

Nr 44.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändringar i regeringsformen m. m.; given Stockholms slott den 16 januari 1948.

Under åberopande av bilagda, i statsrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlägga härvid fogade förslag till

- 1) ändrad lydelse av 17 § 1 mom. regeringsformen;
- 2) ändrad lydelse av 27 § regeringsformen;
- 3) ändrad lydelse av 38 och 106 §§ regeringsformen samt 39 § 2 mom. riksdagsordningen;
- 4) ändrad lydelse av 39, 41 och 93 §§ regeringsformen samt 2 § successionsordningen; samt
- 5) ändrad lydelse av 110 § regeringsformen.

GUSTAF.

Herman Zetterberg.

Förslag

till

1) ändrad lydelse av 17 § 1 mom. regeringsformen.

(Nuvarande lydelse¹.)

(Föreslagen lydelse.)

§ 17.

§ 17.

1:o. Konungens domsrätt skall uppdragas minst tolv av Honom utnämnda lagkunniga män, vilka fullgjort vad författningarna föreskriva dem, som uti domareämbeten må nyttjas, samt i sådana värv ådagalagt insikt, erfarenhet och redlighet. De kallas justitieråd och utgöra Konungens högsta domstol.

1:o. Konungens domsrätt skall uppdragas minst tolv av Honom utnämnda lagkunniga män, vilka fullgjort vad författningarna föreskriva dem, som uti domareämbeten må nyttjas, samt ådagalagt insikt, erfarenhet och redlighet. De kallas justitieråd och utgöra Konungens högsta domstol.

Närmare bestämmelser — — — 87 § 1 mom. stadgar.

2) ändrad lydelse av 27 § regeringsformen.

(Nuvarande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

§ 27.

§ 27.

Till justitiekansler må Konungen nämna en lagfaren, skicklig och oväldig man, som i domarevärv varit nyttjad. Honom, såsom Konungens högste ombudsman, åligge förnämligast, att föra eller genom de under honom ställda fiskaler låta föra Konungens talan i mål, som röra allmän säkerhet och kronans rätt, samt att, å Konungens vägnar, hava tillsyn över rättvisans handhavande och i sådan egenskap beivra fel, som av domare och ämbetsmän begångne bliva.

Till justitiekansler må Konungen nämna en lagfaren, skicklig och oväldig man, som i domarevärv varit nyttjad. Honom, såsom Konungens högste ombudsman, åligge förnämligast, att föra eller låta föra Konungens talan i mål, som röra kronans rätt, samt att, å Konungens vägnar, hava tillsyn över rättvisans handhavande och i sådan egenskap beivra fel, som av domare och ämbetsmän begångne bliva.

¹ Se SFS 1945: 825, 826 och 1937: 728.

3) ändrad lydelse av 38 och 106 §§ regeringsformen samt 39 § 2 mom. riksdagsordningen.

(Nuvarande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

Regeringsformen.

§ 38.

Alla ifrån Konungen utgående expeditioner och befallningar, utom i kommandomål, skola, för att bli va gällande, vara försedda med Konungens underskrift och kontrasignation av vederbörande föredragande, som vare ansvarig, att de instämman med däröver förda protokoll. Alla föreskrifter och erinringar om verkställighet av utfärdade beslut må av departementschefer omedelbarligen kunna till vederbörande expedieras. Skulle den föredragande finna något Konungens beslut vara stridande emot denna regeringsform, göre han därom i statsrådet föreställning; yrkar Konungen ändock, att ett sådant beslut skall utfärdas, vare det då den föredragandes rättighet och plikt, att sin kontrasignation därå vägra, samt nedlägga han i följd därav sitt ämbete, vilket han icke må återtaga förr, än riksdagen hans förhållande prövat och gillat. Emellertid vare han vid sin lön och övriga tjänsten åtföljande inkomster bibehållen.

§ 106.

Finner utskottet av dessa protokoll, att någon statsrådets ledamot, eller någon för tillfället förordnad

§ 38.

Konungens skrivelser och propositioner till riksdagen eller allmänt kyrkomöte, allmänna författningar, av Konungen utfärdade fullmakter å ämbeten och tjänster samt de ifrån Konungen utgående expeditioner och befallningar i övrigt, vilka Konungen bestämmer, skola, för att bli gällande, vara försedda med Konungens underskrift och kontrasignation av vederbörande föredragande, som vare ansvarig, att de instämman med däröver förda protokoll. Alla andra av Konungen utfärdade beslut skola vara underskrivna av föredraganden; denne må även omedelbarligen till vederbörande expediera föreskrifter och erinringar om verkställighet av utfärdade beslut. Skulle den föredragande finna något Konungens beslut vara stridande emot denna regeringsform, göre han därom i statsrådet föreställning; yrkar Konungen ändock, att ett sådant beslut skall utfärdas, vare det då den föredragandes rättighet och plikt, att sin kontrasignation eller underskrift därå vägra, samt nedlägga han i följd därav sitt ämbete, vilket han icke må återtaga förr, än riksdagen hans förhållande prövat och gillat. Emellertid vare han vid sin lön och övriga tjänsten åtföljande inkomster bibehållen.

§ 106.

