

Redaktör Arthur Engberg  
med hjärtligt tack för vänskap  
och hjälp från vännen fört

STUDIER

ÖVER

KONSTITUTIONSUTSKOTTETS  
DECHARGEFÖRFARANDE

NÅGRA SPÖRSMÅL I ANKNYTNING  
TILL SENARE PRAXIS

AV

HERBERT TINGSTEN

---

UPPSALA 1928  
APPELBERGS BOKTRYCKERI AKTIEBOLÅG

HERBERT JUNGSTERN: STUDIER ÜBER KONSTITUTIONSLEHRE DER  
1929



STUDIER  
ÖVER  
KONSTITUTIONSUTSKOTTETS  
DECHARGEFÖRFARANDE

NÅGRA SPÖRSMÅL I ANKNYTNING  
TILL SENARE PRAXIS

AV

HERBERT TINGSTEN

---

UPPSALA 1928  
APPELBERGS BOKTRYCKERI AKTIEBOLAG



## INNEHÅLL.

	Sid.
Inledning.....	5
Till frågan om den konstitutionella ansvarighetens begränsning	13
Konstitutionsutskottets befogenhet i fråga om infordrande av handlingar utanför statsrådsprotokollen .....	46
Till frågan om dechargeförfarandets reformering .....	92

---



## Inledning.

En ingående framställning av dechargebetänkandets allmänna karaktär efter de parlamentariska tendensernas inträngande i vårt statsskick lämnades för tio år sedan i Tynells arbete om statsrådets politiska ansvarighet.<sup>1</sup> Det uppvisades här, att systemet med detaljanmärkningar fullständigt slagit igenom, att alltså anmärkningarna nästan undantagslöst gällde ett visst beslut i och för sig, icke vederbörande statsråd eller regeringssystem, samt att i allt flera fall anmälningarnas tydliga syfte varit att påverka administrativ praxis. Den opposition mot denna utveckling, som länge förefunnits, och som efter representationsreformen 1866 haft sitt förnämsta stöd inom den konservativa första kammaren, hade redan vid denna tid nära nog fullständigt upphört. I samband med de parlamentariska tendensernas framträdande och partistridernas skärpning hade samtidigt, påpekar förf., partisynpunkterna kommit att spela en avgörande roll vid anmärkningsbesluten, i det att anmärkningar blott framkommo från oppositions-

---

<sup>1</sup> Studier angående det svenska statsrådets politiska ansvarighet, Lund 1918, särskilt sid. 269 ff., 307 ff.



håll, men ej från regeringens eget parti; »ett statskicks, som utvecklats så långt i parlamentarisk riktning som vårt, tillåter ej en detaljkritik från regeringspartiets representanter i ett mäktigt politiskt riksdagsutskott gentemot den sittande ministären».<sup>1</sup>

I Tynells arbete förutsättes emellertid, att statskickets fortsatta utveckling skulle kunna medföra en genomgripande förändring av den konstitutionella granskningens karaktär. En mera fullständig parlamentarisering av statskicket efter engelskt mönster, då alltså regeringen skulle äga stöd hos en majoritet inom riksdag och utskott, vore, betonas det, ej förenlig med detaljmärkningssystemet; »oförenligheten skulle ligga däri att genom den form av öppen kritik, som detaljmärkningarna enligt § 107 innebära, regering och riksdag framstå som två olika makthavare vid sidan av varandra i staten och icke längre som en enda, vilket de i en fullt parlamentarisk stat böra vara».<sup>2</sup>

Sedan detta skrevs, har visserligen en mera definitiv parlamentarisering av vårt statskicks ägt rum, men det system, som blivit rådande, har icke varit det engelska, utan en form av utpräglad minoritetsparlamentarism. Av de sju regeringarna<sup>3</sup> efter 1917 ha fem varit partiregeringar utan majoritetsstöd i någondera kammaren, en expeditonsregering och endast

<sup>1</sup> A. a. sid. 280.

<sup>2</sup> A. a. sid. 318.

<sup>3</sup> De Geer—von Sydow räknas då som en regering.

en koalitionsregering med majoritet i andra kammaren — under en tid även i den första — och i utskotten. I denna form av parlamentarism har det konstitutionella kontrollsystem, som tidigare utbildats, tämligen restlöst kunnat inpassas. Någon mera väsentlig förändring av dechargeförfarandets allmänna karaktär har icke inträtt. Den karaktäristik, som gavs 1917, är i det hela fortfarande träffande.

Vad som närmast faller i ögonen vid en överblick av konstitutionsutskottets dechargebetänkanden under det sista årtiondet är den betydande stegringen av anmärkningsfrekvensen i jämförelse med tidigare perioder. Under de två decennierna närmast efter representationsreformen förekommo sammanlagt endast nio egentliga anmärkningar, under de tre följande årtiondena respektive tolv, sexton och nitton, under tiden 1918—1927 icke mindre än fyrtiofyra. Häri medräknas icke anmärkningar på grund av särskilda »anmärkningsanledningar» eller s. k. anmälningar utan anmärkning och i de fall, då anmärkningar uppdelats i flera punkter, såsom särskilt skett under senare år, anses endast en anmärkning ha förekommit; i annat fall skulle anmärkningsfrekvensens stegring framstå som än mera betydande.

Även om denna stegring i någon mån kan bero på mera tillfälliga omständigheter, är det påtagligt, att den står i direkt sammanhang med utvecklingen mot minoritetsparlamentarism. Regeringarna ha endast

varit stödda av en minoritet inom konstitutionsutskottet: de grupper, som icke tillhört regeringens parlamentariska beteckning, ha känt sig oförhindrade eller till och med funnit det partipolitiskt önskvärt att kritisera regeringens åtgärder. En undersökning av anmärkningsbesluten ur partisynpunkt ådagalägger klart detta förhållande. I de fall, då anmärkningarna varit uppdelade i punkter, som gällt skilda regeringar, är det härvid nödvändigt att ta hänsyn till de olika punkterna; slutsumman blir alltså icke alldeles densamma som den nyss angivna. Man finner, att ifråga om 21 anmärkningar besluten präglats av motsättningen mellan regeringsparti och opposition; med något enda undantag ha samtliga medlemmar av regeringspartiet röstat mot, andra partiers representanter för anmärkningsyrkandet.<sup>1</sup> Av de återstående anmärkningarna gällde ej mindre än 15 den under ett år, 1920—1921, sittande expeditionsregeringen; dess fullkomliga brist på parlamentariskt stöd synes här ha blivit ödesdiger. Endast något mer än ett tiotal anmärkningar ha gällt politiska regeringar utan att någon mera bestämd partimotsättning uppstått vid anmärkningsbeslutet.

Trots det stora antalet av den partipolitiska motsättningen färgade anmärkningsbeslut, kan det icke

<sup>1</sup> Detta gäller de båda anmärkningarna 1918 (mem. nr 15), anm. 1 a) 3, 4, 5 a), 6 och 7, 1921 (mem. nr 42), anm. 2: o, 1922 (mem. nr 22) samt samtliga anmärkningar 1923, 1924, 1926 och 1927 (mem. nr 19, 25, 29 och 19).

påstås, att dechargebetänkandet kommit att framstå såsom något mera betydelsefullt politiskt stridsmedel. Det stora flertalet anmärkningar av denna grupp ha varit av sådant innehåll och givits en sådan form, att de uppenbarligen icke avsett att undergräva den sittande regeringens ställning. För den parlamentariska ansvarighetens utkrävande ha andra, smidigare och kraftigare medel använts. Redan de ständiga regeringsombytena ha i detta hänseende gjort dechargeförfarandet otjänligt. Det enda tillfälle under perioden, då dechargebetänkandet i viss mån hade karaktären av en storpolitisk aktion, var vid 1926 års riksdag. Konstitutionsutskottet framställde då fem jämförelsevis skarpt formulerade anmärkningar mot den socialdemokratiska regeringen, vars anhängare inom utskottet i alla punkter reserverat sig. En av anmärkningarna hade en klart principiell utformning.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Anm. 1 inledes med följande uttalande: »Utskottet har under verkställandet av årets granskningsarbete funnit anledning särskilt rikta sin uppmärksamhet på sättet för beredningen och handläggningen av regeringsärenden i den mening regeringsformen avser. Utskottet har därvid iakttagit dels en viss tendens till förskjutning av ärenden från Kungl. Maj:ts till departementschefernas avgörande, dels en allt starkare framträdande benägenhet att förvandla offentliga handlingar till icke offentliga och betrakta skriftliga yttranden såsom allenast privata minnesanteckningar för muntlig framställning, varigenom icke blott tryckfrihetsförordningens föreskrifter kringgås på ett sätt, som ej kan av utskottet lämnas oanmärkt, utan också den av grundlagarna fordrade konstitutionella granskningen materiellt omöjliggöres. I tre av utskottet

Detta tillfälle är också det enda under perioden, då en minister förklarar sig skola avgå, såvida andra kammaren uttryckte sitt gillande av en konstitutionsutskottets anmärkning.<sup>1</sup>

Även om partimotsättningarna tryckt sin prägel på flertalet anmärkningar — såvida man i detta sammanhang bortser från anmärkningarna mot expeditionsministären 1920—1921 — är det beaktansvärt, att partilinjerna fullständigt genombrutits vid ett icke ringa antal anmärkningsbeslut. Sålunda blev den liberal-socialistiska koalitionsregeringen, vars anhängare voro i majoritet inom konstitutionsutskottet, föremål för en del anmärkningar, av vilka dock alla utom en framställdes först sedan regeringen avgått. I genomsnitt ha emellertid anmärkningarna av denna grupp utan tvivel gällt mindre betydelsefulla frågor än partianmärkningarna. Någon gång ha likväl principiellt viktiga anmärkningar beslutats utan hänsyn till partilinjer; särskilt må erinras om 1925 års anmärkning i fråga om konstitutionsutskottets rätt att utfå hemliga handlingar.

