

Nr 133.

Av herr **Engberg**, om ändrad lydelse av § 107 regeringsformen och § 38 riksdagsordningen.

Vår grundlag utstakar två vägar för utkrävandet av den ministeriella ansvarigheten. Den ena anges i R. F. § 106, den andra i R. F. § 107. Den förra gäller stadsrådets *juridiska* ansvarighet, den senare dess *politiska*. Den förra förpliktar konstitutionsutskottet att, därest konungens rådgivare medverkat till en lagstridig regeringshandling, besluta åtal inför riks rätt. Den senare åter ger konstitutionsutskottet möjlighet att gentemot en statsrådsledamot framställa de anmärkningar, vartill hans verksamhet som rådgivare och föredragande befinnas föranleda, och ankommer det därvid på riksdagen att, om den finner rikets väl det kräva, i anledning av dylika anmärkningar hemställa hos konungen "att han ville ur statsrådet och ifrån ämbetet skilja den eller dem, emot vilka anmärkning blivit gjord."

I fem fall — åren 1818, 1823, 1835, 1840 och 1854 — har konstitutionsutskottet anbefallt åtal inför riks rätt. I intet av dessa fall ledde det till ådömande av ansvar. Det vill synas, som om § 106 blivit ett ohanterligt vapen. Efter 1854 har det ej heller tillgripits. Praxis har i stället utvecklats i den riktningen, att man under § 107 hänfört vad som rätteligen bort falla under § 106. I känslan av att § 106 blivit otjänlig för sitt syfte, har man avstått från att ta den i bruk och — i uppenbar strid mot grundlagens tydliga föreskrift — enligt § 107 för riksdagen anmält rådgivare — och regeringsåtgärder, som förmenats vara lagstridiga, ehuru alla sådana åtgärder falla under bestämmelserna i § 106. Den politiska anmärkningsparagrafen har blivit den hatt, under vilken likt och olik sammanförts. Åsidosättande av grundlag och allmän lag, rådslag i strid med dessa, underlåtelser att göra föreställningar mot sådan överträdelse eller vållande och främjande av densamma genom uppsåtligt fördöljande av någon upplysning — alla dylika ministriella verk — och underlåtenhetssynder, för vilkas beivrande § 106 tillskapats, påtalas numera enligt § 107 i sällskap med varierande större eller mindre försyndelser mot administrativ praxis. Så har det kommit sig, att § 107, som uttryckligen gäller anmärkningar mot statsrådsledamots förhållande *i det hela* och följaktligen tar sikte på dennes eller dessas iakttagande av "rikets sannskyldiga nytta", numera tillgripes icke mindre som surrogat för § 106 än även för att rikta upp-

märksamheten på felaktig praxis. Korteligen: tillämpningen av de båda nämnda §§ har gått en annan väg än grundlagen utstakat.

Den enda åtgärd, vartill en anmärkning enligt § 107 kan föranleda, är en riksdagens anhållan hos konungen att entlediga den eller de statsrådsledamöter, mot vilka anmärkning framställts. En förutsättning är härvidlag därför den, att anmärkningen riktas mot *uppgivna statsrådsledamöter*, alltså icke mot den beslutade åtgärden som sådan, samt innehåller ett bestämt omdöme om deras förhållande i ämbetet. Men denna förutsättning har i praxis icke alltid fyllts. I stället har konstitutionsutskottet i regel inskränkt sig till att med eller utan uttrycklig hänvisning till R. F. § 107 hos riksdagen anmäla vissa rådgivareåtgärder eller regeringsärenden.

Det är naturligt och förklarligt, att, i samma mån konstitutionsutskottet har behov av att till riksdagens kännedom bringa och för vinnande av rättelse i felaktig praxis framföra en rad detaljanmärkningar, som utskottet alls icke anser vara av beskaffenhet att påkalla den framställning hos konungen från riksdagens sida, varom § 107 talar, tvånget att vid framförandet av dylika anmärkningar åberopa § 107 måste kännas både meningslöst och besvärande. Erfarenheten har också mycket riktigt givit vid handen, att man sökt komma förbi § 107. Vid riksdagarna 1815, 1817—18, 1823, 1828—30, 1844, 1850—51 och 1880 meddelade utskottet åtskilligt av vad under granskningen av statsrådsprotokollen iakttagits och förklarade därvid mer eller mindre uttryckligt, att med dessa meddelanden icke avsåges anmärkning till ansvarspåföljd. Det bör emellertid märkas, att grundlagsenligheten i detta förfaringssätt de flesta gånger bestritts. År 1880 t. ex. beslöt första kammaren att uttala sitt uttryckliga ogillande av förfaringssättet i fråga.

