

**Nr 24.***Konstitutionsutskottets betänkande med förslag till skrivelse om en revision av reglerna rörande statsrådets konstitutionella ansvarighet.*

Vid 1947 års riksdag väcktes en motion I: 15 av herr Herlitz om åtgärder för stärkande av riksdagens kontrollmakt. Konstitutionsutskottet framhöll härvid rörande dechargearbetet i sitt av riksdagen godkända avstyrkande utlåtande nr 22 bland annat, att det med hänsyn till detta arbetes speciella karaktär syntes lämpligast, att frågan om en omläggning och effektivisering av detsamma vid lämplig tidpunkt utreddes av utskottet självt; dechargeverksamheten reglerades nämligen av grundlag och inom dennas ram av utskottets interna ordningsregler. Om detta uttalande erinrade utskottet i sitt av riksdagen godkända avstyrkande utlåtande nr 27 vid 1948 års riksdag med anledning av motion II: 243 av herr von Friesen angående åtgärder för stärkande av den riksdagens kontrollmakt, som beröres i §§ 105, 106 och 107 regeringsformen.

I en motion I: 19 vid 1950 års riksdag av herr Arrhén m. fl. upptogs frågan om utkrävande av statsrådets konstitutionella ansvar på grundval av statsrevisorernas berättelse. I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 10 anförde utskottet bland annat, att den i motionen behandlade frågan icke vore utan betydelse för den konstitutionella kontrollen. Den borde emellertid enligt utskottet icke betraktas isolerad utan i samband med det större spørsmålet om formerna för den konstitutionella kontrollen över huvud och borde därför upptagas vid en allmän översyn av grundlagarnas dechargebestämmelser. Utskottet hänvisade ånyo till sitt tidigare uttalande angående ändamålsenligheten av att med hänsyn till dechargearbetets speciella karaktär frågan om en omläggning och effektivisering av detsamma vid lämplig tidpunkt utreddes av utskottet självt. Då utskottet avsåg att under innevarande valperiod till andra kammaren till omprövning upptaga den sist berörda frågan, borde det i motionen avhandlade mindre spørsmålet icke lämpligen föranleda någon riksdagens åtgärd.

Slutligen väcktes vid 1951 års riksdag en motion II: 152 av herr Hallén m. fl., vari hemställdes,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla om utredning av frågan om revision av 1810 års lag om ansvarighet för statsrådets ledamöter samt om framläggande för riksdagen av det förslag, vartill utredningen kunde föranleda.

På förslag av utskottet beslöt riksdagen att till innevarande års riksdag uppskjuta behandlingen av denna motion. Såsom skäl för uppskovsförslaget anförde utskottet, att motionen borde behandlas i samband med den ut-

redning angående dechargeinstitutets reformering, som utskottet i kraft av sin initiativrätt företog.

Utskottet har således i enlighet med ovan anförda uttalanden upptagit frågan om en revision av reglerna rörande statsrådets konstitutionella ansvarighet till behandling. Med anledning härav har utskottet åt kansliet uppdragit att verkställa en förberedande utredning i ämnet. Resultatet av kansliets utredning har i form av en särskild bilaga fogats till föreliggande betänkande, under anmärkning att utskottet självt icke tagit ställning till de i promemorian behandlade särskilda spörsmålen.

Grundlagsbestämmelserna angående statsrådets konstitutionella ansvarighet kvarstå, med bortseende från vissa formella omredigeringar, i huvudsak oförändrade från tiden för det nya statsskickets tillkomst 1809—1810. Sedan gammalt har statsrådsansvaret brukat uppdelas i två moment, den juridiska ansvarigheten och den politiska ansvarigheten.

*Statsrådets juridiska ansvarighet* regleras i första hand genom § 106 regeringsformen och den särskilda ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter. Vad sistnämnda lag beträffar har den, såsom framhålles i motion II: 152 vid 1951 års riksdag, oförändrad gällt sedan år 1810 med undantag för en år 1921 beslutad ändring i lagens § 1, i samband med dödsstraffets avskaffande under fredstid i övriga strafflagar.

Frågan om en revision av ansvarighetslagen har emellertid vid flera tillfällen behandlats av riksdagen, nämligen åren 1840—1841, 1844—1845, 1875 och 1888. Vid det förstnämnda tillfället vägrade Konungen sin sanktion på ett av riksdagen beslutat och av högsta domstolen och statsrådet tillstyrkt ändringsförslag berörande ett flertal §§ i ansvarighetslagen, vid det andra tillfället förföll ett ändringsförslag av väsentlig, principiell innebörd, som bifallits av borgar- och bondestånden, på grund av adels- och prästeståndens motstånd. År 1875 biföll i huvudsak första kammaren men avslög andra kammaren ett förslag till formell omredigering av ansvarighetslagen; i reservation till vederbörande utskottsutlåtande hade förordats, att antingen den särskilda ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter skulle avskaffas och i stället strafflagens allmänna bestämmelser om ämbetsbrott tillämpas eller att en genomgripande saklig omarbetning av ansvarighetslagen skulle företagas. Vid 1888 års riksdag förkastades slutligen ett förslag till detaljändring i ansvarighetslagen bland annat under hänvisning till behovet av en revision av lagen i dess helhet.

Det har sålunda sedan länge varit uppenbart, att ansvarighetslagen blivit starkt föråldrad (jfr härvid den bilagda kanslipromemorian). I själva verket kunna, såsom i motion II: 152 angivits, dess bestämmelser i många fall icke längre tillämpas, då anknytningen till regeringsform och strafflag gått förlorad. Det har vidare framhållits, att gränsdragningen mellan de §§ i regeringsformen, vilkas iakttagande särskilt skyddas genom straffbestämmelser, och övriga §§ delvis är godtycklig. Ett speciellt problem utgör det för-

hållandet, att med den tolkning, som exempelvis i den sista riksrechtsdomen givits av § 106 regeringsformen jämförd med ansvarighetslagen, ett flertal handlingar, vilka enligt den allmänna strafflagen äro att betrakta som grova ämbetsbrott, skulle kunna begås av statsråd utan straffrättsliga konsekvenser. Härtill kommer ett annat spörsmål, nämligen att möjligheten att över huvud beivra av statsråd begångna ämbetsbrott starkt begränsats på grund av den korta preskriptionstid, som finnes angiven i ansvarighetslagen, och, enligt en gängse uppfattning, genom att den juridiska ansvarigheten enbart är knuten till statsrådsprotokollen.

Frågan om bestämmelserna angående statsrådets juridiska ansvarighet har i ett speciellt avseende berörts i samband med att årets riksdag bifallit Kungl. Maj:ts proposition nr 71 angående ratifikation av Förenta Nationernas konvention om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord. I propositionen har framhållits, att en jämförelse mellan konventionen och vårt lands strafflagstiftning syntes giva vid handen, att den senare icke i alla avseenden uppfyllde de krav som uppställdes i konventionen; vad angående ansvarigheten för statsrådets ledamöter vore innehållet i ansvarighetslagen ej alldeles klart, särskilt i fråga om § 5 andra stycket. För närvarande påginge en översyn av såväl reglerna om statsrådsansvarigheten som den allmänna strafflagstiftningen. I samband med en ny lagstiftning på dessa områden torde enligt propositionen frågan om en anpassning till konventionsbestämmelserna kunna beaktas.

Enligt utskottets mening bör en revision av bestämmelserna rörande statsrådets juridiska ansvarighet genomföras med hänsyn till dessa bestämmelsers föråldrade och även i övrigt delvis otillfredsställande karaktär. Det finns visserligen ingen anledning att vänta, att ifrågavarande bestämmelser skola behöva tillämpas annat än i sällsynta undantagsfall; men skulle ett sådant fall inträffa, vore det ej försvarligt om, vilket under rådande förhållanden väl kunde hända, ett inskridande jämlikt § 106 regeringsformen mot ett grovt ämbetsbrott förhindrades på grund av de gällande reglernas bristfällighet. I samband med en dylik revision bör också hänsyn kunna tagas till vad som anförts i proposition nr 71.

Utskottet har dryftat olika alternativa förslag till en revision av regeringsformens och ansvarighetslagens föreskrifter rörande statsrådets juridiska ansvarighet men funnit denna fråga vara så komplicerad, att den lämpligen bör hänskjutas till närmare utredning genom Kungl. Maj:ts försorg, varvid den kritik som i skilda sammanhang riktats mot gällande bestämmelser bör beaktas. Härvid kan det möjligen visa sig påkallat, att också spörsmålet om riksrättens sammansättning upptages till prövning; i varje fall kan det finnas skäl för undanröjande av den föreliggande osäkerheten rörande riksrättens sammansättning.

I fråga om det andra momentet i statsrådsansvaret, avseende *statsrådets politiska ansvarighet*, angivas de grundläggande reglerna i regeringsformen § 107. Den här föreskrivna ordningen för utkrävande av politiskt an-

svar representerar något för vårt lands statsskick karakteristiskt. Om man bortser från Finland och Norge, där under inflytande från Sverige en i vissa avseenden likartad ordning införts, föreligger i andra länder med ett statsskick av liknande typ som det svenska ingen motsvarighet till det i våra grundlagar angivna förfarandet.

Ansvarsbestämmelserna enligt regeringsformen § 107 ha ej kommit att tillämpas i full utsträckning, d. v. s. konstitutionsutskottets anmärkningar ha icke följts av sådant riksdagsbeslut om skrivelse med begäran om statsråds entledigande, varom grundlagen talar. Dessa reglers politiskt parlamentariska betydelse har begränsats i samband med det parlamentariska regeringssystemets införande. Det kan emellertid icke anses uteslutet, att regeringsformen § 107 fortfarande skulle kunna komma att tillämpas med syfte att framtinga statsråds avgång. Som en följd av att det parlamentariska regeringssystemet i vårt land genomförts utan grundlagsändring, saknas nämligen andra särskilt fastlagda former för politiskt ansvarsutkrävande. Ifrågasvarande grundlagsbud kan alltså ur denna synpunkt betraktas som ett reservstadgande, vilket kan utnyttjas om den politiska situationen därtill skulle giva anledning.

Betydelsen av regeringsformens stadganden om statsrådsansvaret inskränker sig emellertid icke härtill. Föreskriften om att statsrådsprotokollet årligen skola inforas och granskas av konstitutionsutskottet är nära förbunden med regeln om regeringsärendenas beredning och föredragning i konselj, det vill säga med själva regeringsmaktens organisation enligt vår författning. Den fortlöpande dechargekontrollen innebär en garanti för att detta system vidmakthålles och tillämpas i överensstämmelse med fastställda former. Konstitutionsutskottet erhåller härvid en värdefull insyn i regeringens arbete och får möjlighet att, i överensstämmelse med den för vårt statsskick utmärkande offentlighetsprincipen, till riksdagen förmedla resultatet av en kritisk granskning av regeringsverksamheten. Betydelsen av denna ordning bör, ej minst med hänsyn till den utvidgning av statens och därmed regeringens uppgifter som kommit till stånd, icke underskattas.

Som ett uttryck för en viss nyorientering i dechargeverksamhetens inriktning under senare tid kan man betrakta den av utskottet från 1920-talet och framåt jämförelsevis ofta begagnade formen med anmälan utan åberopande av § 107 regeringsformen, vanligen kallad »omförmälan». Genom användningen av denna form har markerats, att det icke varit det politiska ansvarsmomentet, som ställts i förgrunden vid det härav föranledda meningsutbytet mellan riksdag och regering. Det har vid flera tillfällen ifrågasatts, att detta förfaringssätt med anmälan utan åberopande av regeringsformen § 107 skulle grundlagsfästas.

Utskottet vill understryka, att bestämmelserna om statsrådets konstitutionella ansvar i hög grad bilda en enhet. Ansvarighetslagen förutsätter exempelvis, att om statsrådets ledamöter underlåta att iakttaga andra grundlagsbud än dem som ansvarighetslagen särskilt omnämner, skall i

stället regeringsformen § 107 kunna tillämpas. Under sådana förhållanden har det syntts utskottet naturligt, att även frågan om ansvarigheten enligt regeringsformen § 107 överlämnas till utredning genom Kungl. Maj:ts försorg i samband med den av utskottet i det föregående förordade utredningen rörande den juridiska ansvarigheten. Härvid bör också det särskilda spörsmålet om grundlagsfästade av systemet med omförmälan göras till föremål för en förutsättningslös prövning.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

1) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla, att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om en förutsättningslös utredning av frågan om en revision av reglerna rörande statsrådets konstitutionella ansvarighet och för riksdagen framlägga de förslag vartill utredningen kan föranleda; samt

2) att den från 1951 års riksdag uppskjutna motionen II: 152 måtte anses besvarad genom vad utskottet under punkt 1) hemställt.

Stockholm den 8 maj 1952.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

---

*Närvarande:*

från första kammaren: herrar Gottfrid Karlsson, Karl August Johanson, Elmgren, Gustav Emil Andersson, Herlitz, Lindén, Fritiof Karlsson, Lundgren, Pettersson och Hansson; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, von Friesen, Norén, Spångberg, Jonsson i Haverö, Olsson i Mora, Nordkvist, Håstad och Adamsson.