Finner utskottet av dessa protokoll, att någon statsrådets ledamot uppenbarligen handlat emot rikets

(Nuvarande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

föredragande, uppenbarligen handlat emot rikets grundlag eller allmän lag, eller tillstyrkt någon överträdelse därav, eller underlåtit att göra föreställningar emot sådan överträdelse, eller den vållat och befrämjat genom uppsåtligt fördöljande av någon upplysning, eller att den föredragande underlåtit att, i de fall, som 38 § av denna regeringsform förutsätter, sin kontrasignation å ett Konungens beslut vägra, då skall konstitutionsutskottet ställa en sådan under tilltal av justitieombudsmannen inför riksrätten, och gånge härmed som i 101 och 102 §§ om tilltal emot regeringsrätten föreskrives. Då statsrådets ledamöter finnas hava, på sätt ovan berört är, gjort sig till ansvar skyldige, döme dem riksrätten efter allmän lag och den särskilda författning, som till bestämmande av sådant ansvar utav Konungen och riksdagen fastställd varder.

grundlag eller allmän lag, eller tillstyrkt någon överträdelse därav, eller underlåtit att göra föreställningar emot sådan överträdelse, eller den vållat och befrämjat genom uppsåtligt fördöljande av någon upplysning, eller att den föredragande underlåtit att, i de fall, som 38 § av denna regeringsform förutsätter, sin kontrasignation *eller underskrift* å ett Konungens beslut vägra, då skall konstitutionsutskottet ställa en sådan under tilltal av justitieombudsmannen inför riksrätten, och gånge härmed som i 101 och 102 §§ om tilltal emot regeringsrätten föreskrives. Då statsrådets ledamöter finnas hava, på sätt ovan berört är, gjort sig till ansvar skyldige, döme dem riksrätten efter allmän lag och den särskilda författning, som till bestämmande av sådant ansvar utav Konungen och riksdagen fastställd varder.

Riksdagsordningen.

§ 39.

2. Utskottet tillkommer ock att efterse och granska, huruvida gjorda eller förordnade utbetalningar av statsmedlen icke överstigit beloppet av de huvudtitlar, vilka av riksdag uti uppgjord statsreglering blivit fastställda, och huruvida utbetalningarna äro grundade på behörigen upprättade stater, eller Konungens *med vederbörlig kontrasignation* utfärdade anordningar, samt styrkta med behöriga kvittenser av dem, som medlen emottagit. Skulle mot riksdagens beslut de till någon huvudtitel anslagna summor befinnas dragna till andra ändamål än dem, som

§ 39.

2. Utskottet tillkommer ock att efterse och granska, huruvida gjorda eller förordnade utbetalningar av statsmedlen icke överstigit beloppet av de huvudtitlar, vilka av riksdag uti uppgjord statsreglering blivit fastställda, och huruvida utbetalningarna äro grundade på behörigen upprättade stater, eller Konungens *i föreskriven ordning* utfärdade anordningar, samt styrkta med behöriga kvittenser av dem, som medlen emottagit. Skulle mot riksdagens beslut de till någon huvudtitel anslagna summor befinnas dragna till andra ändamål än dem, som under sam-

*(Nuvarande lydelse.)**(Föreslagen lydelse.)*

under samma huvudtitel höra, eller något av riksdagen fastställt anslag befinnas överskridet, skall utskottet hos kamrarna göra anmälan emot den ämbetsman, som en sådan anordning kontrasignerat, varefter förfares enligt 106 och 107 §§ i regeringsformen. Ej må dock, emot föreskriften i 90 § regeringsformen, utskottet i något klander av Konungens gjorda anordningar ingå; ej heller de för statsutgifterna redovisande tjänstemän personligen för utskottet eller riksdagen till ansvar ställas, utan må, där så nödigt finnes, hos Konungen av riksdagen anmälas de anledningar, som förekommit att emot någon sådan tjänsteman i laglig ordning ansvar yrka.

ma huvudtitel höra, eller något av riksdagen fastställt anslag befinnas överskridet, skall utskottet hos kamrarna göra anmälan emot den ämbetsman, som en sådan anordning kontrasignerat *eller underskrivit*, varefter förfares enligt 106 och 107 §§ i regeringsformen. Ej må dock, emot föreskriften i 90 § regeringsformen, utskottet i något klander av Konungens gjorda anordningar ingå; ej heller de för statsutgifterna redovisande tjänstemän personligen för utskottet eller riksdagen till ansvar ställas, utan må, där så nödigt finnes, hos Konungen av riksdagen anmälas de anledningar, som förekommit att emot någon sådan tjänsteman i laglig ordning ansvar yrka.

4) ändrad lydelse av 39, 41 och 93 §§ regeringsformen samt 2 § successionsordningen.

*(Nuvarande lydelse.)**(Föreslagen lydelse.)**Regeringsformen.*

§ 39.

Vill Konungen utrikes resa, meddele Han statsrådet in pleno denna Sin föresats och inhänte dess tankar däröver, på sätt 9 § omtalar. Besluter Konungen därefter sådan resa och den verkställer, befatte Sig ej med rikets styrelse eller utöve den konungsliga makten, så länge han utrikes vistas, utan föres riksstyrelsen under Konungens frånvaro, i Hans namn, av den till tronföljden närmast berättigade prins, om han uppnått *den ålder, som i 41 § sägs*. Han styre såsom regent med all konungslig makt och myndighet, enligt denna regeringsform; dock må

§ 39.

Vill Konungen utrikes resa, meddele Han statsrådet in pleno denna Sin föresats och inhänte dess tankar däröver, på sätt 9 § omtalar. Besluter Konungen därefter sådan resa och den verkställer, befatte Sig ej med rikets styrelse eller utöve den konungsliga makten, så länge han utrikes vistas, utan föres riksstyrelsen under Konungens frånvaro, i Hans namn, av den till tronföljden närmast berättigade prins, om han uppnått *myndig ålder*. Han styre såsom regent med all konungslig makt och myndighet, enligt denna regeringsform; dock må han ej adeligt

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

han ej adeligt stånd och värdighet förläna, eller till grevligt och friherrligt stånd upphöja, eller riddarevärdighet utdela; ävensom alla lediga förtroendesysslor endast tills vidare kunna förvaltas av dem, som regenten därtill förordnar.

Är den till tronföljden närmast berättigade prins av sjukdom eller av utrikes vistande hindrad att riksstyrelsen utöva, då styre såsom regent i Konungens namn med nu sagda befogenhet den av tronföljarens bröstarvingar, som är till tronen närmast berättigad, för så vitt han uppnått den i 41 § stadgade ålder och hinder av ovannämnda beskaffenhet för honom ej möter.

Finnes ej — — — — — som regent.

