som dem i kraft af deras embetsbefattning tillkommer.

Utskottet skall således, i fall det under sin granskning af statsrådsprotokollen funnit, att Konungens rådgifvare genom råd eller handling medverkat till ett regeringsbeslut, som innebär lagöfverträdelse, *ställa vederbörande statsrådsledamot under tilltal inför riksrätt*, samt eger, om det anmärkt, att statsrådets ledamöter i sina rådslag icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta, eller att en departementschef icke med oveld, nit, skicklighet och drift förvaltadt sitt embete, *tillkännagifva sådan anmärkning för Riksdagen*, som på grund af sådan anmärkning kan, om den finner rikets väl det kräfva, hos Konungen anhålla om vederbörande stats-

rådsledamots entledigande. Någon rätt för konstitutionsutskottet att med anledning af statsrådsprotokollens granskning vidtaga annan åtgärd än de två nu nämnda finnes icke omförmäld i regeringsformen.

I en från Andra Kammaren till konstitutionsutskottet hänvisad motion, n:o 217, har nu herr *Dahn* föreslagit, att i grundlagen skulle stadgas en tredje form för åtgärd från konstitutionsutskottets sida med anledning af den granskning utaf statsrådsprotokollen, som utskottet eger att utöfva. Han har nemligen hemställt, att följande tillägg till § 107 regeringsformen efter första stycket måtte af Riksdagen antagas att hvila till vidare grundlagsenlig behandling:

Skulle utskottet under sitt granskningsarbete iakttaga brister och missförhållanden i statsförvaltningen eller eljest anmärkningsvärda förfaranden, ege utskottet ock föreslå Riksdagen aflåtande af skrifvelse till Kongl. Maj:t med hemställan, att, der så ske kan, rättelse i anmärkta förhållandet må ega rum, äfvensom att ett upprepande af detsamma för framtiden må förebyggas.

Såsom stöd för detta förslag har motionären hufvudsakligen anført:

I förvaltningen inom riksstyrelsen kunde ju förekomma anmärkningsvärda förhållanden, som kräfde rättelse — om så vore möjligt — och der ett upprepande af desamma för framtiden borde förebyggas, utan att det därför af Riksdagen nödvändigt behöfde äskas, att vederbörande statsråd i anledning af den gjorda anmärkningen skulle skiljas från sitt embete. Och enligt motionärens uppfattning framginge det af 107:de paragrafens regeringsformen innehåll, att en latitud finnes, så att det ingalunda vore nödvändigt, för att vinna rättelse i en klandervärd regeringsåtgärd, att begära ett ministerskifte. Det hade också varit praxis i början af det statsskick, som infördes år 1809, att anmärkning gjordes mot Konungens rådgifvare utan något slags personlig hänsyftning. Men utskottet ansågs då också ega rätt att föreslå skrifvelse till Kongl. Maj:t om rättelse i anmärkta förhållanden; något, som äfven tillämpades under en följd af riksdagar från och med år 1815.

Nu syntes emellertid den uppfattningen allt mer och mer hafva vunnit insteg, att en anmärkning — om äfven i motivering aldrig så foglig — dock utgjorde en prickning och en vink åt vederbörande statsråd att afgå. Genom sådan ömtalighet nedsjönke ju konstitutionsutskottets granskning af statsrådsprotokollen till en ren formalitet eller rättare en parodi på hvad dermed af 1809 års grundlagsstiftare helt visst var afsedt.

Motionären ansåge det därför ej möjligt att få någon rättelse härutinnan, utan att ett tillägg gjordes till 107:de paragrafen regeringsformen, hvaregenom ett, så att säga, särskildt *anmärkningsmoment* för mindre betydande felaktigheter infördes, då ingen tvekan med afseende på meningen med gjorda anmärkningar borde kunna komma i fråga, och följaktligen ej heller en långt drifven finkänslighet behöfde hindra någon från att vara med om en sådan anmärkning, som ju blott vore ämnad att vinna rättelse i origtigt förfarande och erinran om iakttagande af större varsamhet framdeles.