**Promemoria**  
**angående dechargeförfarandets reformering**  
 (utarbetad inom konstitutionsutskottets kansli).

I. *Statsrådets juridiska ansvarighet.*

Bestämmelserna rörande statsrådets juridiska ansvarighet återfinnas dels i regeringsformen, dels i en särskild ansvarighetslag.

RF § 106. Sedan i RF § 105 konstitutionsutskottets rätt och plikt att granska statsrådsprotokollen angivits, följer i nästa § reglerna rörande den juridiska ansvarigheten.

§ 106.

Finner utskottet av dessa protokoll, att någon statsrådets ledamot 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 kontrastation 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.

*Ansvarighetslagen.* Den ansvarighetslag för statsrådets ledamöter, som nu gäller, antogs år 1810 och har sedan dess ändrats endast en gång, nämligen år 1921, då en mindre omformulering av lagens § 1 företogs i samband med dödsstraffets avskaffande under fredstid i övriga strafflagar.

Ansvarighetslagen kriminaliserar huvudsakligen följande handlingar (rådslag, underlåtenhet att göra föreställningar mot, fördöljande av upplysningar om):

våldsamt överändakastande av regeringssättet, grundlagarna (§ 1), underlåtenhet att sammankalla riksdag, i de fall varom §§ 91—94 RF tala, och liknande underlåtenhet vid användande av beredskapsstaten för försvarsväsendet (§ 2),

åsidossättande av riksdagens beskattningsrätt m. m. (RF §§ 57, 60, 73), av dess befattning med banko- och riksgäldsverken, avsöndring av någon del av riket (§ 3),

vidtagande av steg stridande mot tryckfrihetsförordningen (§ 4),

vidtagande av dispositioner i strid mot den fastställda riksstaten, i strid mot RF:s bestämmelser om rekvisition, upptagande av lån, disposition av kronans domäner, myntväsendet, värnpliktslagen och beslut om krig eller fred utan att utomordentligt statsråd kallats, kränkande av enskildas rätt m. m. (§ 5),

fördöljande av viktig underrättelse rörande krig, fred eller förbund med främmande makter (§ 7),

samt underlåtenhet att kontrasignera och, i fråga om beslut stridande mot RF, underlåtenhet att vägra kontrasignation (§ 8).

Av principiell betydelse äro följande §§:

6 §: Urakttlåter statsråds ledamot eller Konungens rådgivare i kommandomål, att de övriga dem i grundlagen uttryckligen föreskrivne, men i denna ansvarighetslag icke särskilt uppräknade plikter och föreskrifter, iakttaga och fullgöra, ankomme det på Rikens Ständer, att hos Konungen göra sådan anmälan, vartill 107 § av regeringsformen dem berättigar, med iakttagande av de villkor samma § i dess senare mom. stadgar.

10 §: Enär någon av de i 1 § omnämnde ämbetsmän tilltalas, som redan utur tjänsten blivit entledigad eller avsked tagit, och varder om begångne förbrytelser övertygad, vare han förfallen till enahanda ansvar, såsom vore han verkligen tjänstgörande och svare förlusten av vad han i pension eller andre förmåner av publike medel kan innehava emot förlusten av ämbetet, om han det ännu innehade.

11 §: Vad emot statsråds protokoll intill den dag, då riksdagen börjas, under då påstående riksdag icke anmärkt bliver, därå må sedan vid påföljande riksdagar åtal icke äga rum.

*Tolkningen av gällande bestämmelser.* Statsrådets juridiska ansvarighet skall alltså bedömas enligt RF § 106 och ansvarighetslagen. Vid en jämförelse mellan dem framträder en bristande överensstämmelse så till vida, att medan RF § 106 stadgar att statsråd skall åtalas inför riksrätten, om han »uppenbarligen handlat emot rikets grundlag eller allmän lag», omfattar ansvarighetslagens brottskatalog endast ett fåtal brott mot grundlag och allmän lag. I sin grundlagskommentar skriver Malmgren, att det nämnda stadgandet i RF § 106 i väsentlig mån förlamas därigenom att »långt ifrån alla lagstridiga handlingar från statsrådets sida belagts med straff i AnsvL. och delta fullt medvetet (se § 6). Konstitutionsutskottet måste ju finna det ändamålslost att anställa åtal i sådana fall, då utskottet på förhand vet, att riksrätten kommer att frikänna.»

I anslutning till § 6 ansvarighetslagen anför Malmgren vidare:

»Enligt RF § 106 sista p. skall frågan, huruvida statsrådsledamot vid utövningen av sitt ämbete begått något straffbart, bedömas efter AnsvL. (den särskilda författning, som till bestämmande av sådant ansvar — — — fastställd varder'). Allmänna lagens stadganden om straff för ämbetsbrott komma till användning endast om AnsvL. direkt åberopar dem, såsom förhållandet är t. ex. i § 5 slutet. Har en handling blivit begången, som icke är kriminaliserad i AnsvL., så har riksrätten intet annat att göra än att ogilla åtalet. Så förfor också den sista riksrätten 1854, visserligen med den icke tillfredsställande motiveringen, att åklagaren icke påpekat de lagrum, efter vilka de tilltalade skolat dömas. Den närmast föregående riksrätten, vars dom avkunnades 1842, förklarade sig icke kunna till vidare prövning upptaga JO:s yrkanden om ansvar, då frågan om förment överträdelse av grundlagen icke kunde komma under huvudsaklig prövning hos riksrätten i andra händelser än om, därest överträdelse ägt rum, riksrätten skulle kunnat i enlighet med AnsvL. fälla till ansvar, men den paragraf i RF, mot vilken de tilltalade förmentes ha förbrutit sig, icke funnes i AnsvL. omnämnd. — — — AnsvL. § 6 är i själva verket närmast en fingervisning för KU att, när det är fråga om handlingar, som icke äro kriminaliserade i AnsvL., icke anställa åtal inför riksrätt utan i stället göra anmälan enl. RF § 107. Att detta icke står rätt väl tillsammans med den kategoriska föreskriften i RF § 106, att utskottet *skall* åtala, har under sistnämnda para-

graf anmärkt. — En överblick över AnsvL. visar, att åtskilliga synnerligen viktiga paragrafer i RF icke äro skyddade genom straffbestämmelser, t. ex. §§ 36, 87 och 88.»

*Tidigare förslag om revision av ansvarighetslagen.* Ehuru ansvarighetslagen oförändrad gällt sedan 1810, med undantag av den förutnämnda omformuleringen i § 1 år 1921, har frågan om revision av lagen flera gånger behandlats av riksdagen.

Lagutskottet vid 1840—41 års riksdag framlade sålunda med anledning av väckta motioner ett förslag med omfattande ändringar i ansvarighetslagen, berörande ett flertal av dess paragrafer (utl. nr 127, 179, 184). Av särskild betydelse var ett tillägg till § 5, vilket, i överensstämmelse med ordalagen i RF § 106, klargjorde, att statsrådets juridiska ansvarighet omfattade tillstyrkta överträdelser såväl av andra paragrafer i grundlagarna än de i ansvarighetslagen särskilt uppräknade som av allmänna lagens bestämmelser. På grund av motstånd från de båda högre stånden utslöts detta tillägg ur det av riksdagen slutligen antagna förslaget om ändring av ansvarighetslagen (riksdagens skrivelse nr 352). Trots tillstyrkan från högsta domstolen och statsrådet erhöll detta förslag icke Konungens sanktion (protokoll över justitiedepartementens ärenden den 8 juni 1841). Med anledning av en motion återkom lagutskottet (utl. nr 18, 86) vid 1844—45 års riksdag med en hemställan om ändringar i ansvarighetslagen, bl. a. innefattande det förut berörda tillägget till § 5. Utskottets hemställan bifölls av borgar- och bondestånden men förkastades helt av adels- och prästestånden, varigenom förslaget förföll.

I motion till 1875 års riksdag begärdes, med särskild hänvisning till den nyantagna strafflagen, att en allmän översyn av ansvarighetslagen skulle företagas i syfte att bringa denna i överensstämmelse med gällande grundlagar och allmän lag. Den begärda granskningen verkställdes av lagutskottet (utl. nr 24), som föreslog ett flertal formella omredigeringar i ansvarighetslagen. Utskottsförslaget godkändes i huvudsak av första men avsågs av andra kammaren. I reservation till utskottsutlåtandet hade förordats, att man antingen skulle avskaffa den särskilda ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter och i stället tillämpa strafflagens allmänna bestämmelser om ämbetsbrott eller att man skulle företaga en genomgripande saklig omarbetning av ansvarighetslagens bestämmelser.

Vid 1888 års riksdag väcktes slutligen motion om ändring i ansvarighetslagen § 11, rörande preskriptionstiden, med hänsyn till de förhållanden som kunde uppkomma vid upplösning av pågående riksdag. I sitt av riksdagen godkända avstyrkande utlåtande (nr 19) framhöll lagutskottet, dels att med den tolkning konstitutionsutskottet givit nämnda bestämmelse en ändring ej vore oundgängligen påkallad, dels att en ändring i denna paragraf icke borde vidtagas annorledes än i samband med en revision av lagen i dess helhet; en sådan revision hade redan 1875 erkänts vara av behovet påkallad.

*1951 års motion.* Såsom ett led i det arbete på en översyn av dechargeförfarandet, vilket upptagits inom konstitutionsutskottet, väckte ledamöter av utskottets dechargelegation vid 1951 års riksdag en motion (II: 152), vari hemställdes,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla om utredning av frågan om revision av 1810 års lag om ansvarighet för statsrådets ledamöter samt om framläggande för riksdagen av det förslag, vartill utredningen kan föranleda.



Till belysning av ansvarighetslagens föråldrade karaktär återgavs i motionen bland annat ett utdrag ur en promemoria angående eventuella ändringar i ansvarighetslagen, upprättad inom justitiedepartementet den 19/4 1949:

1 §. Brottsbeskrivningen skiljer sig från 8: 1 och 9: 1 SL; jämför 8: 1 och 9: 9.

»den ämbetsman som i kommandomål Konungen råd giver» syftar på förhållandena före år 1840, då särskild föredragande i kommandomål kunde finnas.

»Såsom rikets förrädare», »såsom förräderi» torde numera böra betecknas som uppror, ev. högförräderi.

2 §. Övårdighetspåföljd finnes ej längre i SL.

Före 1894 kungjordens riksdagskallelse i huvudstadens kyrkor; numera i Post- och Inrikes tidningar.

Stora och lilla kreditiven i 63 § RF ha ersatts av beredskapsstat.

»Lagtima» riksdag avskaffat.

5 §. Första stycket: flera formella jämkningar nödvändiga.

Andra stycket: hänvisningen till 1 kap. 12 § rättegångsbalken numera oriktig.

6. Jämför Malmgrens anmärkning, särskilt påpekande att flera viktiga paragrafer i RF sakna motsvarande straffbud i ansvarighetslagen, t. ex. 36, 87 och 88 §§.

7 §. Detta stadgande torde efter ändring i 11 § RF år 1909 sakna betydelse.

8 §. Ändringar erfordras i anslutning till de ändrade reglerna om expediering år 1949. Tvivelaktigt om den speciella obehörighetspåföljden bör bibehållas. Hänvisningen till rättegångsbalken oriktig.

Vad andra stycket innehåller om föredragande är icke längre tillämpligt.

9 §. Detta stadgande saknar numera tillämpning.

10 §. Stadgandet överensstämmer icke med nu gällande regler i SL. Se 25: 6 och SOU 1944: 69 s. 59.