Huru förhållas — — — — — 91 § stadgat.

§ 41.

Konung vare myndig vid fyllda aderton år. Lag samma vare för den till tronföljden närmast berättigade prins och den av hans bröstarvingar, som efter honom är till tronen närmast berättigad. Dör Konung, innan tronföljaren denna ålder uppnått, föres styrelsen av statsrådet, enligt 39 §, i Konungens namn, intill dess riksdagen sammankommer, och den förmyndarestyrelse, riksdagen förordnar, regeringen tillträtt; ställande sig statsrådet denna regeringsform till ovillkorlig efterlevnad.

§ 93.

Då Konung dör och tronföljaren ännu omyndig är, utfärde statsrådet kallelse å riksdagen, vilken kallelse inom femton dagar efter Konungens död skall i allmänna tidningarna

stånd och värdighet förläna eller till grevligt och friherrligt stånd upphöja, eller riddarevärdighet utdela; ävensom alla lediga förtroendesysslor endast tills vidare kunna förvaltas av dem, som regenten därtill förordnar.

Har den till tronföljden närmast berättigade prins icke uppnått myndig ålder eller är han av sjukdom eller utrikes vistande hindrad att riksstyrelsen utöva, då styre såsom regent i Konungens namn med nu sagda befogenhet den till tronföljden därefter berättigade prins, som uppnått myndig ålder och för vilken hinder av ovannämnda beskaffenhet ej möter.

— — — — — som regent.

— — — — — 91 § stadgat.

§ 41.

Konung vare myndig vid ålder som i allmänhet är i lag stadgad. Dör Konung, innan tronföljaren denna ålder uppnått, förhållas med riksstyrelsen såsom i 39 § angives, intill dess riksdagen sammankommer, och den förmyndarestyrelse, riksdagen förordnar, regeringen tillträtt; ställande sig regenten eller statsrådet denna regeringsform till ovillkorlig efterlevnad.

§ 93.

Då Konung dör och tronföljaren ännu omyndig är, utfärde regenten eller statsrådet, då det riksstyrelsen förvaltar, kallelse å riksdagen, vilken kallelse inom femton dagar efter Ko-

(Nuvarande lydelse.)

kungöras. Riksdagen äge, utan avseende på något den avlidne Konungens testamente angående riksstyrelsen, att förordna en, tre eller fem förmyndare, som, intill dess Konungen myndig bliver, regeringen i Dess namn, efter denna grundlag, må utöva.

(Föreslagen lydelse.)

nungens död skall i allmänna tidningarna kungöras. Riksdagen äge, utan avseende på något den avlidne Konungens testamente angående riksstyrelsen, att förordna en, tre eller fem förmyndare, som, intill dess Konungen myndig bliver, regeringen i Dess namn, efter denna grundlag, må utöva.

Successionsordningen.

§ 2.

Dör Konung i Sverige, utan att lämna manliga bröstarringar, men Hans efterlämnade drottning sig i välsignat tillstånd befinner, före statsrådet regeringen med kungl. makt och myndighet, på sätt och med villkor, 41 och 93 §§ av regeringsformen föreskriva, till dess Riksens Ständer, å den tid regeringsformen utstakar, hunnit sammankomma, då dem tillhör, att om regeringens förordnande själva förordna. Bliver drottningens livsfrukt av mankön, förordne då Riksens Ständer förmyndare för den omyndige Konungen, på sätt i 94 § av regeringsformen stadgat är. Bliver drottningens livsfrukt av kvinnokön, tråde den av ätten, som efter förstfödsrätt den avlidne Konungen i arvföljden, på sätt 1 § utstakar, närmast är, såsom Konung till regeringen.

§ 2.

Dör Konung i Sverige, utan att lämna manliga bröstarringar, men Hans efterlämnade drottning sig i välsignat tillstånd befinner, före *regering* eller statsrådet regeringen med kungl. makt och myndighet, på sätt och med villkor, 41 och 93 §§ av regeringsformen föreskriva, till dess Riksens Ständer, å den tid regeringsformen utstakar, hunnit sammankomma, då dem tillhör, att om regeringens förordnande själva förordna. Bliver drottningens livsfrukt av mankön, förordne då Riksens Ständer förmyndare för den omyndige Konungen, på sätt i 93 § av regeringsformen stadgat är. Bliver drottningens livsfrukt av kvinnokön, tråde den av ätten, som efter förstfödsrätt den avlidne Konungen i arvföljden, på sätt 1 § utstakar, närmast är, såsom Konung till regeringen.

5) ändrad lydelse av 110 § regeringsformen.

(Nuvarande lydelse.)

§ 110.

Ej må någon riksdagsman under tilltal ställas eller sin frihet berövas för sina gärningar eller yttranden i

(Föreslagen lydelse.)

§ 110.

Ej må någon riksdagsman under tilltal ställas eller sin frihet berövas för sina gärningar eller yttranden i

(Nuvarande lydelse.)

denna egenskap, utan att den kam-
mare, till vilken han hör, sådant
tillåt genom uttryckligt beslut, där-
uti minst fem sjättedelar av de rös-
tande instämt. Ej heller skall någon
riksdagsman kunna förvisas från
den ort, där riksdag hålles. Skulle
någon enskild man eller någon kår,
militär eller civil, eller ock någon
menighet, av vad namn den vara må,
antingen av egen drift eller med an-
ledning av befallning, *försöka att*
våldföra riksdagen, dess kamrar eller
utskott eller någon enskild riksdags-
man, eller störa friheten i deras över-
läggningar och beslut, vare sådant
ansett som *högförräderi; stämpling*
till sådan gärning vare ansedd så-
som stämpling till högförräderi. Det
ankommer på riksdagen att i laga
ordning låta beivra förbrytelser, var-
om här är fråga.

Bliver riksdagsman — — — eller förolämpas.