---

särskilt uppmärksammade fall har så ringa avseende blivit fäst vid grundlagarnas föreskrifter, att utskottet, med allt beaktande av att en viss lättnad i administrationsformerna kan vara önskvärd, icke kunnat undgå att finna vederbörande föredragandes tillvägagångssätt konstitutionellt betänkligt och även ur andra synpunkter olämpligt.»

<sup>1</sup> Justitieministern i fråga om anm. nr 2.

I det hela torde det kunna sägas, att dechargeför-  
 farandets betydelse snarare ökat än minskat under  
 det sista årtiondet. Det göres visserligen ofta gällande,  
 att detsamma icke längre spelar någon egentlig roll och  
 närmast vore moget för avskrivning. Utgår man från  
 ansvarsbestämmelsernas lydelse och syfte, äro dylika  
 uttalanden lätt förklarliga. Men vid en jämförelse  
 med tidigare skeden under tiden efter representations-  
 reformen måste man komma till ett annat resultat.  
 Den starka anmärkningsfrekvensen, det intresse, med  
 vilket dechargebetänkandet omfattas i riksdagen, och  
 den energi, som man på regeringshåll nedlägger för  
 att bemöta gjorda anmärkningar, visa, att ansvarsinsti-  
 tutets livskraft i varje fall icke minskats efter minori-  
 tetsparlamentarismens genombrott.

I det följande skola till behandling upptagas vissa  
 spörsmål, som under berörda tidsperiod vunnit särskild  
 aktualitet och som stå i nära sammanhang med de  
 tendenser till mera energiskt utnyttjande av ansvars-  
 institutet, som gjort sig gällande. Redogörelsen för  
 frågan om ansvarighetens begränsning anknyter till den  
 utvidgning av ansvarsbestämmelsernas tillämplighets-  
 område, som i praxis ägt rum och som under de  
 senaste åren kan sägas ha nått sin avslutning. I en  
 studie över konstitutionsutskottets rätt i fråga om in-  
 fordrande av hemliga handlingar behandlas den ten-  
 dens till utvidgning av granskningsobjektet, som fick

ett pregnant uttryck genom den vid 1925 års riksdag framställda anmärkningen. Slutligen skall en redogörelse lämnas för de strävanden till reform av dechargeförfarandet, som i anknytning till praxis' utveckling framkommit särskilt under senare år.

---

## **Till frågan om den konstitutionella ansvarighetens begränsning.**

Att konstitutionsutskottets befogenhet i fråga om utkrävande av ansvar primärt gäller statsrådets i protokollen anförda rådslag, framgår med full tydlighet av regeringsformens ansvarsbestämmelser. I § 105 talas endast om protokollen såsom granskningsobjekt, § 106 inledes med orden »finner utskottet av dessa protokoll», och § 107 talar om anmärkning mot statsråden på grund av deras »rådslag» eller mot »föredragande» på grund av oskicklighet i ämbetet. Uppenbart är emellertid, att statsråden på olika sätt kunna göra sig skyldiga till lagstridiga eller olämpliga handlingar utan att upplysning härom kan vinnas endast genom protokollen och utan att det kan anses vara fråga om rådslag i egentlig mening eller ens rådgivareåtgärder (åtgärder beträffande regeringsärenden) i mera vidsträckt bemärkelse. Frågan uppstår då, om och i vad mån sådana statsrådsåtgärder, som ej kunna hänföras till rådslag och som icke omnämnas i protokollen, kunna bli föremål för åtal, respektive anmärkning, enligt § 106 och 107.

Dylika åtgärder, med vilka försummelser i fråga om vidtagande av åtgärd givetvis äro likställda,



kunna vara av väsentligen olika beskaffenhet. En särskild grupp utgöra fall, då ärenden, som vare sig ur rättslig eller politisk synpunkt bort bliva föremål för Kungl. Maj:ts beslut och alltså skolat i konselj föredragas, överhuvud ej upptagits till avgörande; här är det alltså fråga om ren underlåtenhet. Det kan också tänkas fall, då ett statsråd på egen hand fattat beslut, som bort ankomma på Kungl. Maj:t. Båda dessa grupper kunna ur den synpunkten sammanföras, att i dessa fall protokollen bort innehålla, men icke innehållit, uppgift om ett statsrådets rådslag. Därjämte komma här i fråga åtgärder av den art, att ej ens så att säga negativa upplysningar rörande desamma kunna fås i protokollen, ehuru väl man möjligen även i dessa fall kan tala om rådgivareåtgärder i vidsträckt bemärkelse. Så kan den föredragande ha försummat den beredningsskyldighet, som enligt § 10 regeringsformen åligger honom eller vid beredningen ha förfarit på lagstridigt eller olämpligt sätt, utan att hans inför Kungl. Maj:t avgivna rådslag härom bär vittne. Motsvarande förhållande kan föreligga i fråga om åtgärder, som vederbörande statsråd, jämlikt § 38 regeringsformen, har att vidtaga för verkställighet av Kungl. Maj:ts beslut. Jämväl i andra avseenden kan oskicklighet ha ådagalagts eller ämbetsställningen ha missbrukats utan att, enligt sakens natur, någon upplysning härom kan vinnas i statsrådsprotokollen; i fråga om

rena lagstridigheter må t. ex. hänvisas till strafflagen kap. 25, §§ 5 och 8. En tredje huvudgrupp utgöra slutligen sådana åtgärder som överhuvud ej kunna anses falla inom statsrådets verksamhet som konungens rådgivare, utan hänföra sig till sådana områden, där vederbörande har självständig beslutanderätt, där alltså ministerstyrelse är stadgad; såsom det givna exemplet må hänvisas till chefens för justitiedepartementet självständiga beslutanderätt i vissa fall enligt § 4 tryckfrihetsförordningen.<sup>1</sup>

Frågan om konstitutionsutskottets befogenhet att vidtaga åtgärd i berörda fall har av skilda författare besvarats på högst olika sätt. Vi skola i det följande till en början redogöra för de huvudsakliga åsikter, som framförts, och därefter för frågans behandling i riksdagen.

Den första framställning, i vilken en sida av saken med någon utförlighet behandlas, är så vitt bekant justitieombudsmannen Theorells ämbetsbe-

<sup>1</sup> Hit räknas givetvis även sådana fall, då genom lagstiftning av konung och riksdag gemensamt eller jämlikt beslut av Kungl. Maj:t viss självständig beslutanderätt överlåtes åt en departementschef; jfr Kjellén, Döda bokstäver i Sveriges gällande regeringsform, Statsvetenskaplig Tidskrift 1902, sid. 182 f. Någon anledning att i detta sammanhang skilja mellan vad Reuterskiöld kallar legal och delegerad ministerstyrelse (Den svenska statsstyrelsens organisation, Uppsala och Stockholm 1927, sid. 26 f.) finnes tydligen ej. Med legal ministerstyrelse menas i det följande rättsligen — vare sig enligt grundlag, lag eller på annat sätt — auktoriserad ministerstyrelse.

rättelse för år 1851.<sup>1</sup> Anledningen till frågans upptagande var ett fall, där chefen för civildepartementet med orätt självständigt handlagt vissa klagomål, som genom engelska ministern i Stockholm anförts hos regeringen mot svenska myndigheter. Justitieombudsmannen blev härigenom föranlåten att till diskussion uppta frågan om ansvarigheten för statsråds fel eller förbrytelser i ämbetet. Han fann härvid, att åtal i sådana fall icke kunde, på grund av bristen på jurisdiktionsbestämmelse, anhängiggöras inför någon ordinarie domstol. Detta måste, fortsätter han, leda till en lucka i ansvarsbestämmelserna. Ty vad riksrätten beträffar, hade denna endast att döma »över konungens rådgivares förhållande under föredragningen och ärendenas därpå följande behandling», den ägde nämligen »ingen behörighet att upptaga andra åtal emot konungens rådgivare än dem, som förordnas av rikets ständers konstitutionsutskott, och vilka ej kunna röra andra åtgärder, än som upptagas eller böra upptagas i statsrådsprotokollerna och ägt rum inför konungen eller hos regeringen». I en rad fall vore därför varken riksrätten eller allmän domstol behörig: så t. ex. om en departementschef »underlåtit att hos konungen eller regering föredraga ett till honom inkommet ärende, vil-

---

<sup>1</sup> Sid. 95, jfr sid. 78 ff. — Jfr även åberopandet av Theorells resonemang i en reservation till ett konstitutionsutskottsutlåtande 1885 (nr 15, sid. 14).

ket bort där föredragas och genom konungens eller regeringens beslut avhjälpas, men i stället på egen hand vidtagit däruti någon åtgärd, vartill han saknat behörighet; om han försummat att i sin expedition låta föra ordentliga diarium, eller i dem hålla fullständiga och sanningsenliga anteckningar över målens handläggning; om han uraktlåtit vården av handlingar, försummat att tillhålla underhavande tjänstemän till deras skyldigheters fullgörande eller i förmanskapets utövning emot dem felat».