### *Sammanfattande kritik mot reglerna om den juridiska ansvarigheten.*

Kritiken mot den särskilda ansvarighetslagen och regeringsformens bestämmelser rörande statsrådets juridiska ansvarighet kan sammanfattas i följande allmänna anmärkningar, nämligen

att ansvarighetslagen blivit starkt föråldrad och att dess bestämmelser i många fall icke längre kunna tillämpas, då anknytningen till regeringsform och strafflag gått förlorad,

att med den tolkning av RF § 106 jämförd med ansvarighetslagen som givits i den sista riksrättsdomen och till vilken bland andra Malmgren anslutit sig — en tolkning som i sig själv icke är oomtvistlig men som närmast torde kunna betecknas som den förhärskande — ansvarighetslagen redan såsom ett skydd mot eventuella grundlagsbrott från statsrådets sida är ofullständig (jfr dock beträffande föredraganden ansvarighetslagen § 8). Den i lagen uppdragna gränsen mellan de §§, vilkas iakttagande särskilt skyddas genom straffbestämmelser, och övriga §§ synes godtycklig. Det förefaller exempelvis icke självfallet, varför en kränkning av riksdagens befogenheter på beskattningens område skall bedömas annorlunda än en kränkning av dess befogenheter på lagstiftningsområdet,

att i anslutning till förutnämnda tolkning ett flertal handlingar, vilka enligt den allmänna strafflagen äro att betrakta som grova ämbetsbrott, skulle

kunna begås av statsråd utan straffrättsliga konsekvenser. Den egendomliga särställning som statsråden enligt den angivna tolkningen av gällande bestämmelser intaga, kan belysas genom påpekandet att ett statsråd till skillnad från alla andra ämbetsmän exempelvis skulle kunna ostraffat mottaga muta för sin tjänsteutövning,

att enligt en gängse tolkning av inledningsorden till RF § 106 statsrådets här berörda ansvarighet enbart är knuten till vad som framgår av statsrådsprotokollen (»Finner utskottet av dessa protokoll . . .»). Denna begränsning synes redan med tanke på ansvarighetslagens flerfaldiga straffbestämmelser avseende bevisligt fördöljande av upplysning mindre tillfredsställande, och den utgör ett uppenbart hinder mot beivrande av ämbetsbrott av den typ som exemplifierats i föregående punkt och om vilka statsrådsprotokollen normalt icke kunna tänkas giva upplysning,

att preskriptionstiden för statsråds ämbetsbrott är så utomordentligt kort enligt ansvarighetslagen § 11, att redan härigenom beivrande av brott kan tänkas bli omöjliggjort. Preskriptionstiden kommer alltså i normala fall att uppgå till mellan 4 månader, (d. v. s. tiden från protokollsseriernas slut till dechargememorialets avlämnande) och ett år och fyra månader (d. v. s. från protokollsseriernas början). Det bör påpekas, att vid ansvarighetslagens antagande, då lagtima riksdag skulle sammanträda vart femte år, preskriptionstiden på motsvarande sätt var förlängd; senare förkortades tiden mellan lagtima riksdagar till 3 år och från 1867 till 1 år.

*Konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord.* Frågan om revision av bestämmelserna rörande statsrådets juridiska ansvarighet har dessutom i ett speciellt avseende aktualiserats genom att årets riksdag bifallit Kungl. Maj:ts proposition nr 71 angående ratifikation av Förenta Nationernas konvention om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord.

I propositionen anföres bland annat följande:

»*I art. IV* fastslås, att personer, som göra sig skyldiga till folkmord, skola bestraffas, vare sig de äro grundlagsenligt ansvariga styresmän, ämbets- och tjänstemän eller enskilda personer. I betraktande av brottets beskaffenhet är det tydligt, att folkmord såsom fullbordat brott knappast kan förövas annat än av personer, som äro utrustade med regeringsmakt, eller med sådana personers samtycke. — — —

Enligt *art. V* förplikta sig de fördragsslutande parterna att var och en i överensstämmelse med sin grundlag genomföra den lagstiftning som erfordras för att konventionen skall kunna tillämpas och i synnerhet att stadga verk samma straff för folkmord. Artikelns avfattning gör det möjligt att tillträda konventionen även för stater, vilkas interna lagstiftning vid tidpunkten för tillträdet ännu icke i allo överensstämmer med konventionen. I sådana fall innebär tillträdet, att staterna i fråga åtaga sig förpliktelsen att inom rimlig tid genomföra av konventionen påkallade lagändringar. — — —

En inom justitiedepartementet verkställd jämförelse mellan konventionen och vårt lands strafflagstiftning synes giva vid handen, att den senare icke i alla avseenden uppfyller de krav som uppställas i konventionen beträffande möjligheterna att bestraffa brott, om vilka här är fråga. Vad angår ansvarigheten för statsrådsledamot är innehållet i ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter ej alldeles klart, särskilt i fråga om bestämmelserna i § 5 andra stycket. Allmänna strafflagens bestämmelser, som reglera ämbets- och tjänstemäns samt enskilda personers ansvarighet, torde relativt väl täcka de enligt konventionen straff-

bara gärningarna. Det kan emellertid sättas i fråga om straffskalorna äro lämpade även för det fall, att ett brott är att bedöma såsom folk-mord, samt huruvida bestämmelserna om försök och stämpling äro så omfattande, att de fullt tillgodose konventionens krav. Såsom förut sagts erfordras icke, att redan vid tiden för tillträdet full överensstämmelse råder mellan den svenska lagstiftningen och konventionen. För närvarande pågår översyn av såväl reglerna om statsrådsansvarigheten som den allmänna strafflagstiftningen. Resultatet härav kan väntas föreligga inom en tämligen snar framtid. I samband med ny lagstiftning på dessa områden torde frågan om en anpassning till konventionsbestämmelserna kunna beaktas.»

*Ändringsförslag, allmänna synpunkter.* Till förmån för en revision av reglerna rörande statsrådets juridiska ansvarighet kunna sålunda anföras påtagliga brister i dessa reglers allmänna utformning samt den särskilda fråga som aktualiserats genom konventionen rörande folkmord. Mot de allmänna skälen för en omarbetning av nämnda regler torde man möjligen vilja åberopa, att hela frågan egentligen är utan praktisk betydelse, vilket bland annat framgår av att åtal mot statsråd icke förekommer sedan snart 100 år. Givetvis föreställer sig ingen att spörsmål av detta slag skola uppkomma annat än i rena undantagsfall. Den teoretiska möjligheten av att ett statsråd begår en grov ämbetsförbrytelse kan ju emellertid aldrig vara utesluten, och skulle en sådan händelse inträffa, komme det otvivelaktigt att framstå som synnerligen stötande för rättsmedvetandet om denne på grund av gällande bestämmelsers utformning icke kunde befordras till straff. Vad man här i första hand kan ha i tankarna är ämbetsbrott som begås av personliga motiv, missbruk av tjänsteställning till egen fördel eller ekonomisk vinning. I själva verket torde heller ingen vara intresserad av att den undantagsställning, som statsråden här kommit att erhålla i jämförelse med andra ämbetsmän, bibehållas. Även frågan om ämbetsbrotten med politiska motiv har ju på senare tid indirekt fått en viss aktualitet genom tilldragelser i andra länder under och efter det sista världskriget, bland annat i de nordiska grannländerna. På denna punkt innehåller redan den nuvarande ansvarighetslagen vissa bestämmelser, ehuru framför allt föreskrifterna om bundenheten till statsrådsprotokollen och om preskriptionstiden medföra svårigheter vid tillämpningen.

Om man önskar undanröja de påtalade bristerna i gällande bestämmelser rörande statsrådets juridiska ansvarighet, synes den naturliga lösningen vara att ämbetsbrott begånget av statsråd i princip bedömes på samma sätt som ämbetsbrott begånget av annan ämbetsman, d. v. s. att den allmänna strafflagens föreskrifter rörande ämbetsbrott också bli tillämpliga på statsråd. En sådan ordning skall också medföra, att då strafflagens bestämmelser om ämbetsbrott ändras, såsom ifrågasatts exempelvis i samband med den nyssnämnda internationella konventionen, de nya bestämmelserna automatiskt komma att gälla även för statsråd.

Från den angivna allmänna principen bör emellertid ett väsentligt undantag göras. Brottet skall för att kunna föranleda riksrättsåtal vara av grov beskaffenhet. Åtal skall däremot icke komma i fråga för mindre allvarliga ämbetsförbrytelser. I dylika fall bör liksom hittills möjligheten till anmälan efter § 107 RF stå öppen. Genom den nämnda begränsningen av åtalsrätten skulle för övrigt statsråden placeras i en ställning delvis motsvarande den som enligt RF § 101 gäller för justitie- och regeringsråd. Dessa skola nämligen åtalas inför riksrätten endast om de befunnits hava »av egen nytta, vrängvisa eller försumlighet så orätt dömt, att därigenom någon, emot tydlig

lag och sakens utredda och behörigen styrkta förhållande, mistat eller kunnat mista liv, personlig frihet, ära och egendom . . .»

Det kan erinras om att enligt strafflagen i vissa fall även allmän domstol kan döma statsråd till avsättning. Så kan under vissa omständigheter ske, därest statsråd dömes för grovt ämbetsbrott i annan tidigare tjänst eller, utan att hava innehaft sådan tjänst, för annat brott än ämbetsbrott om straffet innefattar straffarbete eller denne med hänsyn till tjänstens särskilda beskaffenhet genom brottet visat sig uppenbarligen icke vara skickad att innehava denna. Jämför strafflagen 25: 6, 7 samt ansvarighetslagens ingress: »De (statsråden) äro ej allenast såsom medborgare och för sina personer underkastade vad allmän lag och laga stadgar bjuda, utan skola ock för sina rådslag och gärningar . . .»

Principen om att vid grova ämbetsförbrytelser samma straffbestämmelser skola gälla för statsråd som för andra ämbetsmän kan lagtekniskt sett förverkligas på olika vägar. Nedanstående förslag förutsätta, att gällande former för riksrättsåtal bibehållas oförändrade, d. v. s. att rätten att besluta om sådant åtal mot statsråd enbart tillkommer konstitutionsutskottet, att åtalet utföres av justitieombudsmannen och att målet avdömes av en speciell domstol, riksrätten.

*Detaljförslag. Alternativ I.* Ansvarighetslagen upphäves helt. I dess ställe införes i RF § 106 en generell föreskrift om att vid grova ämbetsförbrytelser, som kunna medföra avsättning, vederbörande skall dömas av riksrätten enligt allmänna strafflagen. Vidare intages i § 106 en bestämmelse om att även statsråd, som lämnat sitt ämbete, kan ställas till ansvar för ämbetsbrott. I förhållande till nuvarande regler inträder här den ändringen, att föreskriften i ansvarighetslagen § 10 om att statsråd som avgått skall svara med förlusten av vad han i pension eller andra förmåner av publika medel innehar, bortfaller. Denna regel avviker såsom nämnt från gällande straffprinciper. Att de mindre allvarliga ämbetsbrotten skola bedömas enligt RF § 107 klarlägges genom ett tillägg till sistnämnda § (jfr ansvarighetslagen § 6). Av en ny inledande sats i RF § 105, angivande att konstitutionsutskottets granskningsbefogenhet omfattar statsrådets ämbetsutövning i dess helhet och genom borttagande av uttrycket »av dessa protokoll» i § 106 framgår att statsrådets ansvarighet icke enbart är bunden till statsrådsprotokollen. (För ansvarigheten enligt § 107 innebär denna ändring närmast en bekräftelse av praxis angående anmärkningar mot ministerstyrelse i vidsträckt mening). Vad slutligen preskriptionstiden beträffar komma härvid enligt förslaget samma regler att gälla som för ämbetsbrott begångna av andra än statsråd. Detta resultat uppnås, förutom genom ansvarighetslagens upphävande, genom tillägget av orden »jämlikt denna paragraf» i tredje stycket RF § 107.

#### *Utkast till grundlagsändringar.*

##### *RF § 105.*

*Det åligger konstitutionsutskottet att granska statsrådets ämbetsutövning.*

*Utskottet skall för den skull äska de protokoll — — — uppgivna händelser.*

##### *RF § 106.*

*Finner konstitutionsutskottet att någon statsrådets ledamot genom att uppenbarligen bryta mot rikets grundlag eller allmän lag eller genom annan handling eller underlåtenhet så grovt åsidosatt sin ämbets-*

*plikt, att han därför jämlikt lag kan förskylla avsättning, då skall utskottet ställa denne, vare sig han fortfarande tillhör statsrådet eller icke, 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.*

*RF § 107.*

Skulle konstitutionsutskottet *eljest finna* statsrådets ledamöter — — — blivit gjord.

Frågor uti — — — prövning underställas.

Allt vad riksdagen efter granskning godkänt eller lämnat oanmärkt, bör anses hava vunnit decharge i avseende på det granskade, och ingen ny, till ansvarighet *jämlikt denna paragraf* förbindande, granskning vara tilåten; dock bör, — — — ämbetsbefattning tillkommer.

*Alternativ II.* En särskild ansvarighetslag bibehålles.

*a.* I ansvarighetslagen införes en generell hänvisning till strafflagen av samma innebörd som enligt alternativ I. Ansvarighetslagens §§ innehållande särskilda brottsbeskrivningar upphävas. Däremot behållas i ansvarighetslagen bestämmelser om mindre allvarliga ämbetsförbrytelsers behandling enligt RF § 107 (jfr nuvarande § 6), bestämmelser om preskriptionstiden (jfr nuvarande § 11), och eventuellt bestämmelser om statsråd som lämnat sitt ämbete (jfr nuvarande § 10). Under sådana förhållanden kan RF § 106 förbli oförändrad med undantag för uttrycket »av dessa protokoll», vilket borttages. Likaledes ändras RF § 105 enligt alternativ I.

*b.* Ansvarighetslagens nuvarande bestämmelser bibehållas i största utsträckning, och samma generella hänvisning till strafflagen införes som enligt II a. Ur brottskatalogen utmönstras endast stadganden som ej längre äro tillämpliga, och hänvisningarna till strafflagen moderniserar, §§ 6, 10 och 11 ändras i överensstämmelse med tidigare angivna riktlinjer. Även §§ 105 och 106 ändras enligt alternativ II a. Materiellt sett skiljer sig detta förslag från de båda andra därigenom att i enlighet med den tidigare berörda tolkningen endast de grundlagsöverträdelser, som äro upptagna i ansvarighetslagens brottskatalog, kunna föranleda ansvarsutkrävande.