(Föreslagen lydelse.)

denna egenskap, utan att den kam-
mare, till vilken han hör, sådant
tillåt genom uttryckligt beslut, där-
uti minst fem sjättedelar av de rös-
tande instämt. Ej heller skall någon
riksdagsman kunna förvisas från
den ort, där riksdag hålles. Skulle
någon enskild man eller någon kår,
militär eller civil, eller ock någon
menighet, av vad namn den vara må,
antingen av egen drift eller med an-
ledning av befallning, våldföra riks-
dagen, dess kamrar eller utskott el-
ler någon enskild riksdagsman, eller
störa friheten i deras överläggningar
och beslut, vare sådant, *där det ej är*
högförräderi, ansett som uppror; vad
om försök, förberedelse eller stämp-
ling till uppror eller underlåtenhet
att avslöja sådant brott är stadgat äge
jämväl motsvarande tillämpning. Det
ankommer på riksdagen att i laga
ordning låta beivra förbrytelser, var-
om här är fråga.

Utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 16 januari 1948.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden WIGFORSS, MÖLLER, SKÖLD, GJÖRES, DANIELSON, VOUGT, ZETTERBERG, NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, MOSSBERG, WEIJNE, KOCK.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, fråga om *ändringar i regeringsformen m. m.* Föredraganden anför följande.

Av skilda anledningar ha frågor uppkommit om ändringar i regeringsformen och därav föranledda jämkningar i riksdagsordningen och successionsordningen. Jag anhåller att nu få upptaga dessa lagstiftningsfrågor till behandling var för sig.

Behörighetsvillkor för justitieråd.

I 17 § 1 mom. regeringsformen föreskrives bl. a. att justitieråden skola vara »lagkunniga män, vilka fullgjort vad författningarna föreskriva dem, som uti domareämbeten må nyttjas, samt i sådana värv ådagalagt insikt, erfarenhet och redlighet».

Till belysning av innebörden härav må först framhållas att vissa allmänna villkor för behörighet till domarämbete numera finnas upptagna i 4 kap. 1 § nya RB. Där stadgas bl. a. att lagfaren domare skall vara svensk medborgare och ha fyllt tjugufem år samt ha avlagt för behörighet till domarämbete föreskrivna kunskapsprov. Vidare föreskrives, att den som är omyndig eller i konkurstillstånd ej må utöva domarämbete.

Dessa allmänna regler om behörighet till domarämbete få anses gälla även justitieråd. Därav följer bl. a. att endast den som avlagt juris kandidatexamen kan utnämnas till sådan befattning; föreskrift om de kunskapsprov som fordras för domare finnes i kungörelsen den 12 maj 1865 angående förändrade villkor för anställning i statens civila tjänstebefattningar.

Grundlagsstadgandet innefattar emellertid, såsom helt naturligt är, vissa strängare behörighetsvillkor för justitieråd än för domare i allmänhet. I första hand angives att justitieråden skola vara lagkunniga. Denna föreskrift har tolkats såsom en anvisning till Konungen att välja landets högsta domare bland personer som visat särskild förtrogenhet med lag och rättsväsen-

de. Även den därefter följande föreskriften, att den som utnämnes skall ha ådagalagt insikt, erfarenhet och redlighet, torde få anses äga en likartad innebörd; den kan jämföras med andra liknande uttryck, vilka förekomma i regeringsformen, exempelvis i 4 § beträffande statsrådets ledamöter. Därutöver innebär föreskriften dock att de angivna egenskaperna skola ha ådagalagts »i sådana värv» — eller sålunda domarvärv.

Några allmänna bestämmelser i lag om att den som utnämnes till domare skall ha utövat viss befattning eller undergått viss praktisk utbildning finnas icke utfärdade. Det har ansetts böra tillkomma Kungl. Maj:t att meddela föreskrifter härom och att vid de utnämningar Kungl. Maj:t själv beslutar upprätthålla de krav som i detta hänseende äro erforderliga; för vissa fall finnas administrativa föreskrifter i domsagostadga, arbetsordning för hovrätterna m. m.

Det har visat sig mindre lämpligt att beträffande justitieråden begränsa urvalet enbart till personer som tidigare fullgjort domartjänst. Vid regeringsformens tillkomst kan en sådan begränsning ha synt naturligt. Särskilt på senare tid har det emellertid förekommit att till justitieråd utnämnts personer som huvudsakligen sysslat med advokatverksamhet eller ägnat sig åt rättsvetenskap. Grundlagsstadgandet har dock såtillvida iakttagits som de utnämnda jämväl förvaltad domarämbete i samband med tingstjänstgöring eller hovrättstjänst, även om denna deras ämbetsutövning varit av kort varaktighet. Någon anledning att upprätthålla ett dylikt, huvudsakligen formellt kompetensvillkor föreligger icke. Det kan stundom vara till hinder vid rekryteringen till högsta domstolen, och det synes ej vara av något reellt värde med hänsyn till de synnerligen höga krav på juridisk kapacitet, som självfallet måste ställas på dem som skola ifrågakomma till justitierådsämbeten.

På grund av det anförda vill jag förorda en jämkning av ordalagen i 17 § 1 mom. regeringsformen, så att den som besitter sådan skicklighet och sådana personliga egenskaper i övrigt att han är lämplig såsom justitieråd kan utnämnas därtill, även om han icke fullgjort tingstjänstgöring eller eljest förvaltad domarämbete.

Justitiekanslerns ämbetsuppgifter.

Enligt 27 § regeringsformen åligger det justitiekanslern, såsom Konungens högste ombudsman, förnämligast att föra eller genom de under honom ställda fiskaler låta föra Konungens talan i mål, som röra allmän säkerhet och kronans rätt, samt att, å Konungens vägnar, hava tillsyn över rättvisans handhavande och i sådan egenskap beivra fel, som av domare och ämbetsmän begångna bliva.