Theorells mening synes icke vara alldeles klart uttryckt. Då det i en sats talas om att riksrätten endast skulle ha att döma över statsrådets förhållande under föredragningen och därpå följande behandling av ärendena, i en annan om denna domstols befogenhet blott i fråga om åtgärder, som upptagits eller bort upptagas i protokollen och »ägt rum» inför konung eller regering, och då slutligen i en tredje mening de fall, då statsråd med orätt självständigt fattat beslut, men icke andra fall av underlåtenhet att föredraga ärenden, upptagas såsom undantagna riksrätten, kan man med fog tveka om förf:s verkliga ståndpunkt. Rimligast synes emellertid, bl. a. med tanke på det ärende, som ledde till frågans upptagande, vara att antaga, att Theorell ansett den konstitutionella ansvarigheten enligt § 106 begränsad till i statsrådsprotokollen omförmälda rådslag jämte sådana rådslag inför konungen eller rege-

ringen, som av förbiseende icke protokollförts; möjligen ha även fall av ren underlåtenhet att föredraga, då ej heller självständigt avgörande träffats, ansetts höra hit. Tydligt är i varje fall, att varken med orätt självständigt fattade beslut eller oegentligheter beträffande ärendens beredning o. dyl., långt mindre lagstridiga åtgärder inom den legala ministerstyrelsens ram, ansetts kunna bliva föremål för åtal enligt § 106. Däremot antydes, att åtminstone i sådana fall, varom i ämbetsberättelsen närmast var fråga, § 107 »möjligen» skulle vara tillämplig.<sup>1</sup>

Svedelius synes i sitt några år senare utgivna arbete hylla ungefär samma uppfattning som Theorell. »Statsrådsprotokollen måste ligga till grund för K. U:s anmärkningar, så att dessa icke kunna göras i strid med protokollerna.»<sup>2</sup> Även sådana fall, då ett ärende icke blivit föredraget, kunna dock bliva föremål för konstitutionsutskottets åtgärd. Såsom skäl härför anföres, att i dylika fall i realiteten utskottet erhållit den upplysning, d. v. s. den vetskap om underlåtenhet, som utgör grunden för åtgärds vidtagande, just genom protokollen; »om nu K. U. har sig vissa saker bekanta som det anser hava bort vara föremål för regeringens omsorg men finner om dessa saker ingenting i protokollerna, så följer att K. U.

---

<sup>1</sup> Sid. 80.

<sup>2</sup> Om statsrådets ansvarighet, Uppsala 1856, sid. 271, jfr 375 ff.

måste anse statsrådet hava felat och denna åsikt har K. U. erhållit genom protokollernas läsning... I alla händelser är det protokollerna som vittna med tal eller med en talande tystnad».<sup>1</sup> Svedelius berör emellertid icke särskilt de fall, då statsråd egenmäktigt träffat avgörande — dylika fall synas icke vara åsyftade, då det talas om underlåtenhet att inför Kungl. Maj:t upptaga ärenden — och ej heller andra här diskuterade åtgärder eller försummelse.

Rydin går så tillvida något längre ifråga om den konstitutionella ansvarighetens omfång än förut nämnda författare, som han uttryckligen betonar, att med orätt självständigt fattade beslut falla härunder. Efter att ha framhållit, att »konstitutionsutskottet endast har att taga hänsyn till statsrådsledamots åtgärd såsom rådgivare», men att även i protokollen icke uttryckligen omtalade rådgivareåtgärder här inbegripas, uttalas, att konstitutionell ansvarighet kan utkrävas, om en departementschef »kontrasignerat och givit verkställighet åt ett regeringsbeslut, som ej varit i statsrådet föredraget» eller om han »försummat beredning och föredragning av viktiga regeringsärenden».<sup>2</sup> Andra i protokollen icke upptagna åtgärder omnämnas däremot ej. Nau-

<sup>1</sup> A. a. sid. 377.

<sup>2</sup> Svenska riksdagen II: 2, Stockholm 1879, sid. 50. Ungefär samma uppfattning hos *Aschehög*, Den nordiske statsret, Köpenhamn 1885, sid. 60, 454.

mann, vars uttalanden äro mindre klara, synes i vissa avseenden draga gränsen för ansvarigheten vidare än Rydin. Han uttalar bl. a., att försumligheter vid målens beredning — icke blott total försummelse och därav följande bristande föredragning, som Rydin synes mena — och vid beslutens expediering kunna bliva föremål för anmärkning enligt § 107 samt att andra ämbetsbrott än grundlagsstridiga rådslag, såsom t. ex. tagande av mutor i ämbetet, kunna åtalas enligt § 106.<sup>1</sup> — Det må jämväl erinras, att Rydin anser, att statsråd för allmänna ämbetsförbrytelser kunna ställas »under tilltal av allmän åklagare såsom varje annan medborgare<sup>2</sup>, Naumann<sup>3</sup> åter i likhet med Theorell, och f. ö. även Svedelius<sup>4</sup>, att endast konstitutionsutskottet kan anställa åtal.

En egenartad uppfattning rörande ansvarighetens begränsning har angivits av Hagman.<sup>5</sup> Han skiljer bestämt mellan § 106 och § 107 i förevarande avseende. Beträffande ansvarighetens omfattning enligt § 106 återgivas ordagrant Rydins uttalanden, vilka uppenbarligen avse såväl § 106 som § 107; det framhålles därjämte uttryckligen, att konstitutionsutskottet ej äger »utsträcka sin granskning till sådana ärenden, som ett statsråd lagligen avgjort

<sup>1</sup> Sveriges statsförfattningsrätt IV, Stockholm 1884, sid. 226, 252, 293.

<sup>2</sup> A. a. sid. 49 f.    <sup>3</sup> A. a. sid. 241.    <sup>4</sup> A. a. sid. 259 f.

<sup>5</sup> Sveriges grundlagar, Stockholm 1902, sid. 256 f., 261.

på egen hand, ej heller f. ö. därvid taga hänsyn till annat än statsrådets åtgärder såsom rådgivare och föredragande». Ansvarigheten enligt § 107 skulle däremot sträcka sig vida längre; såväl åtgärder i samband med beredningen och expedieringen av ärendena — på denna punkt överensstämmer Hagmans uppfattning med Naumanns — som ock självständiga beslut inom den legala ministerstyrelsens ram skulle enligt denna paragraf kunna påtalas.

En mera ingående undersökning av frågan har tämligen nyligen gjorts av *Malmgren*, vars framställning emellertid endast avser den juridiska ansvarigheten enligt § 106.<sup>1</sup> Han utgår från såsom tämligen odiskutabelt, att konstitutionsutskottets befogenhet att åtala sträcker sig även till handlingar, som ej omnämns i protokollen »men där brottet kan sägas ha kommit till uttryck just däri att ärendet i fråga ej protokollförts»; som exempel nämnes bl. a. det fall, att en departementschef på egen hand avgjort ett ärende, som varit av regeringsärendes natur. »I dessa fall ha visserligen andra källor måst anlitas för brottets uppdragande, men det definitiva konstaterandet har dock skett medelst statsrådsprotokollen.» För de fall, då protokollen varken innehållit eller bort innehålla uppgift om vederbörande åtgärd, blir däremot slutsatsen en annan. Såsom

<sup>1</sup> Om ansvarstalan mot statsråd, *Nytt Juridiskt arkiv* 1914, avd. II, särskilt sid. 396 f.



exempel härpå nämnas dels åtgärder, som statsråd har rätt att självständigt besluta, dels åtgärder i samband med beredning av ärenden och verkställighet av beslut, enligt §§ 10 och 38 regeringsformen. På grund av ordalydelsen i §§ 105 och 106, jämförd med föreskriften i § 84 regeringsformen om grundlagarnas bokstavligen tillämpning, anses i dylika fall åtal ej kunna av konstitutionsutskottet anställas. Denna begränsning kan, gör Malmgren vidare gällande, sägas ha en förnuftig innebörd, ty »när K. U:s åtalsrätt begränsas till brott, varom protokollen lämna upplysning, så är det ej i främsta rummet fråga om en skillnad mellan två olika källor för vinnande av kunskap om statsrådets ämbetsförvaltning utan om två olika slag av ämbetsförvaltning, åtgärder beträffande regeringsärenden och andra ämbetsåtgärder».

Det må redan i detta sammanhang anmärkas, att det sist citerade uttalandet icke kan anses innefatta något bärande skäl för den anförda ståndpunkten. Om förf. ginge ut från, att endast jämlikt bestämmelser om ministerstyrelse träffade beslut fölle utom den konstitutionella ansvarighetens ram, kunde med fog hävdas, att det förelåge en naturlig åtskillnad mellan »två olika slag av ämbetsförvaltning». Men en dylik åtskillnad är ej här för handen. De åtgärder beträffande beredning och expediering av regeringsärenden, som förf. anser jämväl vara undantagna från konstitutionsutskottets åtalsrätt, höra tyd-

ligen till den del av statsrådets ämbetsförvaltning, som kulminerar i föredragningen inför Kungl. Maj:t, de äro just »åtgärder beträffande regeringsärenden».