Av de nämnda förslagen kan alternativ I ur vissa synpunkter sägas representera den enklaste och mest konsekventa lösningen. Genom att här själva ramen för det rättsliga ansvarets omfattning bestämmes i grundlag, får denna reglering också ett större mått av fasthet. Önskar man åter att i vissa särskilda avseenden, exempelvis i fråga om preskriptionstiden, giva en annan utformning åt statsrådsansvaret än den som enligt strafflagen skall tillämpas vid ämbetsbrott i allmänhet, synes alternativ II a vara att föredraga. Alternativ II b slutligen ansluter sig tekniskt sett närmast till gällande ordning; ansvarighetslagens förut berörda ofullständighet och behovet av att vid ändringar av allmänna strafflagen också eventuellt ändra ansvarighetslagen komma emellertid att kvarstå. Alternativ I eller II a, eller möjligen en kombination av dem, synes därför äga ett bestämt företräde.

*Särskild utredning om vissa ämbetsbrott.* Enligt föreliggande förslag kan konstitutionsutskottet få anledning att taga ställning till ämbetsbrott, om vilka statsrådsprotokollen ej ge besked och där uredning av den beskaffenhet som föregår vanligt allmänt åtal kan vara erforderlig. Därest så är fallet, hör utskottet kunna påfordra justitieombudsmannens medverkan

vid utredningen. För att klargöra detta föreslås följande tillägg till instruktionen för riksdagens justitieombudsman, 5 §:

Då riksdagens konstitutionsutskott enligt § 106 regeringsformen ställt någon statsrådets ledamot under tilltal av justitieombudsmannen, åligge honom likaledes att inför riksrätten själv föra talan.

*På framställning av konstitutionsutskottet skall justitieombudsmannen jämväl biträda vid förberedande utredning av ärende varom § 106 regeringsformen handlar.*

*Riksrättens sammansättning.* I samband med frågan om statsrådets juridiska ansvarighet kan det också finnas skäl att uppmärksamma spörsmålet om riksrättens sammansättning.

Bestämmelserna härom återfinnas i RF § 102. Vissa ändringar i denna § ha genomförts i samband med regeringsrättens och militieombudsmannaäm-  
betets inrättande.

#### RF § 102.

»Denna domstol, som riksrätt kallas, skall i sådant fall bestå av presidenten uti Konungens och rikets Svea hovrätt, vilken däruti före ordet, presidenterna uti alla rikets kollegier vid tilltal emot högsta domstolen fyra de äldsta regeringsråd, men, när regeringsrätten är tilltalad, fyra de äldsta justitieråd, ävensom, i båda fallen, högste befälhavaren över de i huvudstaden tjänstgörande trupper, högste närvarande befälhavaren för den vid huvudstaden förlagda delen av flottan, tvenne de äldsta råd i Svea hovrätt och det äldsta råd i varje av rikets kollegier. Då justitiekansleren, justitieombudsmannen eller militieombudsmannen finner sig befogad att högsta domstolen samfällt eller särskilda dess ledamöter inför riksrätten tilltala, eller justitiekansleren eller justitieombudsmannen att regeringsrätten samfällt eller särskilda dess ledamöter under sådant tilltal ställa, äske han hos presidenten i Konungens och rikets Svea hovrätt, såsom riksrättens ordförande, laglig kallelse å den eller dem, som skola tilltalas. Presidenten i hovrätten foge därefter anstalt om riksrättens sammanträde, för att kallelsen utfärda och målet vidare i laglig ordning behandla. Skulle emot förmodan han detta underlåta, eller någon av de övriga förenämnde ämbetsmän undandraga sig att uti riksrätten deltaga, stånde de, för en sådan uppsåtlig försummelse av deras ämbetsplikt, till lagligt ansvar. Hava en eller flere av riksrättens ledamöter laga förfall, eller finnes emot någon av dem laga jäv, vare ändock rätten domför, om tolv däruti sitta. Är presidenten i hovrätten av laga förfall eller jäv hindrad, företräde dess ställe den äldste i tjänst varande presidenten. Denna domstol äge, sedan rannsakingen fulländad är, och domen efter lag fälld, att densamma för öppna dörrar avkunna. Ingen have makt att sådan dom ändra, Konungen dock obetaget att göra nåd, vilken likväl icke må sträcka sig till den dömdes återinsättande i rikets tjänst.»

Motioner om ändring av riksrättens sammansättning ha vid flera tillfällen framställts. Vid 1895 års riksdag väcktes en motion (II: 157) av herr A. V. Ljungman med syfte att förstärka elementet av lagfarna domare i riksrätten. Till stöd för förslaget anfördes, att en domstol med de utomordentliga åligganden som riksrätten hade, åtminstone då fråga vore om statsråds dömande av sådan rätt, borde bestå endast av fullt självständiga, lagfarna domare. Härtill komme att de dåvarande bestämmelserna kunde vålla svå-

righeter vid tillämpningen i följd av den stora förändringen åtskilliga av de ämbetsverk som hade att till nämnda domstol bidra med ledamöter undergått. Konstitutionsutskottet framhöll i sitt avstyrkande utlåtande (nr 3) att en förändring av riksrettens sammansättning för det dåvarande icke kunde anses vara högst nödig eller nyttig. Utskottets hemställan bifölls av riksdagen.

År 1897 upptogs åter frågan om riksrettens sammansättning genom en motion (II: 159) av herr Ljungman. Enligt förslaget skulle riksretten bestå av förutom presidenterna i rikets hovrätter och kammarrätten de fyra äldsta regeringsråden. (Samtidigt förordades inrättandet av en regeringsrätt.) Vid tilltal emot ledamot av regeringsrätten skulle de fyra äldsta justitieråden taga säte i riksretten. Motionen avstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 8) och avslogs av riksdagen.

Med anledning av en vid 1899 års riksdag väckt motion föreslog konstitutionsutskottet (utl. nr 20) en sådan ändring av § 102 regeringsformen, att riksretten skulle bestå av presidenten uti Svea hovrätt, presidenterna uti rikets övriga hovrätter och i kammarrätten samt de fyra äldsta statsråden. Utskottets förslag antogs såsom vilande av första kammaren men förkastades av andra kammaren.

Vid 1917 års riksdag upptogs frågan på nytt i en motion (II: 436) av herr Månsson m. fl., vari föreslogs att riksretten bl. a. skulle bestå av åtta av riksdagens ledamöter, av vilka två skulle vara lagkunnige ordinarie domare och sex lekmän. Konstitutionsutskottet (utl. nr 33) ville ej förneka, att gällande bestämmelser om riksrettens sammansättning ej vore fullt tillfredsställande, detta redan i det avseendet, att det ej vore fullt klart, vilka personer som avsåges med grundlagens uttryck »presidenter uti alla rikets kollegier» och »det äldsta råd» i vart och ett av dessa. Dock fann utskottet icke tillräckliga skäl föreligga för att då upptaga frågan. Motionen avslogs av riksdagen.

År 1920 väcktes åter en motion (II: 146) av herrar Månsson, Hagström och Werner av samma innebörd som den tidigare år 1917 väckta. Konstitutionsutskottet (utl. nr 41) fann i likhet med 1917 års konstitutionsutskott, att bestämmelserna om riksrettens sammansättning ej vore fullt tillfredsställande. Särskilt ansåg utskottet det förtjänt att tagas under överbägande, om icke i riksretten borde beredas plats för ett antal lekmän vid sidan av de lagfarna domarna och ämbetsmännen. Emellertid kunde enligt utskottets mening en förändring i gällande bestämmelser icke anses vara av så brådskande natur, att den kunde behöva genomföras utan avvaktan på den väntade utredningen om utsträckt användning av lekmän i de allmänna domstolarna i samband med den allmänna rättegångsreformen. Motionen avslogs av riksdagen.

Riksrettens sammansättning har sålunda ur flera olika synpunkter ansetts otillfredsställande. Tidigare riktades bland annat anmärkning mot att ett så stort antal förtroendeämbetsmän ingick i riksretten; deras ställning kunde på ett speciellt sätt göra dem beroende av Kungl. Maj:t. Den praktiska betydelsen av ifrågavarande erinran torde emellertid numera vara mindre än tidigare. Beträffande önskemålen om att i riksretten införa ett politiskt element må till en början erinras om att i Danmark motsvarande institution består av högsta domstolens samtliga ordinarie ledamöter jämte ett lika stort antal av landstinget valda personer. i Finland av sex jurister i hög ställning jämte sex av riksdagen utsedda personer och i Norge, vid domens avkunnande, av fem ledamöter av högsta domstolen samt tio av lagtingets medlemmar. När såsom i Sverige riksrettsåtal enbart skall ifrågakomma vid bestämda lagöverträdelser under det att en särskild form finnes för politiskt

ansvarsutkrävande, förefaller det emellertid tveksamt, huruvida införande av ett politiskt element i själva riksätten kan anses påkallat. Redan nu finns ju ett politiskt element i riksriättsprocessen, nämligen konstitutionsutskottet, vilket ensamt äger att besluta om åtal. Det kan naturligtvis också övervägas, huruvida icke riksätten med hänsyn till dess karaktär av rättslig instans borde omorganiseras på ett sådant sätt att den endast komme att bestå av jurister med domarerfarenhet. Emellertid bör icke heller den allmänna förvaltningsexpertis, som enligt gällande regler skall finnas företrädd i riksätten, fränkännas betydelse i sammanhanget.

Som ett ostridigt skäl för en översyn av reglerna om riksriättsens sammansättning kan däremot anföras, att det i samband med de centrala ämbetsverkens omorganisation uppstått en betänkelig ovisshet om vilka verk, som skola vara företrädda i riksriäten. Uttrycket i § 102 RF — presidenterna och det äldsta rådet i alla rikets kollegier — ger icke någon klar anvisning här- om, och i den statsvetenskapliga litteraturen ha skilda tolkningar givits. Riksriättsens faktiska sammansättning är alltså för närvarande icke klart bestämd.

## II. Statsrådets politiska ansvarighet.

RF § 107. De grundläggande reglerna rörande statsrådets politiska ansvarighet angivas i RF § 107. Även denna § har, med undantag för vissa formella ändringar, bibehållits i sin ursprungliga lydelse.

### RF § 107.

Skulle konstitutionsutskottet anmärka, att statsrådets ledamöter samfällt eller en eller flera av dem, uti deras rådslag om allmänna mått och steg, icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta, eller att någon föredragande icke med oväld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeämbete utövat, äge då utskottet att sådant tillkännagiva för riksdagen, vilken, om den finner rikets väl det kräva, kan hos Konungen skriftligen anmäla sin önskan, att han ville ur statsrådet och ifrån ämbetet skilja den eller dem, emot vilka anmärkning blivit gjord.

Frågor uti detta ämne kunna i riksdagens kamrar väckas och av andra riksdagens utskott än konstitutionsutskottet hos kamrarna andragas, men icke av riksdagen avgöras förr, än sistnämnda utskott däröver blivit hört. Under riksdagens överläggningar därom 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 efter granskning godkänt eller lämnat oanmärkt, bör anses hava vunnit decharge i avseende på det granskade, och ingen ny, till ansvarighet förbindande, granskning av ny riksdag i samma mål vara tillåten; dock bör, oaktat den av riksdagens utskott eller revisorer förrättade generella översikt av statsmedlens utdelning, det åligga vederbörande ämbetsmän att verkställa den speciella revision, som dem i kraft av deras ämbetsbefattning tillkommer.

Uttrycket politisk ansvarighet, såsom beteckning på det institut, vilket regleras genom RF § 107, är i själva verket icke alldeles korrekt. Om man först betraktar bestämmelsernas utformning, synas visserligen orden »icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta» väl förenliga med tanken på en politisk bedömningsgrund. Men när i det följande såsom ytterligare skäl för konstitutionsutskottets ingripande nämnes, att vederbörande statsråd »icke med



oväld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeämbete utövat», införes synbarligen andra element i bedömningen. Bristande »oväld» i ämbetsutövningen är att betrakta som ett ämbetsbrott. Härmed bör jämföras § 6 i ansvarighetslagen, vilken föreskriver, att andra ämbetsbrott än sådana som äro upptagna i ansvarighetslagen skola behandlas enligt RF § 107. Uttrycken »nit, skicklighet och drift» slutligen synas närmast anvisa en prövning av vederbörande statsråds lämplighet för befattningen, hans administrativa skicklighet. Även om dessa olika synpunkter på statsrådets ämbetsutövning i de konkreta fallen kunnat vara mer eller mindre sammanvävda med varandra, ger sålunda formuleringen av § 107 utrymme för skilda bedömningsgrunder i fråga om vad som konstituerar statsrådsansvaret, ett förhållande som också framträder i diskussionen om paragrafens tolkning. Stadgandet kan sägas röra sig inom en marginal, där man vid skalans ena slutpunkt har den rent politiska och vid den andra den rent juridiska eller administrativa bedömningen.