De former för ministeriel ansvarighet, som ofvanintagna två grundlagsparagrafer utstaka, äro, såsom redan blifvit antydt, skarpt skilda; § 106 angår statsrådets juridiska ansvarighet och *förpligtar* uttryckligen konstitutionsutskottet att, om Konungens rådgifvare medverkat till en lagstridig regeringshandling, besluta åtal inför riks rätt, under det att § 107, som angår statsrådets politiska ansvarighet, *berättigar* konstitutionsutskottet att hos Riksdagen göra anmärkning emot statsrådsledamots förhållande såsom rådgifvare och föredragande.

Då emellertid det sätt, hvarpå dessa §§ i praxis blifvit tillämpade, är af största betydelse för den nu väckta frågans bedömande, torde här i korthet en redogörelse i detta afseende böra lemnas.

Konstitutionsutskottet har vid fem olika tillfällen, nemligen åren 1818, 1823, 1835, 1840 och 1854, anbefalt åtal inför riks rätt. Intet af dessa åtal har emellertid ledt till ådömande af ansvar, och utan tvifvel ligger i detta förhållande en anledning till att under det senaste halfseket inom konstitutionsutskottet en tendens allt mera gjort sig gällande att enligt § 107 för Riksdagen anmäla rådgifvare- eller regeringsåtgärder, som förmenats vara af lagstridig beskaffenhet, oaktadt utskottet enligt det bestämda budet i § 106 i dylika fall icke bort vidtaga annan åtgärd än den att ställa vederbörande statsråd under åtal inför riks rätt.

Men icke blott i nu nämnda afseende har tillämpningen af ifrågasvarande §§ gått en annan väg, än grundlagen uttryckligen utstakat; äfven formen för meddelande af anmärkning från konstitutionsutskottet enligt § 107 har i praxis blifvit en annan än den, som grundlagen påtagligen afsett. Enligt denna § är anhållan hos Konungen om entledigande af den eller de statsrådsledamöter, mot hvilka anmärkning blifvit gjord, den enda åtgärd, som med anledning af utskottets anmärkning kan af Riksdagen företagas, och detta förutsätter ju tydligen, att anmärkningen rigtas mot uppgifna statsrådsledamöter, men icke emot Konungens beslut, samt innehåller ett bestämdt

omdöme om deras förhållande i embetet. Konstitutionsutskottet har dock i allmänhet icke iakttagit detta förfaringssätt, utan mestadels inskränkt sig till att, med eller utan uttrycklig hänvisning till § 107 regeringsformen, hos Riksdagen anmäla vissa rådgifvareåtgärder eller regeringsärenden.

Såsom motionären antydt, har emellertid konstitutionsutskottet vid åtskilliga tillfällen använt äfven en annan form att för Riksdagen anmäla regeringsärenden. Utskottet har nemligen vid riksdagarne åren 1815, 1817—1818, 1823, 1828—1830, 1844, 1850—1851 och 1880 meddelat åtskilliga tillkännagifvanden af hvad under granskningen af statsrådsprotokollen iakttagits, åtföljda af mer eller mindre uttrycklig förklaring, att dermed icke afsåges anmärkning till ansvarspåföljd. Rätten att så förfara har vid de flesta tillfällen blifvit bestridd, och detta var särskildt fallet sista gången, dylik anmälan förekom, i det att utskottets ifrågavarande åtgärd af Första Kammaren uttryckligen ogillades samt från åtskilliga talare i Andra Kam-maren mötte mycket skarp gensägelse.

Enligt utskottets åsigt saknar också ett sådant förfaringssätt som det ifrågavarande helt och hållet stöd i grundlagen. Såsom ofvan är nämndt, har det emellertid under sken af tillämpning af § 107 regeringsformen ingått i praxis, i det att de flesta af de anmärkningar, som under de senare decennierna af konstitutionsutskottet framstälts, i verkligheten icke hafva afsett ansvarspåföljd för Konungens rådgifvare, utan blifvit gjorda i afsigt att förekomma upprepande af sådana regeringsbeslut, som i anmärkningen berörts.