I likhet med flertalet förut åberopade författare håller Malmgren före, att statsråds ämbetsåtgärder icke kunna göras till föremål för åtal i annan ordning än § 106 föreskriver; det uppstår alltså enligt hans mening ett område »där ämbetsförvaltningen blir fullständigt oåtkomlig för all annan kontroll än den som ligger i konungens rätt att avskeda förtroendeämbetsmän».<sup>1</sup>

Malmgrens refererade framställning gäller, som nämnt, ansvarigheten enligt § 106.<sup>2</sup> Av senare uttalanden att döma kan möjligen dragas slutsatsen, att förf. anser § 107 ha en vidare tillämplighet; det talas om ansvarighet enligt denna paragraf i fråga om »regeringsärendenas beredning, föredragning och verkställighet».<sup>3</sup> »Departementsärenden» förklaras

<sup>1</sup> A. a. sid. 402.

<sup>2</sup> En annan mera kortfattad framställning, som likaså endast gäller den juridiska ansvarigheten, finnes hos Widell, Smärre bidrag till svensk statsrätt, Statsvetenskaplig Tidskrift 1902, sid. 314 f. Förf. åberopar Theorells undersökning men anser i motsats mot denne det »ej omöjligt» för konstitutionsutskottet att ingripa i fråga om statsråds åtgärder för ärendenas beredning och dyl. Widell anser liksom Malmgren, att åtal ej kan anställas i annan ordning än enligt § 106. Samma uppfattning i denna punkt hos F a h l b e c k, Riksrättsinstitutet i 1809 års författning, Uppsala 1924, sid. 50, n. 2.

<sup>3</sup> Sveriges grundlagar, andra uppl. Stockholm 1926, sid. 98, jfr sid. 96.

däremot obetingat undantagna från ansvarsbestäm-  
melsernas tillämplighetsområde.

En helt annan uppfattning, vad tillämpligheten av § 107 angår, torde kunna utläsas ur de knappa uttalanden, som Reuterskiöld gjort på denna punkt. Han framhåller nämligen, att den politiska ansvarigheten även gäller området för statsråds självständiga beslutanderätt; »grundval för anmärkning äro i regel statsrådsprotokollen, men något konstitutionellt hinder finnes icke för K. U. att göra anmärkning även på grund av föredragandes, d. v. s. departementschefs, åtgärder utanför konseljen», detta eftersom § 107 uttryckligen talar om »förtroendeämbetes utövning» utan inskränkning. I fråga om tillämpligheten av § 106 synes förf. däremot ha samma åsikt som Malmgren. Enligt denna paragraf bör, säges det visserligen, »ansvar för ministerstyrelse» kunna utkrävas, men här synes endast legalt icke tillåten ministerstyrelse — ej lagstridiga åtgärder inom den »legala ministerstyrelsens» ram — vara åsyftad. I olikhet mot Malmgren anser Reuterskiöld, att även Kungl. Maj:t har åtalsrätt i fråga om statsråds ämbetsåtgärder, med undantag för rådslagen.<sup>1</sup>

Som synes, ha de mest skilda uppfattningar gjorts gällande i fråga om ansvarighetens begränsning. Snart sagt alla tänkbara åsikter äro företrädda; man

<sup>1</sup> Sveriges grundlagar, Uppsala och Stockholm 1924, sid. 177 och 181.

har å ena sidan hävdad, att ansvarigheten endast gäller rådslag eller motsvarande underlåtenhet, å den andra att, åtminstone enligt § 107, samtliga ett statsråds ämbetsåtgärder kunna påtalas, och emellan dessa ytterligheter finnas en rad skiftande mellanståndpunkter. Till en kritisk granskning av de olika uppfattningarna återkomma vi i det följande.

En huvudpunkt i det diskuterade spørsmålet, nämligen frågan om ansvarighet för åtgärder inom den legala ministerstyrelsens ram, har vid vissa tillfällen varit föremål för behandling i riksdagen i anslutning till väckta grundlagsändringsförslag. I de propositioner vid 1868 och 1885 års riksdagar, i vilka föreslogs uttrycklig bestämmelse om rätt för Kungl. Maj:t att i vissa fall överlåta beslutanderätten åt departementscheferna, innefattades förslag till stadganden, enligt vilka berättelse över de fattade besluten skulle avgivas till Konungen i statsrådet, detta för att säkra de konstitutionella ansvarsbestämmelsernas tillämplighet i ifrågavarande fall.<sup>1</sup> Av intresse i detta sammanhang är framför allt, att konstitutionsutskottet vid båda dessa tillfällen i sina utlåtanden över de framlagda propositionerna fällde uttalanden, som visa, att utskottet ansåg det stå utom tveivel, att enligt gällande rätt den konstitutionella

---

<sup>1</sup> Prop. nr 7 vid 1868 och nr 20 vid 1885 års riksdag.

ansvarigheten icke sträckte sig till av departements-  
cheferna lagligen självständigt fattade beslut.<sup>1</sup>

Än tydligare kom denna uppfattning tillsynes vid ett senare tillfälle, nämligen vid 1906 års riksdag. I motion vid denna riksdag hemställdes, »att §§ 106 och 107 regeringsformen måtte erhålla sådan förändrad lydelse, att statsråden bliva konstitutionellt ansvariga för samtliga sina ämbetsåtgärder».<sup>2</sup> I motiveringen till motionen framhölls; att statsråden borde vara ansvariga ej blott i fråga om de mål, som föredrogos inför konungen och intogos i statsrådsprotokollen utan även i fråga om andra ärenden — motionären hänvisade särskilt till chefens för justitiedepartementet befogenhet enligt § 4 tryckfrihetsförordningen. Att dylik ansvarighet enligt § 106 regeringsformen enligt gällande bestämmelser ej förelåge vore klart. Däremot kunde, betonade motionären, olika meningar råda i fråga om tillämpligheten av § 107 i dessa fall. Naumanns och Rydins

---

<sup>1</sup> K. U. 1868 nr 3, sid. 7 f., 1885 nr 6, sid. 14 jfr sid. 11; konstitutionsutskottet ansåg vid båda tillfällena, egendomligt nog, direkta ändringar i de konstitutionella ansvarsbestämmelserna vara behövliga och grundade i viss mån sin avstyrkande motivering härpå. — Då Widell, a. a. sid. 315, gör gällande, att ifrågavarande propositioner avsågo att avhjälpa den brist i ansvarsbestämmelserna, som enligt hans mening förefinnes i gällande rätt, är detta ett påtagligt missförstånd; det var här blott fråga om att se till, att ej »luckan» i den konstitutionella ansvarigheten skulle ytterligare utvidgas.

<sup>2</sup> F. K. 1906, motion nr 40 (von Mentzer).

uttalanden i fråga utgjorde bevis härför. »Redan den omständigheten, att så olika meningar som de nu angivna kunna förekomma i en så viktig sak som den här ifrågavarande, talar för behovet av ändring i denna lagparagrafs ordalydelse.» I sitt avstyrkande utlåtande rörande motionen — som avslogs av båda kamrarna — uttalade konstitutionsutskottet, att den konstitutionella ansvarigheten enligt §§ 105—107 regeringsformen vore grundad uteslutande på granskningen av de protokoll, som utskottet ägde utbetkomma. En grundlagsändring i av motionären angiven riktning innebure, att »statsrådsledamöternas ansvarighet komme att grundas jämväl på andra vittnesbörd om deras görande eller låtande» och förslaget åsyftade följaktligen »en djupt ingripande ändring uti de konstitutionella ansvarsbestämmelserna».<sup>1</sup> Den synnerligen restriktiva uppfattning beträffande ansvarsbestämmelsernas tillämplighetsområde, som utskottet sålunda hävdade, underströks ytterligare under debatten i första kammaren av utskottets ordförande, professor Blomberg.<sup>2</sup> Denne betonade, att ifrågavarande bestämmelser endast »rikta sig på den verksamhet, som utövas av statsråden såsom konungens rådgivare, på deras genom protokollen angivna rådslag», den föreslagna ändringen skulle därför innebära en fullständig omläggning av ansvarighetsinstitutet.

<sup>1</sup> K. U. 1906 nr 8, sid. 2.      <sup>2</sup> F. K. 1906 nr 49, sid. 3 f.

Övergå vi till den praxis, som följts i konstitutionsutskottets dechargeförfarande, finna vi här under senare tid en klar utveckling hänemot allt friare tillämpning av ansvarighetsbestämmelserna i här berörda avseende.