*Institutets tillämpning.* Medan något riksrättsåtal icke föranstaltats sedan 1854 har anmärkningsinstitutet enligt RF § 107 begagnats från det nya statsskickets tidigare år fram till nuvarande tid. Hela det förfaringsätt, som finnes angivet i § 107, har dock icke kommit till användning. Ty väl har konstitutionsutskottet gjort anmälan, men riksdagen har aldrig vidtagit nästa steg, nämligen fattat beslut om skrivelse med begäran om statsråds entledigande; under 1800-talet förekom dock vid några tillfällen att två stånd, respektive den ena kammaren, beslutade skrivelse om entledigande.

Detta sålunda i praktiken avkortade förfarande enligt RF § 107 har under olika skeden utnyttjats i ganska växlande omfattning. Frekvensen av anmärkningar, som varit mycket hög under vissa av ståndstidens riksdagar, sjönk starkt under 1800-talets senare del. Från tvåkammerssystemets införande 1867 till och med 1890 förekommo exempelvis endast sex anmärkningar. Med början från år 1900 och fram till 1938 har konstitutionsutskottets dechargememorial, med undantag för några år under 1910-talets förra del, regelbundet innehållit en eller flera anmärkningar enligt § 107 RF; åren 1922 och 1930 förekommo inte mindre än 15 resp. 10 anmärkningar. Sedan har antalet ånyo nedgått. Vid flera tillfällen har ingen anmärkning förelegat och, bortsett från åren 1943—44, har intet dechargememorial upptagit mer än högst en anmärkning.

Vid sidan av grundlagen har en annan »anmärkningsform» uppstått, nämligen anmälan utan åberopande av § 107 RF, stundom kallad omförmälan, post scriptum eller ingresserinran, allt efter placeringen i dechargememorial. Sådan omförmälan förekom redan vid några tillfällen under 1800-talet. På nytt upptogs denna praxis år 1922, och sammanlagt ha sedan dess ett 30-tal omförmälanden intagits i memorialen. De första omförmälandena avsågo protokollsmaterialets beskaffenhet; denna form för framställningar användes också av utskottet i vissa fall, då tidigare framförd anmärkning icke föranlett rättelse. Så småningom har ramen för omförmälanden vidgats. Omkring  $\frac{2}{3}$  av samtliga omförmälanden ha gällt allmän konstitutionell praxis, varvid ansvarsfrågan saknat egentlig aktualitet. Vid vissa andra tillfällen har syftet med institutets begagnande snarast varit att framställa en anmärkning i mildare form.

Frågan om att i grundlagen införa bestämmelser om ett annat slag av framställningar från konstitutionsutskottets sida än det i RF § 107 angivna har vid några tillfällen behandlats av riksdagen.

Med anledning av motionen II: 217 av herr Dehn föreslog konstitutionsutskottet vid 1898 års riksdag att till § 107 regeringsformen skulle fogas ett

nytt stycke av följande lydelse: »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.» Förslaget, som avsåg att i grundlagen inrymma bestämmelser angående ett anmälningsförfarande utan återopande av § 107, avslogs emellertid av första kammaren. I debatten uttrycktes framför allt farhågor för att konstitutionsutskottet skulle bli ett slag överrevisionsdepartement eller stadsfiskalskontor. En maktförskjutning till riksdagens förmån borde icke äga rum, och befintliga kontrollmöjligheter vore fullt tillräckliga.

Vid 1924 års riksdag upptogs 1898 års förslag oförändrat av herr Engberg i motionen II: 133. Konstitutionsutskottet avstyrkte denna gång (utl. nr 15) och anförde härvid framför allt följande:

Man kan enligt utskottets mening ej förbise den förskjutning, som faktiskt ägt rum i fråga om innebörden av anmälningar enligt § 107 regeringsformen. Genom en långvarig praxis torde det hava ingått i det allmänna medvetandet, att en konstitutionsutskottets anmälan med stöd av § 107 regeringsformen visst icke alltid har karaktären ens av ett omdöme därom att den ifrågavarande åtgärden i realiteten kan läggas vederbörande statsråd till last. Av den motivering, som av utskottet i varje särskilt fall förebringas, plägar tillkännagivandets art med full tydlighet framgå. Sålunda har utskottet vid flere tillfällen uttryckligen angivit, att dess tillkännagivanden icke innebure något som helst omdöme om den statsrådsledamot personligen, som formellt burit ansvaret, utan allenast hade till syfte att till riksdagens kännedom bringa en enligt utskottets mening felaktig praxis. Något behov att för sådana tillkännagivanden tillskapa särskilda former torde därför icke kunna anses föreligga.

Motionen avslogs av riksdagen.

Tre år senare upptog herr Engberg på nytt frågan om en omläggning av dechargeförfarandet i angiven riktning, denna gång inom konstitutionsutskottet, som beslöt tillsätta en delegation för ändamålet. Spörsmålet dryftades inom utskottet även år 1928 men något förslag framlades icke.

Den oklarhet eller mångtydighet i fråga om statsrådsansvarets natur, vilken såsom förut nämnts vidlåder bestämmelserna i RF § 107, avspeglas också i den utformning institutet erhållit i praxis. Den stora principiella stridsfrågan under äldre tid gällde sålunda, huruvida konstitutionsutskottets dechargearbete skulle utmynna i generalanmärkningar, d. v. s. allmänna omdömen om den förda politiken respektive allmänna personomdömen, eller i detaljanmärkningar, berörande enstaka speciella åtgärder. Generalanmärkningsinstitutet fann sina mest energiska förespråkare bland dem, som hoppades att med den konstitutionella kontrollens hjälp kunna utveckla regeringsystemet i parlamentarisk riktning; generalanmärkningarna skulle alltså vara utpräglat politiska. Detaljanmärkningsförfarandet åter är uppenbarligen mindre ägnat att framhäva det politiska inslaget i ansvarsfrågan. Genom att anmärkningarna inriktas på isolerade ärenden ha utförliga redogörelser för själva sakfrågan och ärendenas handläggning blivit erforderliga, samtidigt som de omdömen eller slutsatser, vari framställningen utmynnat, ofta måst få en begränsad räckvidd. Som bekant har detaljanmärkningsinstitutet så småningom blivit det i praktiken förhärskande. Dechargegranskningens formella karaktär har dessutom betingats av själva granskningsmaterialet. Statsrådsprotokollen och därtill hörande handlingar

lämna sedan lång tid tillbaka föga upplysning om motiven för statsrådets ställningstagande utan registrera väsentligen ärendenas förberedande formella behandling.

Uppenbarligen har också den allmänna utvecklingen på det konstitutionella området kommit att på ett definitivt sätt ställa den i grundlagen angivna formen för politiskt ansvarsutkrävande i bakgrunden. Statsrådets parlamentarisering har genomförts icke med tillhjälp av utan vid sidan av grundlagens bestämmelser i RF § 107. Regeringens väsentliga parlamentariska ansvarighetsställning, det genom praxis erkända förhållandet att regeringen skall äga riksdagens förtroende och avgå om den icke äger detta förtroende, klarlägges på andra vägar. Vad riksdagens kontroll över och insy i regeringens löpande arbete beträffar, ha även här nya former tillkommit genom remissdebatten, interpellationer och enkla frågor.

Både genom den tillämpning som föreskriften i RF § 107 erhållit i praxis och genom uppkomsten av nya, konkurrerande former för ansvarsutkrävande och kontroll har sålunda den politiska betydelsen av grundlagens ansvarsinstitut reducerats. Detta innebär emellertid icke att det politiska inslaget i dechargeverksamheten helt försvunnit. Ty även om de av konstitutionsutskottet gjorda anmärkningarna till sitt innehåll varit föga politiskt färgade eller fallit utanför området för den centrala politiska debatten, har det funnits en benägenhet inom utskottet, riksdagen, tidningspressen o. s. v. att i själva framförandet av anmärkningar enligt RF § 107 inlägga en politisk udd. Det är, såsom en författare påpekat, »en egendomlig kontrast mellan denna dechargebetänkandets karaktär av mer eller mindre politiskt betonat aktstycke och de framställda anmärkningarnas ofta till synes neutrala innehåll».

*Kritiken mot dechargeinstitutet enligt RF § 107.* Det konstitutionella ansvarssystemet enligt § 107 RF har under praktiskt taget hela sin existens varit föremål för diskussion och kritik. I debatten under senare årtionden har vid några tillfällen ifrågasatts, om detta förfarande numera över huvud fyller något verkligt behov. Stundom har hela denna metod för ansvarsutkrävande betecknats som föråldrad och olämplig, dess betydelse har, säger man, nedgått till ett minimum, och endast respekten för gamla former har kunnat hålla institutet vid liv. Dechargegranskningen har vidare karakteriserats som ineffektiv och ojämn och med en tendens att utmyнна i oväsentliga detaljerinringar. Man har också framhållit, att granskningen kommer för sent, att de anmärkningar som framställas gälla frågor som icke längre äro aktuella. Slutligen har själva granskningsproceduren, »läsningen» av statsrådsprotokollen inom konstitutionsutskottet, beskrivits som en meningslös formalitet, då upplysning om de frågor som upptagits till närmare prövning brukat komma till utskottets kännedom på andra vägar.

Å andra sidan ha kritikerna i allmänhet icke gått så långt att de förordat institutets avskaffande. Man har erkänt, att det skulle kunna tänkas situationer, där en tillämpning av RF § 107 kan fylla en uppgift. Den svenska riksdagen saknar, till skillnad från vad som brukar vara fallet i andra parlamentariskt styrda stater, möjlighet att genom exempelvis ett dagordningsinstitut avge formliga misstroendevota mot statsrådet i des helhet eller dess enskilda ledamöter. Som ett slags ersättning härför skulle, om regeringen icke på annat sätt kunde förmås att taga hänsyn till riksdagens uppfattning, RF § 107 kunna utnyttjas. För dessa kritiker ligger sålunda paragrafens egentliga betydelse däri att den utgör ett slags reservstadgande, vilket skulle kunna utnyttjas i ett konstitutionell krisläge. Däremot skulle enligt den anförda uppfattningn institutet knappast ha någon egentlig uppgift att fylla under normala förhållanden.

Vid en närmare granskning av de återgiva kritiska synpunkterna på dechargeförfarandet enligt RF § 107 framträder emellertid ganska klart, att dessa väsentligen rikta sig mot institutets användning såsom en form för politiskt ansvarsutkrävande. Just i denna sin egenskap kan institutet betecknas som föråldrat, ineffektivt och i normala fall skäligen betydelselöst, helt enkelt därför att statsrådets politiskt parlamentariska ställning icke på något mer påtagligt sätt brukar påverkas av framförda anmärkningar. Kritiken mot att dechargememorialet ofta sysslar med detaljer, samt att anmärkningarna komma för sent och mot statsrådsprotokollen såsom en föga givande källa för upplysningar blir likaledes svårt att bemöta, om man utgår från att dechargearbetet skall få en politiskt parlamentarisk effekt. Däremot drabbar kritiken knappast direkt den andra sidan av konstitutionsutskottets verksamhet, den som syftat till en granskning av administrativ praxis utan framhävande av ansvarsmomentet. Men det betecknande är, att denna verksamhet vanligen icke bedömts för sig, utan att ställningstagandet till den »politiska ansvarigheten» satt sin rättsregel på helhetsomdömet.

Medan ett politiskt ansvarsutkrävande i samband med dechargegranskningen kan vara erforderligt under särskilda omständigheter, framstår detta icke längre som en huvuduppgift för det arbete på dechargeområdet konstitutionsutskottet normalt utför. Att därav draga den slutsatsen att det mer normala dechargearbetet under vanliga förhållanden skulle vara värdelöst, synes emellertid icke motiverat. Den speciella insyn i regeringens verksamhet, som konstitutionsutskottet erhåller och kan förmedla till riksdagen, står i god samklang med den för det svenska statskicket utmärkande offentlighetsprincipen. Ej heller förefaller det befogat att påstå, att den allmänna konstitutionella utvecklingen skulle ha gjort denna insyn mindre betydelsefull. Snarare skulle, med tanke på att statsverksamhetens starka utvidgning medfört en utomordentlig stegring av antalet regeringsärenden och en ökning av regeringens befogenheter, motsatsen kunna sägas vara fallet. Det granskningsmaterial, som enligt grundlagens bestämmelser årligen ställs till konstitutionsutskottets förfogande, är unikt och bildar ett utmärkt underlag särskilt för en granskning av konstitutionell praxis. När det gäller att utnyttja detta material, möter man emellertid ånyo problemet att den form grundlagen anvisar för framställningar från konstitutionsutskottets sida sammankopplats med politiskt ansvarsutkrävande.