I samband med ikraftträdandet av nya RB den 1 januari 1948 har från justitiekanslersämbetet utbrutits ett nytt ämbete, riksåklagarämbetet. En uppdelning av justitiekanslerns hittillsvarande ämbetsuppgifter har vidtagits på det sättet att riksåklagaren skall vara högste åklagare och ha ledningen

av åklagarväsendet i riket, under det att justitiekanslern behåller de eljest på honom ankommande uppgifterna. Justitiekanslern skall sålunda bl. a. vara Kungl. Maj:ts högste ombudsman, bevaka kronans rätt samt ha tillsyn över domare och andra ämbetsmän och såsom särskild åklagare föra talan över brott i ämbetet. Skälen för denna uppdelning och den närmare utformningen därav har jag utvecklat i samband med den av Kungl. Maj:t till 1947 års riksdag avlåtna propositionen (nr 268) angående vissa anslag till domstolarna m. m. Jag vill även erinra om att inrättandet av riksåklagarämbetet föranlett ändringar i nya RB efter förslag av Kungl. Maj:t i proposition till 1947 års riksdag (nr 188).

I den sakkunnigutredning som ligger till grund för omorganisationen av justitiekanslersämbetet och inrättandet av ett riksåklagarämbete har uttalats att justitiekanslersämbetet genom omorganisationen icke komme att erhålla en så förändrad karaktär att ändring av 27 § regeringsformen syntes påkallad (SOU 1946: 92 s. 21—22). Å andra sidan har vid behandling i lagrådet av ändringarna i nya RB en ledamot framhållit att, om 27 § regeringsformen bibehölles oförändrad, det i strid mot vad som vore avsett icke torde bli justitiekanslern betaget att föra talan såsom allmän åklagare, även om det kunde förutsättas att denna rätt icke komme att utövas, samt att det med hänsyn härtill syntes lämpligt att en ändring av 27 § regeringsformen skedde.

Huruvida stadgandet om skyldighet för justitiekanslern att föra talan i mål som rör »allmän säkerhet», såsom i lagrådsledamotens yttrande förutsattes, avser justitiekanslerns ställning såsom allmän åklagare eller allenast en till vissa grövre brott begränsad åklagaruppgift, kan vara föremål för delade meningar. För att undanröja den tvekan om justitiekanslerns befogenheter som kan föranledas av nämnda uttryck anser jag det lämpligt att detta får utgå ur lagtexten, särskilt som även sistnämnda slag av åtal i första hand bör ankomma på allmän åklagare. I samband därmed bör även, med hänsyn till att numera riksåklagaren är chef för åklagarväsendet, föreskriften att justitiekanslern skall låta föra talan »genom de under honom ställda fiskaler» borttagas; närmare bestämmelser om justitiekanslerns befogenhet att låta utföra talan genom annan böra äga sin plats i justitiekanslerns instruktion.

Regeringsärendenas expediering.

Enligt 38 § regeringsformen skola alla ifrån Konungen utgående expeditioner och befallningar, för att bli gällande, vara försedda med Konungens underskrift och kontrasignation av vederbörande föredragande; expeditioner i kommandomål äro dock undantagna. Stadgandet avser endast regeringsärenden, således icke högsta domstolens och regeringsrättens beslut, varom särskild föreskrift finnes i 23 § regeringsformen. En förutsättning för stadgandets tillämpning är att riksstyrelsen föres av Konungen; utövas denna av statsrådet såsom interimregering eller av tillförordnad

regering, måste andra regler för underskrift tillämpas. Däremot torde stadsgandet äga motsvarande tillämpning, då riksstyrelsen enligt 39 § föres av regent.

Det stora antalet expeditioner i regeringsärenden har medfört att föreskriften i 38 § regeringsformen om underskrift och kontrasignation icke kan iakttagas efter ordalagen. Sedan lång tid tillbaka utfärdas endast en del av de utgående expeditionerna, i regel sådana av större vikt, med underskrift av Konungen och kontrasignation av föredraganden; i övrigt expedieras Kungl. Maj:ts beslut i form av ämbetsskrivelser, undertecknade av föredraganden. I båda fallen brukar endast *en* expedition underskrivas; underrättelse om beslutet till andra än den som erhåller huvudexpeditionen lämnas genom bestyrkta avskrifter av denna.

Den bristande överensstämmelsen mellan grundlagsstadgandet och praxis samt önskemålet att ytterligare begränsa de fall då Konungens underskrift borde erfordras föranledde departementalkommitterade att i sitt den 31 december 1912 avgivna betänkande (I, Allmän del) föreslå ändrade regler för expediering av regeringsärenden. Enligt detta förslag skulle i 38 § regeringsformen stadgas att expeditionerna skulle vara försedda antingen med Konungens underskrift och kontrasignation av vederbörande föredragande eller med föredragandens underskrift. I samband därmed skulle den i paragrafen angivna skyldigheten för föredraganden att i vissa fall vägra sin kontrasignation ändras till att avse en skyldighet att vägra att med sin kontrasignation eller sin underskrift medverka till beslutets expediering. Närmare regler om de expeditioner som skulle underskrivas på det ena eller andra sättet skulle icke vara meddelade i grundlagen utan upptagas i en särskild, av Kungl. Maj:t utfärdad stadga. Förslaget till sådan stadga innehöll i 11 § att genom expedition, försedd med Konungens underskrift och föredragandens kontrasignation, skulle utfärdas lagar och förordningar, vilka Konungen och riksdagen gemensamt beslutat, andra författningar samt instruktioner, reglementen och stadgar för allmänna verk och myndigheter samt att på samma sätt skulle undertecknas skrivelser och propositioner till riksdagen, fullmakter å tjänster ävensom de beslut i övrigt, för vilka Konungen bestämde ett sådant expeditionssätt.

Det av departementalkommitterade framlagda förslaget, i de delar som nu avses, förordades även i ett den 28 maj 1915 av A. Schotte avgivet betänkande angående statsdepartementens verksamhetsområden och arbetsformer m. m. Något förslag till ändring i 38 § regeringsformen i enlighet med vad sålunda föreslagits blev dock icke framlagt för riksdagen.