Endast i fråga om en av de grupper av ärenden, som här komma ifråga, synes redan tidigt spörsmålet om den konstitutionella ansvarighetens tillämplighet ha aktualiserats. Vid en rad tillfällen under tiden före representationsreformen uppstod fråga om utkrävande av konstitutionellt ansvar för underlåtenhet att till avgörande upptaga ärenden; det var härvid fråga om ren underlåtenhet, ej om på egen hand lagstridigt fattade beslut. Konstitutionsutskottets ställningstagande till spörsmålet präglades under denna period av stor osäkerhet.<sup>1</sup> Vid 1834 års riksdag avvisade utskottet en i angiven riktning gående anmärkningsanledning och betonade uttryckligen, att »jämligt grundlagen all verklig anledning måste hämtas från de konstitutionsutskottet till granskning meddelade protokoll», och att »rådgivarnas förmenta underlåtenhet» följaktligen ej kunde bliva föremål för utskottets prövning. Vid 1840—41 års riksdag framställde konstitutionsutskottet däremot ett stort antal anmärkningar rörande underlåtenhet att till föredragning upptaga vissa enligt utskottets mening

<sup>1</sup> Jfr den ingående redogörelsen hos Svedelius, sid. 378 ff. och av denne åberopade riksdagshandlingar.

trängande reformkrav. Likaså påtalade utskottet i ett särskilt memorial vissa formella oegentligheter vid en konselj; då detta memorial återremmitterades av två stånd, bl. a. på grund av att »utskottet icke stött sin anmärkning på något i statsrådet fört protokoll», förklarade utskottet sig ej hava trott »grundlagarna innehålla den grundsats att konungens rådgivare skulle vara utan ansvar för sin uraktlåtenhet att till protokoll anföra självkravda påminnelser om vad rikets väl kräver». Vid 1850—51 års riksdag synes en annan mening ha gjort sig gällande men vid 1853—54 års riksdag framställdes ånyo anmärkningar, som ej gällde rådslag, utan uraktlåtenhet att inför Kungl. Maj:t föredraga vissa betydelsefulla ärenden.

De anmärkningar för underlåtenhet, som vid nämnda tillfällen förekomma, voro, väl att märka, av sådan natur, att de kunna sägas vara grundade uteslutande på protokollsgranskningen. I regel är det bristen på initiativ i viktiga politiska frågor, som utskottet påtalar. Något annat granskningsobjekt än protokollen har utskottet ej utgått ifrån. Handlingar utanför protokollen ha ej legat till grund för anmärkningarna. Några anmärkningar av denna speciella karaktär ha sedermera icke framställts. Skälet härtill torde emellertid med all sannolikhet ej ha varit någon principiell uppfattning om dylika anmärkningars grundlagsstridighet; i doktrinen har



man ju på denna punkt enstämmigt erkänt konstitutionsutskottets rätt. Orsaken, varför dylika anmärkningar icke senare gjorts, är säkerligen fastmera den allmänna förändringen i dechargebetänkandets politiska karaktär.

Med nyss angivna undantag kunna konstitutionsutskottets anmärkningar ända fram till de två sista årtiondena sägas ha gällt statsrådets till protokollen anförda rådslag.<sup>1</sup> Visserligen är det stundom svårt att fastställa vad anmärkningar i grunden avsett. Då utskottet, såsom ofta är fallet, lämnar en kritisk redogörelse för ett visst ärendes behandling i det hela, kan det vara tvivelaktigt, om i själva verket anmärkningen främst riktar sig mot den förberedande handläggningen eller väsentligen gäller själva rådslaget. Säkert är, att under de sista decennierna en rad fall förekommit, då anmärkningen uppenbarligen icke tar sikte på föredragningen inför Kungl. Maj:t eller överhuvud icke berör dylik föredragning. Praktiskt sett innebär detta, att dechargeförfarandet icke längre, såsom tidigare, är intimt anknutet till själva protokollsgranskningen; i sin undersökning av statsrådets ämbetsförvaltning utgår utskottet ej blott — eller, kan det kanske sägas, ens huvudsakligen — från protokollen, utan från hela det gransknings-

<sup>1</sup> Det kan erinras, att 1893 en reservationsanmärkning framställdes, som avsåg med orätt självständigt träffat avgörande, alltså ej ren underlåtenhet; K. U. 1893 nr 24, sid. 21 ff.

material, som står utskottet till buds, särskilt då från de officiella handlingar, som utskottet äger utbekomma.

De första klara exemplen på denna expansion av ansvarsbestämmelsernas tillämplighetsområde torde vara anmärkningar, som uttryckligen riktat sig mot beredningen av förevarande ärenden, icke mot den uppfattning, som statsrådet i sitt rådslag givit uttryck åt. Redan vid 1907 och 1909 års riksdagar förekomma typiska fall av denna art.<sup>1</sup> Vid dessa tillfällen framställde utskottet anmärkningar, som klart angåvos avse förhållandet, att bestämmelsen i § 10 om ärendenas beredning icke blivit behörigen iakttagen; beaktansvärt är, att utskottet i det sistnämnda fallet särskilt uttalade, att anmärkningen icke gällde beslutets, d. v. s. rådslagets, sakliga innebörd. Senare ha flera liknande fall förekommit; utskottets anmärkningar ha endast rent formellt anknutit till en viss protokollspunkt, till ett visst rådslag inför Kungl. Maj:t; i själva verket har man endast kritiserat vederbörande ärendens förberedande handläggning.<sup>2</sup>

I fråga om nu berörda ärenden föreligger dock en om också blott formell anknytning till ett visst rådslag. I andra principiellt närstående fall har en dylik anknytning saknats. Utskottets anmärkningar

<sup>1</sup> K. U. 1907 nr 4, sid. 4, 1909 nr 5, sid. 14.

<sup>2</sup> Jfr särskilt K. U. 1925 nr 21, sid. 12, 1926 nr 29, sid. 3 ff.

kunna här sägas ha gällt statsrådets allmänna verksamhet såsom chef för en avdelning av Kungl. Maj:ts kansli. Det kan i dessa fall visserligen anses vara fråga om rådgivareåtgärder i ordets mest vidsträckta bemärkelse — d. v. s. åtgärder, som äga direkt sammanhang med statsrådets rådgivareställning — men icke om handläggningen av ett visst inför Kungl. Maj:t föredraget ärende. Så anmärkte konstitutionsutskottet 1920 på förhållandet, att vården av handlingar inom ett visst departement icke varit tillfredsställande.<sup>1</sup> Följande år konstaterade utskottet, att vissa handlingar inom ett departement burit beteckningen »förtrolig» och framställde på denna grund anmärkning mot vederbörande departementschef.<sup>2</sup> I detta senare fall återopas visserligen ett statsrådsprotokoll, men detta endast på den grund, att handlingarna i fråga varit anknutna till detta.

Vid flera tillfällen på senare tid ha anmärkningar gjorts, som åtminstone i viss mån avsett underlåtenhet att föredraga visst ärende inför Kungl. Maj:t. Dessa anmärkningar skilja sig emellertid från de förut berörda, vid tidigare riksdagar framställda, så till vida, som det här ej varit i första rummet genom protokollsgranskningen, som den påtalade underlåtenheten konstaterats, utan tvärtom genom granskning av till protokoll icke anknutna handlingar. Vid 1914

---

<sup>1</sup> K. U. 1920 nr 55, sid. 2 f.

<sup>2</sup> K. U. 1921 nr 42, sid. 25.

års riksdag anmärkte konstitutionsutskottet på att en departementschef utan Kungl. Maj:ts medgivande »på nådigste befallning» infortrat vissa uppgifter av under departementet sorterande myndighet; det beto- nades, att ett dylikt förfaringssätt »vore stridande mot nu gällande förutsättningar för vår konstitu- tionella kontroll, i det att i sådana fall det måste bliva beroende på tillfälligheter, om förfoganden av dylik art ens komme till konstitutionsutskottets kännedom».<sup>1</sup> År 1918 påtalades vissa av chefen för utrikesdepartementet — eller kanske snarare inom utrikesdepartementet — vidtagna åtgärder, dels ut- sattes dessa åtgärder för en saklig kritik, dels anför- des, att saken borde ha blivit föremål för Kungl. Maj:ts beslut.<sup>2</sup> År 1926 anmärktes mot en annan de- partementschef, att viss skrivelse icke, såsom veder- bort, föredragits inför Kungl. Maj:t.<sup>3</sup> I samtliga dessa fall har det tydligen närmast varit fråga om sådana enligt utskottets mening med orätt själv- ständigt beslutade åtgärder, som Theorells refere- rade framställning avsåg och som senare författare i allmänhet ansett böra kunna göras till föremål för konstitutionsutskottets åtal eller anmärkning.

Det märkligaste momentet i praxis' utveckling är emellertid, att konstitutionsutskottet under de senaste

<sup>1</sup> K. U. 1914 B. nr 31, sid. 3 ff.

<sup>2</sup> K. U. 1918 nr 15, sid. 6 ff.

<sup>3</sup> K. U. 1926 nr 29, sid. 14 f.

åren även anmärkt på sådana beslut, som ostridigt falla inom den legala ministerstyrelsens ram. Vid två tillfällen, 1926 och 1927, har utskottet påtalat åtgärder, som chefen för justitiedepartementet vidtagit jämlikt sin i tryckfrihetsförordningen stadgade befogenhet.<sup>1</sup> Härigenom har utskottet på ett flagrant sätt brutit med den uppfattning, som ännu vid 1906 års riksdag synes ha betraktats som obestridligt riktig. Med dessa beslut kan den här berörda utvecklingen anses ha nått sin avslutning. Då utskottet i fall som dessa finner sig kunna framställa anmärkning, är det tydligt, att sambandet mellan statsrådets ansvar och protokollgranskningen i praxis icke längre är för handen och att den konstitutionella ansvarigheten, i varje fall enligt § 107, anses omfatta samtliga ett statsråds ämbetsåtgärder.