*Förslag.* Den naturliga vägen ut ur detta dilemma synes vara, att man genom ändring av RF § 107 gör en klar åtskillnad mellan å ena sidan sådana framställningar från konstitutionsutskottet, där enligt utskottets uppfattning frågan om vederbörande statsråds politiska ansvar med fog kan aktualiseras, och å andra sidan sådana framställningar, där detta icke är fallet. Såsom ett led i denna reform förutsattes, att den förstnämnda typen av åtgärd, formlig anmärkning enligt RF § 107 första stycket, endast mera sällan kommer till användning även om den inte enbart behöver reserveras för en tänkt konstitutionell krissituation. Genom begagnandet av denna form skall alltså utskottet klart markera sin uppfattning om anmärkningens allvarliga beskaffenhet och det personliga ansvar, som vederbörande statsråd genom den kritiserade åtgärden ådragit sig. Anmärkningen behöver icke grunda sig på ett politiskt bedömande — exempelvis kan ju såsom hittills ämbetsbrott av mindre allvarlig beskaffenhet än de som skola föranleda riksrättsåtal, komma i fråga — men politiska konsekvenser för vederbörande statsråds ställning skola på detta vis angivas ligga inom det möjligas gräns.

Den andra formen för framställning från konstitutionsutskottets sida, nämligen omförmälen i viss anslutning till praxis grundlagsfäst genom tilläggande av ett nytt andra stycke till § 107 RF, skall enligt förslaget vara att betrakta som den normala. Den skall användas, då ett politiskt ansvarsutkrävande icke ifrågasättes, emedan det påtalade förhållandet av utskottet bedömes vara av sådan beskaffenhet att det icke rimligen kan påverka berörda statsråds ställning, samt i de fall, då varje ansvarsfråga över huvud är utesluten, emedan spörsmålet gäller bestående praxis eller utskottet nöjer sig med att upplysningsvis tillkännagiva vissa förhållanden utan att därtill anknyta bestämda rekommendationer eller synpunkter. Bland det första slaget av framställningar utan anmälan kunna givetvis ärenden av samma natur komma att upptagas som hittills föranlett anmärkning, och man kanske då skulle vilja invända, att det här endast skulle gälla en oväsentlig formell ändring. Men formen måste just i detta fall tillmätas stor betydelse.

Den rådande ordningen karakteriseras av att i formen av ett politiskt ansvarsutkrävande framställts anmärkningar, utan att man i de flesta fall vare sig räknat med den faktiska möjligheten av eller ens egentligen velat, att åtgärden skulle medföra politiska konsekvenser för det utpekade statsrådet. Att dessa konsekvenser uteblivit kan nämligen ej förklaras med hänvisning till nuvarande majoritetsparlamentarism, eftersom det även under perioden av minoritetsparlamentarism från 1920 och framåt endast vid ett tillfälle inträffat, att en anmärkning framförts med sådan skärpa att vederbörande statsråd nödgades avgå. Enligt föreliggande förslag skulle det där emot bli alldeles otvetydigt, att en framställning utan anmälan icke åsyftade något dylikt. Det är alltså icke endast fråga om en ny form utan samtidigt också om ett klarläggande av att ett ansvarsutkrävande icke är syftet med konstitutionsutskottets framställning. Detta bör vara ägnat att skapa en gynnsammare miljö för dechargefrågornas handläggning både i utskottet och i riksdagen.

Om man på angivet sätt berövade det normala dechargearbetet det lätt sensationsbetonade inslag det hittills haft, ligger det nära till hands att antaga, att även själva dechargeverksamhetens inriktning skall påverkas. När det ej längre på samma sätt som för närvarande blir fråga om att, som det ofta uttryckts, »pricka» ett visst statsråd, måste huvudintresset knytas till den sakliga tyngden i utskottets framställning. Stor vikt måste läggas vid att de i dechargememorialet upptagna frågorna äro väl utredda. Även om det är ett speciellt regeringsärende, som riktar utskottets uppmärksamhet på ett visst spörsmål, torde ofta praxis beträffande likartade ärenden behöva undersökas. Det är därför icke osannolikt, att en viss utveckling bort från detaljanmärkningsförfarandet kan bli följden av den föreslagna omläggningen. Om en mer ingående utredning av förekommande ärenden blir påkallad, torde vidare fordras en närmare planläggning av dechargearbetet och en begränsning av antalet behandlade frågor. Eventuellt skulle utskottet varje år kunna upptaga till systematisk granskning ett par större kategorier av ärenden inom området för regeringens administrativa praxis, varvid det primära syftet skulle vara att klarlägga och för riksdagen redovisa det faktiska läget, medan frågan om eventuella erinringar eller önskemål lämnades öppen tills resultatet av utredningen förelåg. Vid sådana systematiska utredningar kommer också protokollsmaterialet till sin fulla rätt.

Den föreslagna omläggningen av dechargeförfarandet bör genomföras i samband med grundlagsändring. Endast härigenom kan dess innebörd komma till otvetydigt uttryck; på så vis undvikes också den kritik, som stundom riktats mot det hittillsvarande i praxis införda omförmälaninstitutet såsom stridande mot grundlagen. Ifrågavarande grundlagsändring synes lämpligen böra få formen av att till det första stycket i RF § 107, behandlande konstitutionsutskottets rätt att framställa anmärkning mot statsråd, lägges ett nytt andra stycke, vari utskottets befogenhet att göra omförmäländen angives. Som en följd härav synas i det följande stycket — nuvarande andra stycket, vilket handlar om anmärkningsanledning — orden »frågor uti detta ämne» böra utbytas mot uttrycket »fråga angående statsrådets ämbetsutövning» eller liknande. Det kan nämligen i anslutning till vad som förut sagts väl tänkas att utskottet i en omförmälan berör förhållanden, som ligga helt utanför ansvarsfrågornas ram — exempelvis om utskottet framför vissa önskemål beträffande statsrådsprotokollens redigering — och det föreligger knappast några skäl att låta anmärkningsanledningarna omfatta även dylika spörsmål. Reglerna om anmärkningsanledning förutsätta vidare, att däri upptagna ämnen skola vara sådana som riksdagen kan »avgöra», d. v. s. som kunna föranleda skrivelse.

Härnedan följer ett utkast till grundlagsändring:

#### RF § 107.

Skulle konstitutionsutskottet anmärka — — — anmärkning blivit gjord.

*Utskottet må jämväl, utan att fråga är om sådan anmärkning som i första stycket avses, för riksdagen omförmäla andra av utskottet vid granskning uppmärksammade förhållanden.*

Frågor angående statsrådets ämbetsutövning kunna i riksdagens kamrar väckas och av andra riksdagens utskott än konstitutionsutskottet hos kamrarna andragas, men icke av riksdagen avgöras förr, än sistnämnda utskott däröver blivit hört. Under riksdagens överläggningar — — — riksdagens prövning underställas.

Allt vad riksdagen — — — ämbetsbefattning tillkommer.

*Frågan om skrivelse.* Det möter icke något hinder att låta den föreslagna reformen stanna härvid. Man erhåller då ett grundlagsfäst omförmälaninstitut, vilket så till vida helt ansluter sig till hittillsvarande ordning att en omförmälan, till skillnad från en anmärkning, icke kan föranleda något beslut från riksdagens sida. Den underställs, formellt sett, endast riksdagen för kännedom, men det torde kunna förutsättas att omförmäländen, lika väl som anmärkningar utan beslut om skrivelse, i praktiken också komma att uppmärksammas av Kungl. Maj:t. Möjligen skulle i motiveeringen till förslaget kunna framhållas, att man för närvarande icke önskat gå längre men att senare, när praxis stabiliserats, frågan om att öppna en möjlighet för riksdagsskrivelser grundade på omförmäländen eventuellt bör upptagas till förnyad prövning.

Skulle man redan nu önska gå ett steg längre och komplettera omförmälaninstitutet med regler angående riksdagsskrivelse, föreligga olika alternativa vägar. I och för sig vore det kanske under dylika förhållanden mest önskvärt, om en sådan praxis kunde utvecklas, att alla offörmäländen, på samma närmast automatiska sätt som brukar gälla i fråga om statsutskottets utlåtanden rörande riksdagsrevisorernas berättelse, överlämnades till Kungl. Maj:t för kännedom. Man undveke då, att omförmäländena »graderades» efter sin vikt liksom att i riksdagens ställnings-

tagande en politisk parlamentarisk bedömning skulle kunna inläggas. Över huvud taget förefinnes annars, med hänsyn till dechargeförfarandets traditionella karaktär, en viss risk för att frågan om riksdagsskrivelse i detta sammanhang kan uppfattas som ett slags förtroendefråga. Just med tanke på berörda tradition synes det emellertid också ovisst, om riksdagen redan från början skulle vara beredd att betrakta dechargememorialets omförmäländen på samma sätt som statsutskottets utlåtande rörande statsrevisionen.

Bedömes olägenheten av att riksdagen icke erhåller tillfälle att formellt tillkännage sin mening rörande omförmäländen som större än risken för riksdagsbeslutets partipolitisering, torde följande alternativa vägar för att möjliggöra riksdagsskrivelse närmast komma i betraktande; antingen skall riksdagen kunna besluta skrivelse enbart på utskottets förslag, eller också överlämnas hela frågan om skrivelse till riksdagens avgörande utan rekommendation från utskottets sida. I det förstnämnda fallet skulle alltså utskottet självt »gradera» sina omförmäländen eller eventuellt i praxis låta alla omförmäländen utmyнна i skrivelseförslag. Häremot skulle kunna invändas, att utskottet på så vis tillade sig en intiativrätt som sträckte sig vida utöver utskottets vanliga kompetensområde. I det andra fallet skulle frågan om skrivelse bli beroende av huruvida förslag därom framställdes under kamrarnas behandling av dechargememorialet. Skrivelsens formulering torde i så fall, för att undvika osäkerhet vid beslutet, böra framgå av grundlagstexten.

I anslutning till sistnämnda alternativ har följande kompletterande sats fogats till det tidigare föreslagna nya, andra stycket i RF § 107.

Utskottet må jämväl, utan att fråga är om sådan anmärkning som i första stycket avses, för riksdagen omförmåla andra av utskottet vid granskningen uppmärksammade förhållanden. *Finner riksdagen sakens beskaffenhet därtill giva anledning, må den besluta att genom skrivelse bringa till Konungens kännedom, vad utskottet sålunda omförmålt.*

### III. Förhållandet mellan konstitutionsutskottet och andra konstitutionella kontrollorgan.

#### a. Finanskontrollen.

*Historik.* Jämlikt § 39 riksdagsordningen tillkommer det statsutskottet att granska gjorda eller förordnade utbetalningar av statsmedel; skulle mot riksdagens beslut de till någon huvudtitel anslagna summorna befinnas dragna till andra ändamål än dem som höra under samma huvudtitel, eller något av riksdagen fastställt anslag befinnas överskridet, skall utskottet framställa anmärkningsanledning mot vederbörande statsråd. Denna statsutskottets granskning bygger väsentligen på statsrevisorernas berättelse. Men då den tidsperiod, som statsrevisorernas granskning omfattar, icke sammanfallit med den som gällt för utskottets protokollsgranskning, har det i större eller mindre utsträckning varit praktiskt omöjligt för utskottet att använda statsrevisorernas berättelse i förevarande sammanhang.

Förhållandet mellan de tidsperioder som statsrevisorernas och konstitutionsutskottets granskning avsett har växlat under olika skeden. Före år 1867 genomgick konstitutionsutskottet statsrådsprotokollen för flera år tillbaka, och för visst eller vissa av dessa år förelåg också en revisionsberättelse. Under tiden från och med år 1867, då de årliga riksdagarna började, och fram till budgetårets omläggning år 1923, var den bristande över-

ensstämmelsen mellan granskningsperioderna i så måtto fullständig, att statsrevisorernas berättelse alltid avsåg ett tidsskede, som helt täcktes av de allmänna protokollserier, konstitutionsutskottet tidigare granskat.

Vid 1872, 1884 och 1895 års riksdagar väcktes motioner med syfte att undanröja eller begränsa den berörda luckan i bestämmelserna om statsrådets ansvarighet. Motionerna föranledde ingen åtgärd från riksdagens sida.

År 1922 väcktes ånyo förslag inom riksdagen om utredning rörande ändring av hithörande bestämmelser. Konstitutionsutskottet (utl. nr 13) tillstyrkte härvid en allsidig utredning av frågan och anförde såsom skäl, att de olika grundlagsstadgandena borde bringas i överensstämmelse med varandra ej blott ur konsekvensens och enhetlighetens synpunkt utan också av praktiska skäl. Utskottets granskning av statsrådsprotokollen bleve ofullständig, så länge utskottet saknade den ledning för sitt omdöme som revisorernas berättelse kunde ge, särskilt som det vore förenat med synnerliga svårigheter att, innan räkenskaperna avslutats och granskats, pröva, huruvida förordnade utbetalningar överstege beloppet av de anslag, vilka riksdagen i statsregleringen fastställt. Utskottets förslag bifölls av kamrarna (riksdagens skrivelse nr 166).

Den begärda utredningen uppdrogs åt inom finansdepartementet tillkallade sakkunniga, vilka år 1924 avlämnade utlåtande i frågan. Enligt de sakkunnigas mening kunde spørsmålet om sättet för utkrävande av konstitutionellt ansvar på grundval av den i § 39 riksdagsordningen avsedda granskningen endast lösas genom en klyvning av dechargens föremål sålunda, att frågan om ansvarsfrihet för åtgärder i mål, som avsåges i nämnda lagrum, slutgiltigt avgjordes först vid den riksdag, där revisorernas berättelse över det räkenskapsår, under vilket ifrågavarande åtgärder vidtagits, förelåge. Den anvisade lösningen vore emellertid enligt de sakkunnigas mening även förbunden med åtskilliga olägenheter. De sakkunnigas förslag föranledde ingen åtgärd.