Expediering av Kungl. Maj:ts beslut genom s. k. ämbetsskrivelse strider mot föreskriften i 38 § regeringsformen. Uppenbart är dock att denna sedan lång tid tillbaka tillämpade avvikelse från grundlagen är påkallad av praktiska skäl. Frånvaron av tidsenliga bestämmelser för expedieringen har medfört skiftande praxis i olika departement; likartade beslut expedieras i vissa fall med Konungens underskrift och kontrasignation av föredraganden samt i andra fall i form av ämbetsskrivelse. Det synes därför önsk-

värt att formerna för expedieringen närmare överses och regleras. För att en sådan reglering skall kunna komma till stånd böra i första hand bestämmelserna i grundlagen ändras på sådant sätt att en praktisk lösning av frågan kan grundas därå.

Vid en ändring av 38 § regeringsformen måste beaktas att reglerna om underskrift av expeditioner äga betydelse såsom grundval för statsrådets i paragrafen angivna skyldighet att i vissa fall vägra sin kontrasignation och det därtill knutna konstitutionella ansvaret. En omarbetning av regeringsformens bestämmelser rörande statsrådsansvarigheten är en omfattande och svårlöst uppgift, som icke lämpligen kan upptagas till behandling i detta sammanhang. Det torde därför vara nödvändigt att bygga på de regler grundlagen på detta område innehåller. Från denna utgångspunkt torde tillfredsställande grundlagsregler om expediering av Kungl. Maj:ts beslut kunna vinnas i huvudsaklig överensstämmelse med departementalkommitterades förslag. Utfärdade beslut böra sålunda vara antingen underskrivna av Konungen och kontrasignerade av föredraganden eller underskrivna av föredraganden. Institutet kontrasignationsvägran utvidgas till att avse vägran att kontrasignera eller underskriva expedition. Det synes dock icke lämpligt att, såsom departementalkommitterade föreslogo, ur grundlagen helt utsluta bestämmelser om vilka expeditioner som skola vara underskrivna av Konungen med vederbörlig kontrasignation. Vissa expeditioner äro av den karaktär att det icke bör komma i fråga att låta dem utfärdas utan sådan underskrift. Detta gäller till en början Kungl. Maj:ts skrivelser och propositioner till riksdagen eller till allmänt kyrkomöte. Vidare böra allmänna författningar, vare sig de beslutats av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt eller endast av Kungl. Maj:t, utfärdas med Konungens underskrift och föredragandens kontrasignation. I viss utsträckning bör även föreskrivas, att tjänstetillsättningar skola ske genom sådan expedition; det synes dock lämpligt att begränsa föreskriften till att avse av Konungen utfärdade fullmakter å ämbeten eller tjänster. I övrigt torde Kungl. Maj:t böra äga frihet att, genom generella föreskrifter eller beslut i särskilda fall, bestämma vilka expeditioner som skola utfärdas med Konungens underskrift och kontrasignation av föredraganden.

Av vad redan anförts följer att alla Kungl. Maj:ts beslut, vilka icke underskrivas av Konungen med vederbörlig kontrasignation, skola vara underskrivna av föredraganden. Någon inskränkning bör dock därigenom icke ske i den befogenhet att på lämpligt sätt expediera föreskrifter och erinringar om verkställighet av utfärdade beslut, vilken enligt gällande bestämmelser tillkommer departementschef. Med hänsyn till den år 1941 vidtagna ändringen i 5 § tredje stycket regeringsformen torde dock ordalagen böra jämkas så att det tydligt framgår att denna befogenhet tillkommer föredragande statsrådet, även om denne icke är departementschef. Ändringarna i 38 § regeringsformen föranleda jämkningar även i 106 § regeringsformen och 38 § riksdagsordningen. I det förra stadgandet synes uttrycket »eller någon för tillfället förordnad föredragande», vilket numera saknar betydelse, i samband därmed kunna utgå.

Om de grundlagsändringar jag förordat genomföras, bör en jämkning vidtagas av ordalagen i 8 § ansvarighetslagen den 10 februari 1810 för statsrådets ledamöter m. m.; något förslag härtill torde dock icke behöva redan nu utarbetas.

Riksstyrelsen vid Konungens utrikes resa m. m.

Regeringsformens bestämmelser om riksstyrelsens förande bygga på att det, som allmän regel, skall ankomma på Konungen att styra riket. Regeringsärendena skola därför föredragas inför Konungen i statsrådet och där avgöras; kommandomål avgöras dock av Konungen i närvaro endast av chefen för det departement, dit dessa ärenden höra. För de fall då Konungen är hindrad att utöva riksstyrelsen, och följaktligen dessa former för ärendenas avgörande icke kunna iakttagas, meddelas bestämmelser i 39—43 §§ regeringsformen. Dessa stadganden innebära att, då Konungen är helt ur stånd att lämna sin medverkan, två former för riksstyrelsens förande kunna förekomma, nämligen riksstyrelse genom regent i Konungens ställe eller genom statsrådet såsom interimregering.

I 39 § behandlas frågan om riksstyrelsen under Konungens utrikes resa. Konungen äger icke befatta sig med rikets styrelse, då han vistas utanför landets gränser — bortsett från det fall, då hans resa innebär att han gått i fält, vilket beröres i 43 §. Riksstyrelsen skall därför under Konungens frånvaro i första hand föras av regent i Konungens namn; i vissa närmare angivna hänseenden äro regentens befogenheter begränsade. Såsom regent fungerar den prins som är närmast berättigad till tronföljden eller, om han är hindrad av sjukdom eller utrikes resa, den av hans bröstarvingar som är närmast berättigad till tronföljden, för så vitt sådant hinder ej möter även för denne. Annan medlem av konungahuset än de två prinsar som nu angivits kan icke vara regent. Finnes regent icke att tillgå, utövas riksstyrelsen av statsrådet såsom interimregering; dock gälla härvid samma inskränkningar i dess befogenheter som för regent.