Egendomligt är, att den utveckling, som försiggått, icke på något håll inom riksdagen synes ha framkallat konstitutionella betänkligheter. Vid flertalet av här berörda utskottsanmärkningar ha reservationer varit fogade, men i ingen av dessa har man dragit frågan om utskottets befogenhet att göra anmälan i tvivelsmål.

\* \* \*

Vid ett försök att bedöma de olika uppfattningar, som i doktrin och praxis gjorts gällande, torde först

---

<sup>1</sup> K. U. 1926 nr 29, sid. 15 ff., 1927 nr 19, sid. 5 ff.

frågan böra uppställas, om någon skillnad kan göras mellan § 106 och § 107 regeringsformen i fråga om den konstitutionella ansvarighetens begränsning i här angivna hänseende. På flera håll har man, såsom den givna redogörelsen visar, utan närmare motivering hävdad, att en sådan åtskillnad kan göras och att politisk ansvarighet skulle kunna utkrävas i fråga om vissa grupper av åtgärder, som, även om lagstridighet förelåge, ej skulle falla under den juridiska ansvarighetens tillämplighetsområde (jfr t. ex. de refererade uttalandena av Theorell, Naumann, Haggman, Malmgren och Reuterskiöld). Denna uppfattning, som av skilda författare utformats på olika sätt, synes emellertid icke hållbar. Det enda skäl, som möjligen skulle kunna anföras för densamma är, att det i § 106 uttryckligen talas om protokollen såsom grundval för ansvarsutkrävning — »finner utskottet av dessa protokoll» — och att detta ej är fallet i § 107. Det lär dock med säkerhet kunna påstås, att denna skiljaktighet är av rent redaktionell natur. Den grundläggande bestämmelsen om statsrådsprotokollen såsom föremål för den konstitutionella granskningen gives i § 105 regeringsformen och det synes uppenbart, att denna lika väl gäller § 106 som § 107.<sup>1</sup> De tre paragra-

---

<sup>1</sup> Detta synes man i princip allmänt erkänna men gör trots detta i olika punkter avsteg från den uttryckta grundsatzen; jfr t. ex. Malmgren, Sveriges grundlagar, sid. 96, 98; Reuterskiöld, Sveriges grundlagar, sid. 176.

ferna måste fattas såsom en enhet och olikheten i ingresserna till § 106 och § 107 kan då ej tillmätas någon betydelse. Tillämpar man en viss tolkning i det ena fallet, måste man även göra det i det andra. Att det i stadgandet om juridisk ansvarighet, som följer omedelbart efter § 105, funnits lämpligt att hänvisa till statsrådsprotokollen såsom grundval för ansvarsutkrävandet, och att denna hänvisning ej upprepats i § 107, är ur formuleringssynpunkt helt naturligt. Om en uppfattning, som i här berörda hänseende gör skillnad mellan § 106 och § 107, skall kunna accepteras, måste man fordra, att klara grundlagsbestämmelser skola kunna åberopas för densamma.

Vi utgå alltså från, att samma slag av åtgärder kunna läggas till grund för utkrävande av ansvar enligt §§ 106 och 107, i ena fallet om åtgärderna äro lagstridiga, i det andra om de äro olämpliga.

Vad då först beträffar sådana fall, där ren underlåtenhet att föredraga, eller, riktigare uttryckt, överhuvud till avgörande upptaga ärenden, föreligger, synes det tämligen klart, att konstitutionsutskottet äger rätt att besluta åtal, respektive framställa anmärkning. I dessa fall är det uteslutande genom protokollsgranskningen, av protokollen — om också ej i dessa — som utskottet erhållit de upplysningar, som, sedda i belysning av ur utskottets synpunkt notoriska fakta, ligga till grund för utskottets åtgärd. Något rådslag föreligger visserligen ej, men intet i §§ 106 eller 107

tyder på att ansvarigheten skulle vara begränsad endast till rådslag, även om dessa i första rummet komma i fråga. Då det i § 106 uttryckligen stadgas om ansvar för underlåtenhet att göra föreställningar mot beslut, innefattande överträdelse av grundlag eller allmän lag, skulle det vara en logisk absurditet, om ansvar icke kunde utkrävas för lagstridig underlåtenhet att inför Kungl. Maj:t till avgörande upptaga ärenden. Motsvarande är förhållandet enligt § 107. I litteraturen har man också allmänt hävdad, att ansvarsbestämmelserna här äro tillämpliga; endast i konstitutionsutskottets tidigare praxis har på denna punkt osäkerhet förefunnits.

I det väsentliga samma bevisföring synes gälla även för de fall, då ett statsråd på egen hand vidtagit åtgärder, som, vare sig legalt eller på grund av lämplighetsskäl, bort ankomma på Kungl. Maj:ts beslut. Här kan visserligen icke konstitutionellt ansvar utkrävas utslutande på grundval av genom protokollsgranskningen erhållen kunskap; det fordras, att konstitutionsutskottet på annat sätt, närmast genom studium av officiella<sup>1</sup> handlingar, erhållit kännedom om åtgärden eller försummelsen. Men protokollsgranskningen är även i dessa fall ett villkor för utskottets åtals- eller anmärkningsbeslut, den »nega-

<sup>1</sup> Med »officiella handlingar» avse vi här vad tryckfrihetsförordningen kallar »allmänna ärenden rörande handlingar», vare sig offentliga eller hemliga.



tiva» upplysning, som av protokollen inhämtas, utgör en nödvändig ingrediens i utskottets bevismaterial, det »definitiva konstaterandet» (Malmgren) av oegentligheten sker genom protokollen. Uppfattningen, att konstitutionsutskottet i dylika fall icke skulle kunna vidtaga åtgärd, leder till den tillsynes uppenbart orimliga konsekvensen, att utskottet vid sitt dechargearbete överhuvud skulle vara förhindrat att taga hänsyn till sådana uppgifter, som på annat sätt än genom protokollen kommit till utskottets kännedom.<sup>1</sup> — Även på denna punkt råder tämligen fullständig enighet inom doktrinen; endast Theorell och möjligen Svedelius utgöra undantag.<sup>2</sup>

När det gäller andra i protokollen ej omförmälda statsrådsåtgärder ställer sig saken däremot mera tveaktig. Dessa åtgärder kunna, såsom framhållits, indelas i två grupper, å ena sidan rådgivareåtgärder i vidsträckt bemärkelse (åtgärder för beredning och expediering av regeringsärenden etc.) å den andra åtgärder inom ramen för legal ministerstyrelse. Dessa grupper ha emellertid det gemensamt, att det här är fråga om åtgärder, som i regel helt falla utom protokollsgranskningens ram, det är på andra handlingar,

<sup>1</sup> Det må ock erinras, att då ansvarighetslagen (§ 7) stadgar om straff för statsråd, som för konungen döljer »någon av konungens ämbetsmän eller främmande makters sändebud... meddelad viktig underrättelse», det tydligen avser ett förhållande, som principiellt är av här angiven art.

<sup>2</sup> Jfr även K. U. 1925 nr 21, sid. 4.

och uteslutande på dessa, som utskottet kan grunda åtal eller anmärkning.<sup>1</sup> Frågan om ansvarighetens anknytning till protokollsgranskningen uppstår då i renodlad form. Skola hithörande bestämmelser fattas på så sätt, att den konstitutionella ansvarigheten är ouplösligt förbunden med denna granskning, att ansvarsyrkanden endast kunna göras med direkt ledning av densamma? Eller ha de den innebörden, att protokollsgranskningen visserligen är det huvudsakliga och primära medlet för utkrävande av ansvar, men att även på annan väg konstaterade förhållanden av den art, att de falla under den i § 106 respektive § 107 givna karaktäristiken av åtalbara respektive anmärkningsvärda åtgärder, kunna av konstitutionsutskottet påtalas?

Sättet för besvarandet av dessa frågor synes väsentligen bero på den betydelse, som tillmätes ingressen i § 106 — »finner utskottet av dessa protokoll» — en ingress, som, enligt vad nyss framhållits, måste anses gälla § 107 lika väl som § 106. Om orden »av dessa protokoll» utströkes ur ingressen, skulle det knappast rimligen kunna bliva föremål för tvivel, att konstitutionsutskottet ägde rätt att påtala åtgärder av här ifrågakvarande beskaffenhet; protokollsgranskningen skulle då endast framstå som det vik-

<sup>1</sup> I vissa fall kunna visserligen protokollen härutinnan innehålla upplysningar, men detta förhållande saknar tydligen i detta sammanhang principiell betydelse.

tigaste medlet för utkrävande av ansvar. Som § 106 är formulerad kan man emellertid, såsom Malmgren, med visst fog göra gällande, att paragrafens ordalag — under jämförelse med § 84 regeringsformen — bör anses inskränka den konstitutionella ansvarigheten till sådana åtgärder, beträffande vilka i någon form upplysning kan vinnas av protokollen.

De skäl, som tala för en annan, mindre restriktiv uppfattning, äro emellertid enligt vår mening övervägande. Vi skola till en början beröra vissa moment, som visserligen icke kunna sägas utgöra positiva skäl för en mera liberal uppfattning beträffande ansvarighetens begränsning, men som synes minska betydelsen av de argument, som anförts för den motsatta ståndpunkten.