Denna praxis kan säkerligen icke brytas. Hvad man har att göra är att genom lagens ändring tillgodose det behof, som i denna praxis liksom i mängden af reservationer vid konstitutionsutskottets memorial med anledning af statsrådsprotokollens granskning tagit sig uttryck, och på samma gång genom reglering och begränsning af nämnda praxis förekomma dennas utveckling i en för vårt statsskick farlig rigtning. Det behof, som bör tillgodoses, är det, att anmärkta felaktigheter af Konungens rådgifvare i regeringsärendenas handläggning må kunna hos Riksdagen anmälas, utan att denna anmälan skall behöfva anses utgå från den åsigten, att anmärkningens påföljd bör blifva en anhållan om vederbörande statsråds entledigande. Särskildt har detta behof framträdt vid granskningen af protokollen i regeringsärenden, som vid föregående tillfällen blifvit behandlade på olagligt sätt, utan att anmärkning dervid blifvit gjord. Utan obillighet kan då anmärkning till ansvarspåföljd svårligen göras emot en Konungens rådgifvare, som icke gjort annat, än hvad en hans företrädare utan anmärkning fått göra, och följderna af de nu gällande bestämmelserna kan sålunda

blifva den, att ett såsom grundlagsvidrigt erkändt behandlingssätt får fortgå, såsom vore det lagligt.

För att det tillägg till § 107 regeringsformen, hvarigenom nu ifrågasvarande behof skulle tillgodoses, icke må leda till skada i stället för gagn, bör det enligt utskottets åsigt affattas så, att det tydligen angifver, att Riksdagens rätt att till Konungen ingå med en sådan framställning, hvarom nu är fråga, skulle kunna utöfvas endast med anledning af statsrådsprotokollens granskning, att denna framställning icke skulle få angå annat än åtgärder rörande rikets styrelse, samt att Riksdagen icke skulle ega rätt att i här afsedda fall besluta annan framställning till Konungen än den, som af utskottet föreslagits.

För att med en sådan bestämmelse i § 107 regeringsformen som den nu ifrågasvarande skulle kunna vinnas, hvad, enligt hvad här ofvan är sagdt, dermed afses, fordras emellertid tydligen, att § 106 regeringsformen ändras så, att konstitutionsutskottet befrias från den ovilkorliga *skyldigheten* att, då utskottet finner en lagöfverträdelse vara tillstyrkt eller icke afstyrkt, ställa Konungens rådgifvare under åtal inför riks rätt, och kan denna ändring enligt utskottets mening ske på sådant sätt, att i satsen »skall konstitutionsutskottet ställa en sådan under tilltal af justitieombudsmannen inför riksrätten» ordet »skall» utbytes emot det i den ursprungliga lydelsen af denna § nyttjade ordet »ege».

Då man genom de förändringar i §§ 106 och 107 regeringsformen, som sålunda ifrågasatts, skulle vinna *dels* att lag och praxis bragtes till nödig öfverensstämmelse, *dels* att Riksdagens kontrollerande magt öfver statsrådets verksamhet i fråga om rikets styrelse vunne en effektivitet, som är för rikets väl nödig, men som den nu saknar, så anser sig utskottet böra hemställa,

att Riksdagen måtte, med anledning af herr Dahns förevarande motion, antaga följande förslag till förändrad lydelse af §§ 106 och 107 regeringsformen samt § 38 riksdagsordningen att hvila till vidare grundlagsenlig behandling:

Regeringsformen:

§ 106.

Finner utskottet af dessa protokoll, att någon Statsrådets ledamot, eller någon för tillfället förordnad föredragande, eller den embetsman, som i kommandomål

Konungen råd gifvit, uppenbarligen handlat emot rikets grundlag eller allmän lag, eller tillstyrkt någon öfverträdelse deraf, eller underlåtit att göra föreställningar emot sådan öfverträdelse; eller den vållat och befrämjat genom uppsåtligt fördöljande af någon upplysning, eller att den föredragande underlåtit att, i de fall, som 38 § af denna regeringsform förutsätter, sin kontrasignation å ett Konungens beslut vägra, då *ege* Konstitutionsutskottet ställa en sådan under tilltal af Justitieombudsmannen inför Riksrätten, hvaruti, i stället för Statsråd, fyra de äldsta Justitieråd i dessa fall komma att säte taga, och gånge härmed som i 101 och 102 §§ om tilltal emot Högsta domstolen föreskrifves. Då Statsrådets ledamöter eller Konungens rådgifvare i kommandomål finnas hafva, på sätt ofvan berördt är, gjort sig till ansvar skyldige, döme dem Riksrätten efter allmän lag och den särskilda författning, som till bestämmande af sådant ansvar utaf Konungen och Riksdagen fastställd varder.