De nu angivna reglerna om riksstyrelsens förande äga enligt 40 § tillämpning, även då Konungen av sjukdom är hindrad att utöva riksstyrelsen.

Av statsrådet utövad interimregering förekommer även enligt 41 och 42 §§, då Konungen avlidit och antingen tronföljaren är omyndig eller någon tronföljare icke finnes. Ett speciellt fall av interimregering till följd av ovisshet om tronföljden finnes nämnt i 2 § successionsordningen.

Det må anmärkas att de former för riksstyrelsens utövande, för vilka jag nu redogjort, äro att betrakta som tillfälliga anordningar. Särskilt gäller detta sådan interimregering som enligt 41 eller 42 § regeringsformen eller 2 § successionsordningen fungerar endast i avvidan på riksdagens åtgärd. Men även då regent eller interimregering förvaltar riksstyrelsen enligt 39 eller 40 §, förutsättes att fråga är om hinder av kortare varaktighet; efter viss längre tid skall riksdagen ingripa. Bestämmelser i de hänseenden som nu avses finnas i 91—95 §§ regeringsformen; närmare redogörelse för dessa torde icke i detta sammanhang erfordras.

Vad slutligen angår 43 § avser denna sådana fall då Konungen väl principiellt äger utöva riksstyrelsen men ett praktiskt hinder uppkommit, till följd av att han gått i fält eller rest till avlägsnare inrikes ort. Riksstyrelsen kan då i viss utsträckning uppdragas åt en tillförordnad regering.

De möjligheter som enligt nu gällande bestämmelser föreligga för regent att utöva riksstyrelsen funnos icke ursprungligen upptagna i 1809 års regeringsform. Det förekom dock att tronföljaren erhöll befogenhet att vara regent genom särskilda, av riksdagen godkända förordnanden 1812, 1818 och 1857. Grundlagsenligheten av dessa förordnanden var omstridd. Praktiska skäl påkallade dock en sådan anordning, särskilt med hänsyn till unionen med Norge och de bestämmelser om interimregering som funnos upptagna i den mellan rikena gällande riksakten.

I en proposition till 1853—1854 års riksdag föreslog Kungl. Maj:t sådana grundlagsändringar att regentskap skulle bli möjligt. Sålunda skulle i de fall som angivas i 39 och 40 §§ regeringsformen i första hand tronföljaren vara regent. Om tronföljaren vore minderårig eller hindrad, skulle Kungl. Maj:t i statsrådet äga förordna annan till tronföljd berättigad prins att vara regent. Hade sådant förordnande icke meddelats eller hade hinder uppstått för regenten, skulle prins av konungahuset i ordning efter arvsföljden träda till regentskapet. Endast då icke någon prins fanns att tillgå, skulle riksstyrelsen övergå till interimregering.

Detta förslag blev emellertid avstyrkt av konstitutionsutskottet, som i sitt memorial (nr 47) särskilt framhöll att regenten ägde att, med vissa mindre viktiga begränsningar, efter statsrådets hörande men dock oberoende av dess rådslag vårda regeringsärendena och att genom oftare inträffande ombyten av regent stadgan i regeringssystemet kunde förloras. Även om vissa skäl talade för att tronföljaren borde få behörighet att vara regent, ansåg utskottet betänkligheterna vara särskilt starka mot en grundlagsändring, till följd varav annan prins än tronföljaren skulle komma att utöva riksstyrelsen.

Det i propositionen till 1853—1854 års riksdag framställda förslaget blev ej heller antaget. Vid 1862—1863 års riksdag genomfördes bestämmelser om regentskap, dock endast för tronföljaren. Utvidgade bestämmelser föreslogos i proposition till 1904 års riksdag (nr 114). Med hänsyn till den obenägenhet att låta konungamakten utövas av prinsar som tidigare yppats inom riksdagen innebar förslaget endast att, utöver tronföljaren, den av hans bröstarvingar som vore närmast till tronföljden skulle få utöva regentskapet. Förslaget, som i huvudsak tillstyrktes av konstitutionsutskottet (utlåtande nr 7), blev vilande för vidare grundlagsenlig behandling. Med hänsyn till de ändringar i grundlagarna som påkallades av unionsupplösningen blev förslaget icke därefter omedelbart antaget utan först efter förnyat förslag till 1906 års riksdag (prop. nr 37; utlåtande nr 2). Bestämmelserna om regentskap och interimregering ha till följd därav sedan år 1909 det innehåll, för vilket jag förut redogjort.

Uppenbart är att en av statsrådet utövad interimregering, i jämförelse med regentskap, innebär en större avvikelse från eljest gällande normer för riksstyrelsens utövande. Särskilt må framhållas att formerna för ett regerande statsråds ämbetsutövning äro synnerligen tunga och opraktiska. Enligt 42 § andra stycket regeringsformen skola alltid interimregeringens samtliga ledamöter, där de icke äga laga förfall, vara närvarande och rösta. Möjlighet att, såsom i 8 § sägs, avgöra ärenden i en mindre omfattande konselj föreligger icke. Då ej heller tillförordnad regering enligt 43 § kan förekomma annat än efter förordnande av Konungen eller regent, saknar alltså interimregering möjlighet att bereda sina ledamöter erforderlig ledighet från ämbetsutövning. Formerna för expediering av interimregerings beslut bli betungande på grund av det stora antalet underskrifter som erfordras i viktigare ärenden, vari expedition med Konungens underskrift eljest utfärdas.

Interimsregering är därför en nödfallsutväg, som icke bör tillgripas annat än då riksstyrelsen icke kan föras på annat sätt; i första hand bör regentskap komma i fråga, då Konungen är hindrad. Den utvidgning av möjligheterna till regentskap som vidtogs 1909 var uppenbarligen av praktiska skäl påkallad. En ytterligare utvidgning i samma syfte synes numera vara motiverad. Lämpligen synes varje prins som enligt regeringsformen och successionsordningen är berättigad till tronföljd böra vara behörig att inträda såsom regent. De skäl mot en sådan anordning som anfördes vid 1853—1854 års riksdag torde numera ha förlorat sin betydelse. Har tronföljaren icke uppnått myndig ålder eller är han hindrad att vara regent till följd av sjukdom eller vistelse utom riket, bör därför annan till tronföljd berättigad prins inträda såsom regent; ordningen mellan flera prinsar, som enligt denna regel kunna komma i fråga, torde böra bestämmas enligt den i successionsordningen angivna arvsföljden.