Det bör då först påpekas, att orden »finner utskottet av dessa protokoll» i § 106 utan svårighet kunna förklaras tillkomna på den grund, att de utgöra en naturlig stilistisk övergång från § 105 till de egentliga ansvarsbestämmelserna. Någon anledning att anta, att man med dessa ord medvetet åsyftat en begränsning av ansvarigheten, synes under dessa förhållanden ej föreligga. Anmärkningsvärt är jämväl, att de båda ansvarighetsparagraferna i övrigt icke innehålla någon formulering, som kan anses tyda på en begränsning av angivet slag. Tvärtom äro formuleringarna sådana, att de i och för sig, såsom redan betonats, innefatta jämväl åtgärder av här ifrågakarande art.

Av större vikt är en annan omständighet, som är av direkt betydelse endast för § 106, men vars konsekvenser likaväl gälla § 107. Flertalet författare hävda, såsom erinrats, att juridisk ansvarighet för statsråds ämbetsåtgärder icke kan göras gällande i annan ordning än den i § 106 föreskrivna. Någon möjlighet att anställa åtal mot statsråd för brottsliga ämbetsåtgärder skulle i övrigt icke föreligga. Om denna uppfattning godtages — och synnerligen starka skäl synas ha åberopats för densamma<sup>1</sup> — samt den restriktiva tolkningen av ansvarsbestämmelserna erkännes, skulle alltså ett betydande område av statsrådets ämbetsförvaltning helt undandragas juridiskt ansvar. Uppenbara, genom granskning av offentliga handlingar konstaterbara lagbrott skulle i vissa fall icke kunna genom åtal beivras. Om tolkningen av grundlagsbestämmelserna nödvändiggör ett dylikt resultat, måste det visserligen, trots sin orimlighet, accepteras, men det synes obestriddigt, att en tolkning, som, utan att göra våld på grundlagens ord, leder till rimligare slutsatser, i och för sig har ett bestämt företräde.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Särskilt må hänvisas till § 8 i ansvarighetslagen; jfr för övrigt Malmgren, Om ansvarstalan mot statsråd, sid. 397 ff.

<sup>2</sup> För att visa, att en lucka i ansvarsbestämmelserna av angiven art icke skulle kunna anses innebära någon orimlighet, hänvisar Malmgren (Om ansvarstalan mot statsråd, sid. 402) till ansvarsbestämmelserna i § 101 regeringsformen beträffande justitie- och regeringsråd; dessa skulle, förutsätter han, endast kunna åtalas enligt denna paragraf och »alltså ej för mindre graverande fel och försummelser i ämbetet».

Det förtjänar jämväl i detta sammanhang anmärkas, att flertalet av de författare, som hävdad en restriktiv uppfattning beträffande ansvarighetsbestämmelsernas behörighetsområde, i tillämpningen av denna uppfattning gjort sig skyldiga till påtaliga inkonsekvenser. Så t. ex. utgår Malmgren, såsom av vårt referat av hans framställning framgår, från uppfattningen, att utkrävande av ansvar måste grundas på protokollsgranskningen, men gör trots detta utan särskild motive-ring gällande, att åtgärder för t. ex. beredning och expediering av ärenden skulle kunna av konstitutionsutskottet påtalas. De resultat, som en verkligt konsekvent tillämpning av principen om protokollens exklusiva betydelse skulle leda till, ha tydligen framstått såsom så orimliga, att för vissa grupper av åtgärder väsentliga avsteg från den uttryckta grundsatsen befunnits nödvändiga.

Även vissa positiva skäl kunna emellertid anföras för en mera liberal uppfattning av ansvarsbestämmelsernas tillämplighetsområde. Detta gäller närmast de grupper av handlingar, som kunna betecknas som

---

Malmgren förutsätter emellertid här riktigheten av en grundlagstolkning, som i själva verket är i hög grad omstridd; andra förf. ha gjort gällande, att justitie- och regeringsråd även kunna åtalas i annan ordning. Jfr *N a u m a n n*, a. a. sid. 212; *B l o m b e r g*, Om Sveriges högsta domstols statsrättsliga ställning och betydelse, Uppsala 1880, sid. 89; *M e l a n d e r*, Ett och annat om åtal mot justitieråd, Uppsala 1909, sid. 14 ff; i det sist nämnda arbetet motiveras närmare den av Malmgren godtagna uppfattningen.

rådgivareåtgärder i mera vidsträckt bemärkelse, åtgärder för beredning och expediering av ärenden, och åtgärder, som ett statsråd måste vidtaga — eller ha överinseendet över — i sin egenskap av chef för en avdelning av Kungl. Maj:ts kansli. Att samtliga dessa slag av åtgärder ur här angiven synpunkt måste likställas, torde ej behöva närmare motiveras.

Ett dylikt skäl finner man redan i den bestämmelse i § 106 regeringsformen, enligt vilken statsråd, som »genom uppsåtligt fördöljande av någon upplysning vållat och befrämjat» överträdelse av grundlag eller allmän lag härför göres ansvarig. Det »uppsåt», som i detta fall utgör det subjektiva brottsrequisitet, kan tydligen under inga förhållanden konstateras genom protokollsgranskningen; det måste förutsättas, att utskottet på annat sätt skall kunna införskaffa det bevismaterial, som är nödvändigt för brottslighetens fastställande. Detta är, väl att märka, icke ett sådant fall, då protokollen jä m t e annat material bilda grundvalen för utskottets vetskap om en åtgärds vidtagande. Här föreligger i stället förhållandet, att utskottet redan genom protokollen får kännedom om vederbörande åtgärd (rådslag) men att ett moment, nämligen uppsåtet, som för åtgärdens hänförande under en viss brottskategori fordras, kan konstateras uteslutande genom undersökningsmaterial utanför protokollen.

I ansvarighetslagen, som givetvis i förevarande fall måste tillerkännas en viss betydelse för tolkningen

av regeringsformens bestämmelser, finnas mera påtagliga skäl för den här accepterade uppfattningen. Dels talar denna lag på flera ställen (§§ 1, 3 och 5) om straff i vissa fall för » uppsåtligt och bevisligt fördöljande av någon upplysning »; här kan samma resonemang som i fråga om § 106 regeringsformen tillämpas. Dels talas i § 8 om det fall, då genom någon föredragandes åtgärd bestämmelsen, att » från konungen utgående expeditioner och befallningar skola vara försedda med den föredragandes kontrasignation » åsidosatts; ett dylikt förhållande ligger tydligen fullkomligt utanför protokollsgranskningen. Då emellertid samma kategorier av brott, om vilkas beträffande ansvarigheten stadgar, enligt sakens natur böra kunna bli föremål för konstitutionsutskottets åtalsbeslut, måste det här ha förutsatts, att även åtgärder, för vilkas konstaterande protokollsgranskningen saknar betydelse, falla inom den konstitutionella ansvarighetens ram.

Väga skäl synes oss därför tala för uppfattningen, att även rådgivareåtgärder i mera vidsträckt mening kunna bli föremål för utkrävande av konstitutionellt ansvar. Om dessa skäl godtagas, innebär detta emellertid, att det ovillkorliga sambandet mellan ansvarighet och protokollsgranskning icke upprätthålles. Och om detta samband upplöses, finnes intet skäl att anse åtgärder, som vidtagas med stöd av bestämmelser om legal ministerstyrelse, undandragna

den konstitutionella ansvarigheten. Samtliga ett statsråds åtgärder, som av konstitutionsutskottet med ledning av tillgängligt material kunna bedömas, måste anses kunna bli föremål för åtal, respektive anmärkning.

Vi komma alltså till slutsatsen, att en mera liberal uppfattning om ansvarighetens omfång ur grundlagens synpunkt väl kan försvaras, såvida man vid tolkningen främst fäster avseende vid vederbörande bestämmelsers allmänna innehåll och härur söker utläsa en konsekvent och rimlig mening. Utgår man från en rent verbal grundlagstolkning blir slutsatsen en annan; det kan då hävdas, att orden »finner utskottet av dessa protokoll» i § 106 regeringsformen utesluta juridisk ansvarighet i fråga om ej vid protokollsgranskningen konstaterbara åtgärder och möjligen även att å andra sidan § 107, där dessa ord icke upprepas, kan tillämpas i fråga om alla ett statsråds ämbetshandlingar.

---



## **Konstitutionsutskottets befogenhet i fråga om infordrande av handlingar utanför statsrådsprotokollen.**

I § 105 regeringsformen stadgas:

»Lagtima riksdags konstitutionsutskott åligger att äska de protokoll, som uti statsrådet blivit förda. Sådant särskilt protokoll som i 9 § sägs må dock äskas allenast i vad angår visst av utskottet uppgivet mål. Sker det, pröve konungen, huruvida, med hänsyn till rikets säkerhet eller andra av förhållandet till främmande makt betingade, synnerligen viktiga skäl, hinder möter för protokollets överlämnande till utskottet. Ej må protokollet vägras, utan att utrikesnämnden erhållit tillfälle att yttra sig i ämnet.

Protokoll i kommandomål må kunna fordras endast i det som rör allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser.»

Före 1921 års grundlagsändring gällde enligt paragrafen samma bestämmelser i fråga om de särskilda protokoll, varom i regeringsformens 9 § stadgas, som beträffande protokoll i kommandomål. Före 1909 voro i här ifrågavarande hänseende alla protokoll i ministeriella ärenden likställda med kommandomålsprotokoll.