§ 107.

Skulle Konstitutionsutskottet anmärka, att Statsrådets ledamöter samfäldt eller en eller flere af dem, uti deras rådslag om allmänna mått och steg, icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta, eller att någon föredragande icke med oveld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeembete utöfvat, *ege* då utskottet att sådant tillkännagifva för Riksdagen, hvilken, om den finner rikets väl det kräfvat, kan hos Konungen skriftligen anmäla sin önskan, att Han ville ur Statsrådet och ifrån embetet skilja den eller dem, emot hvilka anmärkning blifvit gjord.

Frågor uti detta ämne kunna i Riksdagens Kamrar väckas och af andra Riksdagens utskott än Konstitutionsutskottet hos Kamrarne andragas, men icke af Riksdagen afgöras förr, än sistnämnda utskott deröfver blifvit hörddt.

Utskottet ege ock på grund af den verkställda granskningen anmäla hvad utskottet i öfrigt med afseende å rikets styrelse funnit påkalla framställning till Konungen;

och ankomme det på Riksdagen att sådan af utskottet föreslagen framställning besluta.

Under Riksdagens öfverläggningar i de ämnen, som i denna § omförmälas, skola icke Konungens beslut uti mål, som röra enskilda personers eller korporationers rättigheter och angelägenheter, kunna ens nämnas, ännu mindre någon Riksdagens pröfning underställas.

Allt hvad Riksdagen efter granskning godkänt eller lemnat oanmärkt, bör anses hafva vunnit decharge i afseende på det granskade, och ingen ny, till ansvarighet förbindande granskning af ny Riksdag i samma mål vara tillåten; dock bör, oaktadt den af Riksdagens utskott eller revisorer förrättade generella öfversigt af statsmedlens utdelning, det åligga vederbörande embetsmän att verkställa den speciella revision, som dem i kraft af deras embetsbefattning tillkommer.

Riksdagsordningen:

§ 38.

1. Konstitutionsutskottet tillkommer att granska rikets grundlagar samt att hos Riksdagen föreslå de ändringar deruti, dem utskottet anser högst nödiga eller nyttiga och möjliga att verkställa, så ock att meddela utlåtande öfver de från Kamrarna till utskottet hänvisade grundlagsfrågor.

2. Utskottet åligger ock att äska de i Statsrådet förda protokoll, med undantag af dem, som angå ministeriella ärenden och kommandomål, hvilka endast i hvad som rör kända och af utskottet uppgifna händelser kunna fordras. Om utskottets rätt och pligt att, efter granskning af dessa protokoll, hos Riksdagen anmäla de anmärkningar eller de förslag till framställningar, hvar till denna granskning funnits föranleda, eller eljest vidtaga den med anledning af gjord anmärkning erforderliga åtgärd, så ock att, när af riksdagsman eller af annat

utskott än Konstitutionsutskottet fråga blifvit väckt, att Statsrådet eller någon dess ledamot eller föredragande sitt embete på obehörigt sätt utöfvat, deröfver, före frågans afgörande af Riksdagen, afgifva yttrande, derom är i regeringsformen stadgadt.

3. Utskottet tillkommer jemväl att, då olika meningar mellan Kamrarne uppstå, till hvilket utskott uppkomna frågor och ämnen böra hänvisas, derom besluta, så ock att skilja mellan Kammare och dess talman, då den senare vägrar proposition.

Stockholm den 5 maj 1898.

På utskottets vägnar:

AXEL VILH. LJUNGMAN.

Reservationer:

af herrar *Gustaf Axel Berg, Blomberg, Nyström, Östergren*, greve *Posse* och *Restadius*;

af herr *Dahn*, som ansett, att utskottet ej bort föreslå ändring i § 106 regeringsformen; samt

af herr *Johnsson* dels i fråga om den föreslagna ändringen af § 106 regeringsformen, dels ock angående vissa delar i öfrigt af utskottets motivering.

Herrar *Bergius* och friherre *Wrangel von Brehmer* hafva begärt få här antecknadt, att de ej deltagit i ärendets slutliga behandling inom utskottet.