Vid den tidpunkt då detta förslag framlades hade budgetårets omläggning redan genomförts. Den av 1922 års riksdag påtalade bristande överensstämmelsen mellan grundlagens olika ansvarighetsregler hade härigenom visserligen icke försvunnit men begränsats så till vida, att den till en viss riksdag överlämnade revisionsberättelsen nu omfattade ungefär halva den period, för vilken konstitutionsutskottet vid samma riksdag infordrade löpande protokollserier, d. v. s. dechargefrågan hade förut behandlats endast för den tidigare delen av det budgetår revisionsberättelsen avsåg.

Vissa av de sedermera år 1949 genomförda grundlagsändringarna ha även kommit att påverka förhållandet mellan den på statsrådsprotokollen respektive statsrevisionen grundade konstitutionella ansvarsprövningen. Genom den nya lydelse § 72 riksdagsordningen då erhöll äro statsrevisorerna vid sin granskning icke längre bundna vid ett visst räkenskapsår. De ha tillika fått möjlighet att, vid sidan om sin årliga berättelse, till riksdagen inkomna med framställningar, om och när särskild anledning gör detta påkallat. Det föreligger alltså numera icke något rent formellt hinder för att anmärkningar från revisorernas sida av betydelse för statsrådsansvarigheten i vidare omfattning än förut komma till riksdagens kännedom innan decharge vunnits. Emellertid torde man alltjämt kunna räkna med att revisorernas berättelse och eventuella övriga framställningar till väsentlig del komma att beröra förhållanden som tillhöra en tidigare dechargegranskningsperiod.

Förevarande spørsmål upptogs vid 1950 års riksdag i motionen I: 19 av herr Arrhén m. fl. angående utredning och förslag rörande utkrävande av



statsrådets konstitutionella ansvar på grundval av statsrevisorernas berättelse. Konstitutionsutskottet framhöll i sitt avstyrkande, av riksdagen godkända utlåtande (nr 10) att den i motionen berörda frågan icke borde betraktas isolerad utan i samband med det större spörsmålet om formerna för den konstitutionella kontrollen över huvud och borde därför upptagas vid en avsedd allmän översyn av grundlagens dechargebestämmelser.

*Synpunkter på »luckan» i finanskontrollen.* Den omständigheten, att den period, som är föremål för statsrevisorernas granskning icke i tiden överensstämmer med den period konstitutionsutskottet granskar, aktualiserar tvenne spörsmål, ett mer begränsat och ett mer allmänt. För det första kan en situation uppkomma, där statsutskottet är skyldigt att enligt RO § 39 framföra anmärkningsanledning samtidigt som anmärkningen är omöjliggjord på grund av att decharge redan vunnits i anslutning till RF § 107. För det andra försvåras över huvud taget under nuvarande förhållanden konstitutionsutskottets dechargegranskning, i den mån den rör det statsfinansiella området, därav att statsrevisorernas granskning av ifrågavarande period icke är avslutad.

Vad det sistnämnda, mer allmänna spörsmålet beträffar skulle läget dock, om vad som här tidigare föreslagits rörande statsrådets juridiska och politiska ansvarighet godkändes, bli mer gynnsamt. Å ena sidan har nämligen härvid förutsatts att, i det fall det vore fråga om grovt ämbetsbrott från vederbörande statsråds sida, den hittillsvarande ettåriga preskriptionstiden skulle upphävas. (Jfr särskilt ansvarighetslagen § 5 om statsråd, som undelåter att göra föreställningar mot »användandet av rikets ordinarie statsmedel, eller åtagen beviljning, annorlunda än fastställt blivit . . .».) Å andra sidan föreläge, om ansvarsfrågan saknade betydelse i sammanhanget, intet hinder för att i en omförmålan beröra regeringsärenden, som avgjorts under en tid för vilken decharge enligt RF § 107 redan vunnits. Detta innebär för övrigt ingen verklig nyhet, eftersom det redan nu ansetts stå utskottet fritt att i en saklig redogörelse åberopa äldre statsrådsprotokoll; det är ju närmast omförmålaninstitutets ställning som föreslagits bli en annan än tidigare. På så vis skulle, så att säga från två håll, den nämnda olägenheten vid den konstitutionella finanskontrollen begränsas.

Kvar står då endast, att möjligheten till politiskt ansvarsutkrävande enligt RF § 107 första stycket kan vara stängd, för den händelse en sådan fråga senare skulle uppkomma i samband med att statsrevisionens resultat offentliggöras. Om man, såsom i avdelning II förutsatts, utgår från att ett politiskt ansvarsutkrävande som ett led i konstitutionsutskottets verksamhet endast skall förekomma i undantagsfall, skulle även den återstående »luckan» i bestämmelserna kunna inskränkas till ett minimum genom att det förutnämnda mindre problemet löstes, d. v. s. genom att ett förbehåll i grundlagens preskriptionsregler, RF § 107, gjordes i fråga om statsutskottets anmärkningsanledningar. En lucka skulle då endast vara för handen i det fall att konstitutionsutskottet, även med utgångspunkt från en restriktiv tillämpning av det politiska ansvarsinstitutet, skulle vilja upptaga ansvarsspörsmålet under det att statsutskottet vore av annan mening. I och för sig vore det naturligtvis tänkbart att införa ett generell undantag i preskriptionsbestämmelserna eller kanske t. o. m. enbart i utskottets dechargememorial för ansvarsfrågor föranledda av statsrevisorernas verksamhet och därigenom göra konstitutionsutskottet oberoende av statsutskottets anmärkningsanledningar och eliminera hela den omtalade luckan. Detta skulle emellertid kunna betecknas som en utsträckning av statsrådsansvaret, vilken icke vore direkt motiverad av redan förefintliga grundlagsbestämmelser.

Såsom av det sagda framgår kan, särskilt under förutsättning av att den tidigare förordade omläggningen av de juridiska och politiska ansvarsinstitutioner komme till stånd, frågan om luckan i finanskontrollen knappast sägas vara av större praktisk betydelse. Härtill kommer att en direkt förbindelse mellan statsrevisorerna och konstitutionsutskottet kan ordnas genom att en eller flera riksdagsmän samtidigt äro ledamöter såväl av statsrevisionen som av konstitutionsutskottet. Skulle ytterligare det i det följande upptagna förslaget om ett för statsrevisionen och konstitutionsutskottet delvis gemensamt kansli realiseras, kunde den faktiska risken för att utskottet »komme för sent» än mer minskas, även om den med hänsyn till att statsrevisionen ej är bunden av någon viss tidsgräns teoretiskt sett inte helt försvinner.

*b. Första lagutskottet och ombudsmännen.*

Liksom vid statsutskottets granskning av statsrevisorernas berättelse kan även vid första lagutskottets granskning av ombudsmännens berättelse framkomma förhållanden, som äro av intresse för den konstitutionella kontrollen, ehuru varken statsrevisor eller ombudsmän primärt rikta sin uppmärksamhet på statsrådets ämbetsutövning. Anmärkningsanledning kan enligt RF § 107 framställas av alla riksdagens utskott, men några särbestämmelser för lagutskott i detta hänseende innehåller grundlagen icke. Befogenheten att framställa anmärkningsanledning har emellertid aldrig utnyttjats av andra utskott än statsutskottet.

För att tillgodose det praktiska behovet av att konstitutionsutskottet skall kunna få kännedom om vid granskningen av ombudsmännens berättelse uppmärksammade frågor, som eventuellt ha betydelse för den konstitutionella kontrollen, torde emellertid en rent informell kontakt mellan konstitutionsutskottet och första lagutskottet vara önskvärd. Den kan förmedlas av de riksdagsmän, vilka såsom ledamöter respektive suppleanter tillhöra båda utskotten.

Vid 1950 års riksdag hemställdes i motion (II: 302) av herr Fagerholm — under förmälan att det i statens handelskommission utvecklat sig en fast praxis, enligt vilken ämbetsverket ansett sig böra följa icke egna överväganden inom ramen för i vederbörlig ordning tillkomna bestämmelser utan enskilda statsråds underhandsdirektiv — att sådana kompletteringar skulle vidtagas i ombudsmännens instruktioner att åt ombudsmännen uppdroges att ägna uppmärksamhet åt den i motionen behandlade frågan. I sitt av riksdagen godkända avstyrkande utlåtande (nr 10) framhöll första lagutskottet bl. a., att om skyldighet för ombudsmännen att till riksdagen eller konstitutionsutskottet anmäla, att de iakttagit att ett statsråd överskridit sina befogenheter, icke väl skulle överensstämja med de grundlagsbestämda reglerna angående statsrådets ansvarighet och kunde leda till en icke önskvärd politisering av ombudsmännens ämbeten.

Någon tvekan om olämpligheten av att placera ombudsmännen i en politiskt utsatt ställning, vilken eventuellt också kunde leda till att ombudsmannavalen politiserades, såsom fallet var under 1800-talets förra hälft, torde icke behöva råda. Å andra sidan är konstitutionsutskottets kontroll av ministerstyrelse i dess olika former förenad med betydande svårigheter, då protokollsmaterialet enligt sakens natur aldrig kan ge direkt upplysning därom. En tanke som möjligen kunde upptagas till övervägande i detta sammanhang vore att ålägga ombudsmännen att enbart registrera alla åtgärder av ministerstyrelsekaraktär, vilka de få kännedom om under sitt arbete, alldeles oavsett åtgärdens beskaffenhet. Det skulle alltså icke vara fråga om en bedömning av åtgärdens berättigande eller lämplighet utan enbart om en automatisk registrering från ombudsmännens sida, vilken sedan kunde tjäna till vägledning för konstitutionsutskottets verksamhet.

#### IV. Konstitutionsutskottets interna arbetsordning för dechargeverksamheten.

I de uttalanden till riksdagen, vari konstitutionsutskottet tillkännagivit sin avsikt att utreda frågan om en omläggning och effektivisering av dechargeförfarandet, har som ett särskilt skäl för att utskottet självt borde verkställa denna utredning framhållits, att dechargeförfarandet inom grundlagens ram även reglerades av utskottets interna ordningsregler.

##### a. Protokollsläsningen.

I motion av herr Herlitz vid 1947 års riksdag (I: 15) om åtgärder för stärkande av riksdagens kontrollmakt framhölls beträffande konstitutionsutskottet bl. a., att den »läsning» av statsrådsprotokollen som ansåges nödvändig med hänsyn till gällande grundlagsbud knappast kunde sägas medföra resultat som motsvarade det därför erforderliga uppådet av tid och arbetskraft. Helt visst kunde man enligt motionären tänka sig andra arbetsformer som bättre än denna mekaniska läsning gäve besked om protokollens innehåll. I sitt utlåtande (nr 22) över motionen erinrade konstitutionsutskottet på denna punkt om vad utskottet 1932 framhållit, nämligen att den omständigheten, att alla statsrådsprotokoll enligt grundlagen skola begäras av utskottet, innebure en i flera hänseenden betydelsefull garanti för ärendenas beredning och föredragning i konselj. Ett upphävande av plikten att granska statsrådsprotokollen skulle även kunna verka som ett första steg till upphävande av den konstitutionella kontrollen.

Ostridigt torde vara, att konstitutionsutskottets formella genomgång av statsrådsprotokollen, »rubrikläsningen», sådan den traditionellt bedrives, varken möjliggör någon verklig inblick i regeringsärendenas behandling eller i vanliga fall brukar vara den metod, varigenom utskottets uppmärksamhet riktas på regeringsbeslut, som göras till föremål för närmare undersökning. För utskottets ledamöter torde rubrikläsningen framstå som en plikt, vilken ålagts dem av grundlagen men vars upptyllande i stor utsträckning saknar reell betydelse. Både inom utskottet och riksdagen har därför rubrikläsningen kommit att utgöra ett moment i dechargearbetet, vilket snarast varit ägnat att minska respekten för detta arbete. Likväl är det konstitutionella kontrollsystemet så nära förbundet med den årliga protokollgranskningen, att dess avskaffande måste inge starka betänkligheter.

Vad som i föreliggande situation kan göras synes i första hand vara att pröva möjligheten av att ytterligare rationalisera protokollsläsningen. Läsning på avdelningar har ända sedan statsskickets början varit regel, ehuru under tiden 1891—1904 endast läsning i plenum förekom. Därefter uppdelades läsningen på två avdelningar, 1916 på tre och 1942 på fyra avdelningar. I vissa fall ha avdelningarna i sin tur delegerat läsningen till underavdelningar, bestående av en eller flera personer. Genom att konsekvent genomföra ett dylikt förfaringssätt skulle rubrikläsningen kunna påskyndas högst väsentligt. Om man är beredd att gå denna väg, synes det lämpligt, att utskottet inför en uttrycklig regel härom i sin arbetsordning. I så fall torde dock böra stadgas, att underavdelning skall bestå av minst två personer tillhörande olika partier (regerings- och oppositionsparti); varje ledamot av utskottet obetaget att själv taga del av protokollen.