Vad nu anförts föranleder i första hand ändring i 39 § regeringsformen. Dessutom synes av samma skäl jämkning böra vidtagas i 41 och 93 §§ regeringsformen samt i 2 § successionsordningen, så att även i där avsedda fall regent inträder i första hand och interimregering kommer i fråga endast om regent icke finnes att tillgå.

På grund av den nu föreslagna ändringen uppkommer frågan om arvsberättigade prinsars myndighetsålder. I 41 § regeringsformen stadgas att Konung är myndig vid aderton års ålder. I samband med att först tronföljaren och senare även dennes till tronföljden närmast berättigade bröstarvinge, på sätt jag förut framhållit, erhöll grundlagsenlig befogenhet att vara regent, blev även för dessa prinsar myndighetsåldern bestämd till aderton år. I konsekvens härmed skulle även övriga prinsar av konungahuset göras myndiga vid samma ålder, om de erhålla behörighet att vara regent.

Emellertid synes lämpligheten av denna regel kunna ifrågasättas. Den är ej heller i fråga om Konungen den i regeringsformen ursprungliga. I regeringsformerna 1719, 1720 och 1772 var myndighetsåldern bestämd till 21 år och i överensstämmelse därmed innehöll 41 § 1809 års regeringsform att Konung skulle vara myndig, då han fyllt 21 år. Ändringen till 18 år vidtogs

år 1815 i anledning av en proposition till 1812 års riksdag, vari framhölls önskemålet att förmyndarregering icke borde fungera längre tid än nödvändigt. Ehuru denna tidigare myndighetsålder för Konungen således icke överensstämmer med vad som varit föreskrivet i äldre författningar, skulle kunna anföras att den likväl äger stöd däri att flera av våra Konungar under gångna århundraden gjorts myndiga vid aderton år eller ännu yngre ålder. Ät dessa förhållanden kan dock ej nu tillmätas någon större betydelse vid frågans bedömning. Avgörande synes mig böra vara att den mögna, som måste krävas av en statschef, i allmänhet icke kan väntas förefinnas vid aderton års ålder. Det skulle rent av kunna ifrågasättas om icke för en sådan uppgift borde krävas en högre ålder än den vanliga myndighetsåldern, såsom gäller exempelvis för behörighet att utöva domarämbete. Jag har dock icke ansett mig böra föreslå en så stor avvikelse från gällande bestämmelse, utan jag vill förorda att myndighetsåldern för Konung liksom för övriga till tronföljd berättigade medlemmar av konungahuset bestämmas till den ålder som för medborgare i allmänhet gäller såsom myndighetsålder. Denna ålder är enligt 1924 års lag om förmynderskap tjuguetta år.

Brottsrubriceringen i 110 § regeringsformen.

I 110 § första stycket regeringsformen stadgas bl. a. att, om någon försöker att våldföra riksdagen, dess kamrar eller utskott eller någon enskild riksdagsman eller störa friheten i deras överläggningar och beslut, sådant skall anses som högförräderi samt att stämpling till sådan gärning skall anses som stämpling till högförräderi. Häremot svara för närvarande bestämmelser om straff för högförräderi i 8 kap. 1 och 2 §§ strafflagen.

Det är min avsikt att föreslå proposition till årets riksdag beträffande ändrad lagstiftning om brott mot staten och allmänheten. Enligt detta förslag skall beteckningen högförräderi reserveras för sådana angrepp mot staten som hänföra sig till dennas yttre säkerhet. Bestämmelser härom upptagas i 8 kap. 1 §. Under beteckningen uppror behandlas därefter i 9 kap. 1 § angrepp mot statskicket eller de högsta statsorganens handlingsfrihet, i den mån dessa angrepp icke tillika framstå såsom riktade mot rikets yttre säkerhet.

Straffrättskommittén har i sitt betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten (SOU 1944: 69 s. 157), vilket ligger till grund för de nu berörda lagändringarna, framhållit att det vore lämpligt att 110 § regeringsformen ändrades, så att hänvisningen komme att överensstämma med strafflagsförslagets terminologi.

Till detta uttalande vill jag ansluta mig. Det synes lämpligt att jämkning av ordalagen vidtages med hänsyn till den ändrade innebörden av begreppen högförräderi och uppror samt för att strafflagsförslagets uppdelning mellan fullbordat brott, försök, förberedelse och underlåtenhet att avslöja gärningen skall komma till uttryck däri.

I enlighet med de synpunkter som nu anförts ha inom justitiedepartementet upprättats förslag¹ till

- 1) *ändrad lydelse av 17 § 1 mom. regeringsformen;*
- 2) *ändrad lydelse av 27 § regeringsformen;*
- 3) *ändrad lydelse av 38 och 106 §§ regeringsformen samt 39 § 2 mom. riksdagsordningen;*
- 4) *ändrad lydelse av 39, 41 och 93 §§ regeringsformen samt 2 § successionsordningen; samt*
- 5) *ändrad lydelse av 110 § regeringsformen.*

Föredraganden hemställer, att förslagen måtte genom proposition föreläggas riksdagen till prövning i grundlagsenlig ordning.

Med bifall till denna, av statsrådets övriga ledamöter biträdade hemställen förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Olle Hellberg.

¹ Vissa här angivna lagrum beröras även dels av ändringsförslag som vid 1945 års riksdag förklarats vilande för grundlagsenlig behandling och dels av grundlagsändringar som komma att föreslås i samband med förslag till revision av det militära rättegångsväsendet och till ändringar i riksdagens arbetsformer.