Det vill också synas, som om första kammaren hade allt fog för sitt förkastande av en anmärkningspraxis vid sidan av grundlagens ansvarighetsparagrafer. Skall en dylik praxis tillåtas, bör den få ett stöd i grundlagen. I annat fall är gärdet upprivet. Det kan visserligen sägas, att behovet av en anmärkningsväg på sidan av § 107 blivit mindre, i samma mån denna § förlorat sin ursprungliga tyngd och sublimerats ut till huvudrubrik för stora som små anmärkningar, för anmärkningar mot regeringssystemet lika väl som för anmärkningar mot den lilla detaljen. Men det kan å andra sidan icke förnekas, att konstitutionsutskottet, varje gång det gäller att drabba praxis och icke person, liksom befinner sig i förlägenhet över att behöva göra anmärkning enligt § 107 och följaktligen mot namngiven statsrådsledamot, även om denne endast fortsatt en företrädares oanmärkta praxis. Fjolårets konstitutionsutskott gjorde under punkten 1 i sitt déchargebetänkande just en sådan anmärkning. Det var i sin ordning, att utskottet påtalade den felaktiga praxis, vartill vederbörande statsrådsledamot gjort sig skyldig. Men det var knappast till-

talande, att i det ifrågavarande fallet tvingas att anmäla statsrådsledamoten själv för ett förfarande, som redan var hävdvunnen praxis i hans departement. En möjlighet att för riksdagen göra ett enkelt omförmälade i ärendet hade varit önskvärd.

Med all rätt uttalade 1898 års konstitutionsutskott, att under sken av tillämpning av R. F. § 107 de flesta av de anmärkningar, som under de senare decennierna av konstitutionsutskottet framställts, i verkligheten icke avsett ansvarspåföljd för konungens rådgivare, utan blivit gjorda i avsikt att förekomma upprepande av sådana regeringsbeslut, som i anmärkningen berörts. Utskottet fortsätter:

”Denna praxis kan säkerligen icke brytas. Vad man har att göra är att genom lagens ändring tillgodose det behov, som i denna praxis liksom i mängden av reservationer vid konstitutionsutskottets memorial med anledning av statsrådsprotokollens granskning tagit sig uttryck, och på samma gång genom reglering och begränsning av nämnda praxis förekomma dennas utveckling i en för vårt statsskick farlig riktning. Det behov, som bör tillgodoses, är det, att anmärkta felaktigheter av konungens rådgivare i regeringsärendenas handläggning må kunna hos riksdagen anmälas, utan att denna anmälan skall behöva anses utgå från den åsikten, att anmärkningens påföljd bör bli en anhållan om vederbörande statsråds entledigande. Särskilt har detta behov framträtt vid granskningen av protokollen i regeringsärenden, som vid föregående tillfällen blivit behandlade på olagligt sätt, utan att anmärkning därvid blivit gjord. Utan obillighet kan då anmärkning till ansvarspåföljd svårigen göras mot en konungs rådgivare, som icke gjort annat än vad en hans företrädare utan anmärkning fått göra, och följderna av de nu gällande bestämmelserna kan sålunda bli den, att ett såsom grundlagsvidrigt erkänt handlingssätt får fortgå, såsom vore det lagligt.”