Genom den angivna ordningen skulle tiden för protokollsläsningen kunna begränsas till ett minimum, en eller ett par dagar. Arbetet kunde då i gengäld bedrivnas mer effektivt och utan att i nämnvärd mån inkräkta på utskottsledamöternas övriga tid. Liksom förut skulle det givetvis stå var och

en fritt att framställa preliminärt anmärkningsyrkande, oberoende av om han deltagit i vederbörande underavdelnings arbete eller icke.

För undvikande av missförstånd bör tillfogas, att anförda kritiska synpunkter avse formerna för studiet av protokollen ej protokollsmaterialet som sådant. Detta utgör alltfört en grundläggande informationskälla, även om i många fall en komplettering är nödvändig. För systematiska undersökningar av vissa typer av ärenden, av konstitutionell praxis, kan det rena protokollstudiet vara en huvudsak.

#### *b. Reell dechargegranskning på avdelningarna.*

År 1942 undergick konstitutionsutskottets interna arbetsordning en sådan ändring, att avdelningarna icke blott som tidigare skulle utföra den förberedande läsningen av statsrådsprotokollen utan även kunna effektivt utreda dachargefrågor för utskottets plenum. Avdelningarna skulle sålunda kunna arbeta på motsvarande sätt som t. ex. statsrevisionens avdelningar, dock ej obligatoriskt som dessa senare utan endast fakultativt.

Denna form av avdelningsarbete har aldrig blivit någon levande realitet inom konstitutionsutskottet. Emot tanken på ett praktisera nämnda ordning har bl. a. anförts, att den endast skulle leda till dubbelarbete därigenom att diskussionen från avdelningen senare komme att upprepas i utskottets plenum. Om emellertid som resultat av att preliminära anmärkningsyrkanden framställts i avdelningarna följer, att ett såvitt möjligt fullständigt material med vägning av skälen för och emot ett uttalande i viss riktning skriftligen framlägges för utskottet, bör debatten i utskottet kunna starkt begränsas. Vidare har det hävdats, att svårigheter skulle uppstå, då utskottsledamot önskade framställa anmärkningsyrkande i ärende som behandlades av annan avdelning än den han själv tillhörde. I dylikt fall borde det dock självfallet medgivas vederbörande att framställa och motivera sitt anmärkningsyrkande på den behöriga avdelningen, ehuru han, såvida ej annan ledamot enligt gängse regler tillfälligt avstode sin plats, icke finge rösta på avdelningen.

Några avgörande tekniska hinder för en reell dechargegranskning på avdelningarna synas alltså icke föreligga. Däremot torde det vara en allmän erfarenhet, att ett förberedande arbete, bedrivet inom en trängre krets av personer, erbjuder åtskilliga fördelar. I samband med en strävan att effektivisera dechargeverksamheten bör därför frågan om en övergång till ett sådant system icke lämnas ur sikte.

#### *c. Kontakt med departementen i dechargefrågor.*

Det har några gånger förekommit, att konstitutionsutskottet känt behov av att före en frågas upptagande eller avgörande dechargevägen få akterna i målet kompletterade med skriftliga upplysningar från vederbörande statsråd eller muntliga föredragningar av departementstjänstemän. I vissa fall ha de uppgifter, som härvid erhållits, medfört, att tilltänkta dechargeärenden avskrivits från vidare åtgärd. I andra fall, där dylika upplysningar ej begärts, har det visat sig, att frågan möjligen skulle ha kommit i ett annat läge, om sådana lämnats. Det har ibland också visat sig vara av betydelse för bedömande av frågan, vilka handlingar som skola utlämnas till konstitutionsutskottet, att vederbörande känner till, vad det är man eventuellt tänker anmärka på inom konstitutionsutskottet. Den kontakt, som oavsett partifärg, plägar förekomma mellan en regering och dennas anhängare inom konstitutionsutskottet, kan näppeligen utgöra någon tillfredsställade ersättning för den direkta kontakten mellan vederbörande departement och utskottet självt.

Såsom närmare utvecklats under avdelning II, rörande den politiska ansvarigheten, skulle en övergång till att låta omförmäländen utgöra den normala formen för utskottets framställningar i dechargeärenden sannolikt medföra, att huvudintresset knötes till den sakliga tyngden i utskottets framställning och att det under sådana förhållanden bleve av särskild vikt att ärendena vore väl utredda. Risken för ofullständiga eller missvisande redogörelser torde i många fall helt enkelt icke kunna elimineras utan en kontakt med departementen. Sakligt felaktiga omförmäländen framstå som alldeles meningslösa.

Också i fråga om hittillsvarande anmärkningspraxis kunna liknande synpunkter göras gällande. Konstitutionsutskottets anmärkningar ha de facto fått karaktären av ett slags »dom». Det kan då icke gärna anses tillfredsställande, att den vilkens verksamhet bedömes icke fått tillfälle att i förväg utveckla skälen för sitt handlingssätt. Ett sådant förfarande har visserligen kunnat anses naturligt, om man förutsätter att anmärkningarna äro uttryck för ett rent politiskt ställningstagande: kritiken är politisk, försvaret lägges efter samma linjer, och avgörandet bestämmes av de politiska styrkeförhållandena. Men konstitutionsutskottets anmärkningar bruka ju regelbundet ha en mer eller mindre utpräglad juridiskt formell karaktär; att grunda ett dylikt ställningstagande på en ofullständig utredning kan aldrig vara önskvärt. Sådant läget för närvarande är, medför berörda förhållande dock vanligen mindre risker för statsråden än för konstitutionsutskottet.

Det måste därför vara utomordentligt angeläget för utskottet att, vilken form dess framställningar än få, skapa bästa möjliga garantier för att dessa framställningar äro sakligt välgrundade. Såsom ett av de viktigaste medlen för att nå ifrågavarande mål bör kontakten med departementen i dechargefrågor betraktas.

I detta sammanhang må slutligen nämnas, att enligt den finska lagen om granskning av lagenligheten av statsrådets ämbetsåtgärder skall grundlagsutskottet, om anmärkning framställts angående lagstridigheten av statsrådets ämbetsåtgärd och utskottet finner saken förtjäna beaktande, lämna statsrådet tillfälle att avgiva förklaring.

#### d. Konstitutionsutskottets dechargeutredande kanslipersonal.

Sedan gammalt har statsrevisionens kansli varit det utredande organet åt revisionen; kansliet har ofta kompletterats med personer med speciell sakkunskap i viss till prövning upptagen fråga. På 1930-talet infördes även inom konstitutionsutskottet den ordningen att utskottets kansli i princip alltid skall ha verkställt en objektiv utredning i dechargeärenden, innan dessa företagas till slutligt avgörande; konstitutionsutskottet har däremot aldrig anlitat extra tjänstemän endast för viss dechargefrågas utredning av huru speciell karaktär denna än kan ha varit. Med hänsyn till att konstitutionsutskottets kansli under riksdagens vårsession även har andra arbetsuppgifter — vilka före 1930-talet nära nog voro kansliets enda — kan det för närvarande endast ägna begränsad tid åt dechargeutredningar, vari då jämväl inräknas den tid som åtgår att i en eller annan form biträda med utarbetande av reservationer. Kvantitativt sett måste det därför vara ett mycket litet område konstitutionsutskottets endast tillfälligt anställda kansli under en vårsession kan hinna genomarbeta i jämförelse med statsrevisionens kansli, som numera är fast anställt, verksamt hela året samt består av en huvudsekreterare (kanslichef) och tre avdelningssekreterare i byrådirektörs tjänsteställning.

För att på ett bättre sätt än hittills varit möjligt kunna tillgodose konstitutionsutskottets behov av kvalificerad kanslipersonal vid dechargefrågornas

utredning kunde man överväga en viss samordning av statsrevisionens och konstitutionsutskottets kansli enligt följande linjer: Statsrevisionens kansli utökas med en fjärde sekreterarbefattning i byrådirektörs tjänsteställning och i gengäld skola två av dessa sekreterare under en tid av cirka fyra arbetsmånader under våren — med tanke på sekreterarnas specialiserade uppgifter inom revisionen icke nödvändigtvis samma personer under hela perioden — tjänstgöra inom konstitutionsutskottet vid dechargeärendenas behandling; i samband härmed reduceras konstitutionsutskottets övriga kansli. Förslaget kommer alltså icke att medföra någon väsentlig kostnadsökning.

Konstitutionsutskottet skulle alltså genom den föreslagna ordningen kunna erhålla en biträdespersonal för dechargefrågornas behandling, som redan från början ägde betydande erfarenhet från förvaltningens olika områden — vid nyanställning skulle hänsyn tagas även till utskottets särskilda önskemål — och denna personal skulle genom att år efter år syssla med samma slags uppgifter förvärva ytterligare förtrogenhet därmed. En fast anställning hos riksdagen ger också vederbörande tjänstemän en fullt självständig ställning gentemot statsförvaltningen. För statsrevisionens vidkommande innebär förslaget totalt sett en viss förstärkning av dess kansli, varvid är att märka, att den under första delen av året inträdande reduktionen av personalen infaller under en period, då revisionskansliet har den minsta arbetsbelastningen, medan däremot en utökning kommer till stånd, då arbetsbelastningen är som störst.

#### *e. Dechargememorialets uppställning.*

Dechargebetänkandet innehåller regelmässigt, efter ett meddelande om att anledning ej förekommit att tillämpa § 106 RF, en redogörelse för de eventuella ärenden, i vilka anmärkning beslutats jämlikt § 107 RF, samt understundom en eller flera omförmälanden utan återopande av § 107; härefter följa reservationer först mot de av utskottet punktvis gjorda uttalandena och därefter de s. k. fristående reservationsanmärkningarna, vilka ej svara mot något uttalande i memorialet av utskottet självt. För närvarande finns det ingen tillfredsställande garanti för att det material, som redovisas i de sist nämnda reservationerna, är fullständigt. Det nuvarande systemet medför vidare, att det ej blir någon ordnad debatt i kamrarna om dessa reservationer. Statsråden stanna också endast undantagsvis kvar och delta i debatten om de fristående reservationsanmärkningarna. Den oordnade formen för diskussionen av reservationsanmärkingar torde för övrigt utgöra en faktor, som varit ägnad att minska intresset för dechargememorialet över huvud.

Med hänvisning till det sagda torde det böra övervägas, om icke utskottet självt skulle punktvis redovisa materialet också i fråga om de yrkanden, som icke erhållit majoritet inom utskottet samt ange skälen för att yrkandena avslagits. Härvid skall givetvis fortfarande en klar skillnad i uppställningen göras mellan utskottets egna anmärkingar eller omförmälanden och av utskottet avslagna yrkanden; om skälen för avslag skola angivas helt kort eller mera utförligt får bli beroende av ärendets beskaffenhet. De nu fristående reservationerna skulle då omedelbart anknyta till en särskild, ehuru negativ punkt i dechargememorialet. Förhållandet skulle med andra ord bli alldeles detsamma som när utskottet i det årliga dechargememorialet eller i särskilt memorial till behandling upptar en jämlikt § 57 RO väckt anmärkningsanledning, vilken avslagits av utskottet. Utskottets praxis vid redovisning av anmärkningsanledningar har växlat; i 1951 års memorial lämnades en redogörelse för en dylik anmärkningsanledning, vilken samtidigt avvisa-

des såsom ogrundad. Besvarandet av anmärkningsanledningar synes också bäst överensstämma med föreskriften i RF § 107, att anmärkningsanledningar kunna väckas i kamrarna och andragas av andra utskott än konstitutionsutskottet, »men icke av riksdagen avgöras förr, än sistnämnda utskott däröver blivit hört». Enligt förslaget skulle alltså inom utskottet framställda anmärkningsyrkanden behandlas på samma sätt som utom utskottet väckta anmärkningsanledningar. Vad som är tillåtet eller riktigt i det sistnämnda fallet kan icke gärna vara förbjudet i det förstnämnda. Den ifrågasatta uppställningen av dechargememorialet kan därför genomföras utan grundlagsändring.

Genom en dylik uppställning av memorialet skulle å ena sidan utskottsmajoriteten alltid kunna få garantier för att de i memorialet ingående sakliga redogörelserna för berörda ärenden icke bli ofullständiga eller missvisande. Genom angivande av skälen varför vissa inom utskottet väckta förslag avvisats kommer vidare den reservationsvis framförda kritiken icke att bli obemött. Å andra sidan kan minoriteten inom utskottet uppnå vad som väl för den normalt måste vara det väsentligaste, nämligen att få tillfälle att för kamrarna utveckla sina synpunkter utan de hinder som en oordnad debatt medför. Till sist må framhållas, att någon väsentlig utökning av dechargememorialets sidantal icke torde behöva befaras, särskilt med tanke på att det ej kan anses uteslutet att vissa nu reservationsvis framförda yrkanden vid ett fullständigare klarläggande av omständigheterna i ärendet komma att försvinna.

---