Erfarenheten efter år 1898 torde ingalunda ha försvagat dessa skäl. Det är känt och erkänt, att riksdagen har behov av att hos konungen anhålla om rättelser i en regeringspraxis, den riksdagen finner vara skadlig, utan att därför vilja gå till rätta med någon namngiven statsrådsledamot. Då nu emellertid en begäran om vederbörande statsrådsledamots entledigande är den *enda* framställning, vartill konstitutionsutskottets enligt § 107 gjorda anmärkningar grundlagsenligt berättiga riksdagen, så har följderna blivit, att riksdagen endast lägger till handlingarna varje än så befogad anmärkning och saknar form för begäran om rättelse i en än så skadlig regeringspraxis. Under hela den tid, som förflutit sedan år 1809, har riksdagen icke en enda gång vidtagit någon åtgärd med anledning av § 107. Måne detta kan ha berott på riksstyrelsens genomgående förträfflighet? Naturligtvis icke. Ty huru förträffliga regeringar vi än må ha haft sedan 1809, så måste det dock anses vara sannolikt, att en rad fall förelegat, där riksdagen känt ett verkligt behov av att kunna

begära rättelse. Men ställd inför tvånget att kunna begära endast en så drakonisk åtgärd som en statsrådsledamots entledigande har riksdagen nödgats nöja sig med att lägga konstitutionsutskottets anmärkningsyrkanden ad acta. Den brist, som här föreligger, är påtaglig. Konstitutionsutskottets granskning av statsrådets rådgivning och övriga verksamhet är numera en detaljgranskning. Icke systemet, men väl den enskilda regeringshandlingen göres till föremål för anmärkning, och visserligen i syfte att förhindra dess framtida upprepande. Det måste under sådana förhållanden anses vara olämpligt, att varje annan form för riksdagens framställning till konungen i anledning av gjorda anmärkningar än begäran om vederbörande statsrådsledamots entledigande är riksdagen be- tagen. Att för vinnande av rättelse i felaktig praxis nödgas anmäla nämngiven statsrådsledamot enligt en §, vars enda påföljdsåtgärd är anhållan om hans entledigande, är icke tilltalande. En påföljdsåtgärd, som står i samklang med anmärkningarnas normala syfte, är av behovet påkallad.

Mot detta resonnemang kan nu invändas, att en av kamrarna godtagen anmälan enligt § 107 likvisst har en moralisk effekt, som kan framtvinga åsyftad rättelse. I sitt arbete "Om statsrådets ansvarighet" (1856) skriver också Svedelius:

"Väl kan en anmälan om entledigande icke ske, men Rikets Ständer erhålla dock ett tillfälle att uttala sitt omdöme om de anmärkta rådslagen, ett omdöme, som, uttalat av nationernas representanter, icke kan sakna sin moraliska vikt. En förkastelse, ifrågasatt av C. U., uttalad av Rikets Ständer över de avgångne rådgivarne, kan icke vara utan betydelse för deras efterträdare, den giver upplysning om Rikets Ständers tänkesätt, vilket ej torde kunna lämnas utan avseende av konungens rådgivare. Skulle åter Rikets Ständer stanna vid den förklaring, att Konungens rådgivare icke felat i de fall, som C. U. anfört, så vore detta en opinion av lika stor vikt i motsatt avseende, det vore en upprättelse för dem, som C. U. anfallit. I bägge händelser framträder ett uttryck av Rikets Ständers tänkesätt "ad notitiam" givet till den kraft och verkan det kan provas äga." (Sid. 458.)

Detta låter sig säga och är naturligtvis i stort sett riktigt. Med rätta har Svedelius därjämte framhävt, att påföljdsbestämmelsen i § 107 kan få tillämplighet endast i de fall, där anmälan gäller statsrådsledamot, som ännu förvaltar sitt ämbete. Mot redan avgången statsrådsledamot kan den icke få tillämpning. Den som redan gått kan ju icke entledigas. Där granskningen gäller redan avgångna regeringsmedlemmar, finns följaktligen ingen annan åtgärd, som från riksdagens sida är möjlig, än den i § 106 föreskrivna. Med den grundliga förrostning, som drabbat denna §, är alltså riksdagens läge i förhållande till redan avgångna regeringsledamöter detta, att den ingen som helst åtgärd kan vidtaga. Den här påpekade ytterligare begränsningen i tillämpligheten av påföljdsbestämmelsen i § 107 gör i tider med täta regeringsskiften möjligheten att till

konstitutionsutskottets anmärkningar knyta någon slags "påföljd" mindre än någonsin. Men manne icke denna fortgående förrostning av de vapen, som vår författning lagt i riksdagens händer gentemot regeringsmaktens utövande, med styrka talar för en nyreglering av formerna för riksdagens anmärkande mot riksstyrelsen, och då visserligen i främsta rummet för en anpassning av gällande bestämmelser efter riksdagens normala behov av att hos Konungen begära rättelser i felaktig regeringspraxis?

Den utväg till lösning av spörsmålet, som föreslogs av 1898 års konstitutionsutskott i anledning av väckt motion, synes mig synnerligen väl funnen. Utskottet förordade ett tillägg till R. F. § 107, varigenom det ovan angivna behovet skulle kunna tillgodoses. Men utskottet betonade samtidigt, att ett dylikt tillägg måste så avfattas, "att det tydligen angiver, att riksdagens rätt till Konungen ingå med en sådan framställning, varom nu är fråga, skulle kunna utövas endast med anledning av statsrådsprotokollens granskning, att denna framställning icke skulle få angå något annat än åtgärder rörande rikets styrelse, samt att riksdagen icke skulle äga rätt att i här avsedda fall besluta annan framställning till Konungen än den som av utskottet föreslagits". Dessa restriktioner synas mig högst välbetänkta och nödiga. Konstitutionsutskottets déchargebetänkande skulle utan dem kunna bli en *chronique scandaleuse*. Men iakttagas de nämnda restriktionerna vid tilläggets avfattning, synes det mig utesluttet, att något missbruk skulle kunna uppstå. Det torde vara onödigt att påpeka, att, lika litet som *reservationsvis* framförda anmärkningar skulle kunna grundlagsenligt läggas till grund för en riksdagens anhållan hos Konungen om statsrådsledamots entledigande, lika litet skulle på enahanda sätt framförda anmärkningar kunna grundlagsenligt utgöra underlag för en riksdagens begäran hos Konungen om rättelse i praxis. Utskottets framställning är det som måste ligga till grund för en riksdagens åtgärd. I detta sakförhållande ligger en betryggande garanti mot faran av klåfingrig inblandning i riksstyrelsens skötsel. Den formulering, som 1898 års konstitutionsutskott gav sitt föreslagna tillägg till R. F. § 107, synes mig vara väl avvägd och föreslås därför av mig oförändrad.

Under hänvisning till vad ovan sagts får jag därför hemställa,

att riksdagen måtte antaga följande förslag till förändrad lydelse av § 107 regeringsformen samt § 38 riksdagsordningen att vila till vidare grundlagsenlig behandling:

Regeringsformen.

§ 107.

Skulle — — — anmärkning blivit gjord.

Frågor — — — blivit hört.

Utskottet äge ock på grund av den verkställda granskningen anmäla, vad utskottet i övrigt med avseende å rikets styrelse funnit påkalla framställning till Konungen; och ankomme det på riksdagen, att sådan av utskottet föreslagen framställning besluta.

Under riksdagens överläggningar 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 prövning underställas.

Allt vad riksdagen — — — ämbetsbefattning tillkommer.

Riksdagsordningen.

§ 38.

1. Konstitutionsutskottet — — — — — grundlagsfrågor.
2. Utskottet skall — — — — — behandling.
3. Utskottet åligger ock att äska de i statsrådet förda protokoll; dock gälle vad i 105 § regeringsformen finnes om vissa protokoll särskilt föreskrivet. Om utskottets rätt och plikt att, efter granskning av protokollen, hos riksdagen anmäla de anmärkningar eller *de förslag till framställningar*, vartill denna granskning funnits föranleda, eller eljest vidtaga den med anledning av gjord anmärkning erforderliga åtgärd, så ock att, när av riksdagsman eller av annat utskott än konstitutionsutskottet fråga blivit väckt, att statsrådet eller någon dess ledamot eller föredragande sitt ämbete på obehörigt sätt utövat, däröver, före frågans avgörande av riksdagen, avgiva yttrande, därom är i regeringsformen stadgat.
4. Utskottet — — — — — proposition.

Stockholm 21 januari 1924.

Arthur Engberg.