I den grundläggande bestämmelsen om objektet för konstitutionsutskottets dechargearbete finnes alltså intet, som direkt berör frågan om utskottets befogenhet i fråga om infordrande av handlingar utanför statsrådsprotokollen. Att handlingar, som vem som helst äger utbekomma, även kunna av konstitutionsutskottet infordras, är uppenbart; såvida man anser, att utskottet i detta fall är fullständigt likställt med en enskild person, skulle det visserligen kunna diskuteras, om de i första punkten av § 2: 4 tryckfrihetsförordningen uppställda villkoren beträffande offentliga handlingars utlämnande även här äro tillämpliga, men denna fråga saknar i varje fall all praktisk betydelse. Likaledes är det klart, att sådana handlingar, vilka såsom bilagor eller eljest ingå i de till utskottet överlämnade statsrådsprotokollen — »statsrådets handlingar» — falla under utskottets granskningsrätt.<sup>1</sup> Frågan är, huruvida och i vad mån utskottet har rätt att utbekomma sådana »allmänna ärenden rörande handlingar», som äro un-

<sup>1</sup> Jfr Tynell, Studier angående det svenska statsrådets politiska ansvarighet, Lund 1918, sid. 37 f. — Det egendommiga stadgandet om »statsrådets handlingar» i § 2: 4 tryckfrihetsförordningen har påståtts numera endast ha den praktiska betydelsen, »att en möjlighet därigenom lämnats öppen att genom en till statsrådet inkommen handling fogande såsom bilaga till motsvarande statsrådsprotokoll göra densamma till en statsrådets handling i en inskränktare bemärkelse och sålunda undandraga densamma offentligheten» (Cronborg, Tryckfrihet och sekretess, Statsvet. Tidskrift 1903, sid. 169).

dantagna från tryckfrihetsförordningens offentlighetsgrundsats och ej ingå i statsrådsprotokollen. Av praktisk betydelse är härvid framför allt de hemliga utrikes- och försvarshandlingarnas ställning.

I litteraturen har denna fråga icke varit föremål för större uppmärksamhet. Den vanliga uppfattningen i såväl äldre som nyare undersökningar synes vara, att de i tryckfrihetsförordningen angivna undantagen från offentlighetsgrundsatsen i princip gälla även konstitutionsutskottet och att detta alltså icke har rätt att för sin protokollsgranskning utbekomma hemliga handlingar. Svedelius uttalar bestämt, att ministeriella handlingar, såsom fallande under den andra undantagsbestämmelsen i § 2: 4 tryckfrihetsförordningen, icke behöva utlämnas till konstitutionsutskottet; det ankommer på Kungl. Maj:t att avgöra, huruvida en av utskottet i detta hänseende framställd anhållan skall beviljas eller ej.<sup>1</sup> Rydin

<sup>1</sup> A. a. sid. 310 f.: »Om K. U. har makt — såsom det visserligen har — att draga fram ett ministeriellt protokoll, så har det dock ingen makt att draga fram den ministeriella korrespondensen. Följden av denna K. U:s begränsade granskningsrätt kan visserligen bliva att K. U. icke får se saken i hela dessa sammanhang. K. U. har icke samma tillfälle att skaffa sig upplysningar här som vid statsrådsprotokollen, skulle K. U. begära officiell upplysning på sätt som säges i § 42 R. O. så kan dock hända att det icke får vad det begärt, ty ministeriella handlingar äro undantagna ifrån offentligheten enligt § 2: 4 Tr. För.; det måste bero på Konungen att tillåta eller förbjuda tillträde till sådana handlingar... Om nu K. U. således går miste om erforderliga upplysningar,

synes, ehuru han yttrar sig mindre klart, vara av samma åsikt.<sup>1</sup> Tynell anser Kungl. Maj:t ha full rätt att vägra utlämnande av hemliga handlingar.<sup>2</sup> Malmgren uttalar, att »till regeringsärenden hörande handlingar, som icke kunna anses som integrerande delar av eller bilagor till protokollen, har K. U. samma rätt att utfå som vilken enskild medborgare som helst».<sup>3</sup> Hos andra författare finner man mindre klara uttalanden, som emellertid icke strida mot de här refererade.<sup>4</sup> Inom den statsvetenskapliga doktrinen synes endast Reuterskiöld, såsom av hans ställningstagande vid 1925 års dechargedebatt framgår, bestämt företräda en annan uppfattning och i varje fall hålla före, att hemliga utrikeshandlingar, i den mån de icke ställts utanför dechargegransk-

så kan det möjligen av protokollet ensamt förledas till en anmärkning, som uteblivit om K. U. ägt fullständigare kunskap, men det kan också hända att K. U. underlåter att göra en anmärkning, som det kanske gjort om det vetat något mera om saken. Det är illa om någondera delen sker, men grundlagen har icke ansett detta så vådligt som att giva K. U. full frihet att genomgranska den utrikes politiken.»

<sup>1</sup> A. a. sid. 45; bl. a. uttalar här, »att diplomatiska noter och dylika handlingar kunna egentligen komma ifråga att meddelas de särskilda deputerade, som Konungen äskar att med honom överlägga om hemliga ärenden».

<sup>2</sup> A. a. sid. 39.

<sup>3</sup> Sveriges grundlag, sid. 95.

<sup>4</sup> Jfr Naumann, a. a. sid. 231 (här talas om konstitutionsutskottets möjlighet att infordra handlingar, men förf. synes knappast avse de hemliga handlingarna); Hagman a. a. sid. 255.

ningen genom ett särskilt protokoll enligt § 9 rege-  
ringsformen, utan inskränkning måste på konstitu-  
tionsutskottets begäran utlämnas.<sup>1</sup>

De hemliga handlingar, varom här är fråga, kunna tydligen ur den konstitutionella granskningens synpunkt uppdelas i två grupper: å ena sidan till protokollet anknutna handlingar, d. v. s. sådana handlingar, som visserligen ej ingå i eller utgöra bilagor till protokollet, men som faktiskt äga sammanhang med dessa på grund av att de äro ägnade att belysa motiven till och innebörden av i protokollet registrerade beslut, å andra sidan fristående handlingar, d. v. s. handlingar rörande ett ärende, som icke blivit föremål för något Kungl. Maj:ts beslut och alltså ej upptagits i något statsrådsprotokoll. Betydelsen av denna uppdelning, vars föga bestämda karaktär är uppenbar, skall i det följande närmare diskuteras.

---

<sup>1</sup> Härom mera i det följande. I sin grundlagskommentar (sid. 181) talar Reuterskiöld helt allmänt om utskottets rätt »att infordra handlingarna i de mål, som av departementschef såsom förtroendeåmbetsman handlagts, oavsett om dessa varit regerings- eller blott departementsärenden». Vad härmed åsyftas synes icke fullt klart; att Reuterskiöld icke menar, att alla hemliga handlingar skulle kunna infordras, framgår av hans yttranden i 1925 års debatter. Jfr samme förf:s Den svenska statsstyrelsens organisation sid. 25. I hans arbete Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt I. Statsregementet, Uppsala och Stockholm 1914, sid. 203, talas däremot endast om konstitutionsutskottets rätt ifråga om protokoll »jämte därtill hörande handlingar och bilagor».

Förevarande spörsmål har som bekant aktualiserats genom en av konstitutionsutskottet vid 1925 års riksdag framställd anmärkning, genom vilken saken blev föremål för en långt mera ingående riksdagsdiskussion än tidigare varit fallet. En redogörelse för tidigare praxis och meningsutbyten torde emellertid på åtskilliga punkter vara vägledande.

Vid antagandet av de grundlagsbestämmelser, som äro av intresse i detta sammanhang, synes i regel frågan om de hemliga handlingarnas ställning ur den konstitutionella granskningens synpunkt ej alls ha uppmärksamrats. Beträffande de fåtaliga ursprungliga sekretessbestämmelserna i tryckfrihetsförordningen föreligger ej någon motivering, som på denna punkt kan giva klarhet. Då det här generellt stadgas, att vissa handlingar ej utan vederbörandes tillstånd få utbekommas, finnes intet hinder för att enligt ordalydelsen anse bestämmelserna tillämpliga även ifråga om konstitutionsutskottet.

§ 2: 4 tryckfrihetsförordningen förblev länge i här betydelsefulla delar i det väsentliga oförändrad. Först 1897 genomfördes en viktig utvidgning av bestämmelserna om undantag från offentlighetsprincipen. Vid detta tillfälle trädde frågan om konstitutionsutskottets granskningsrätt i förgrunden.

Vid 1896 års riksdag framlades en proposition, vari bl. a. föreslogos två tillägg till § 2: 4. Enligt

det ena skulle »handlingar rörande försvarsverket», vilkas kungörande kunde medföra våda för rikets säkerhet, och om vilka Konungen förordnat, att de skulle hållas hemliga icke få »utlämnas eller i tryck offentliggöras». Det andra tillägget gällde utdrag ur kyrkoböcker och vissa andra handlingar, som i detta sammanhang ej äro av direkt betydelse. Konstitutionsutskottet tillstyrkte i princip förslaget.<sup>1</sup> I en till utskottets utlåtande fogad reservation yrkade fyra ledamöter bl. a. att efter bestämmelsen om militära handlingars hemlighållande skulle tillfogas orden »dock att härigenom konstitutionsutskottets och statsrevisorernas rätt ej inskränkes»; såsom motiv för detta förslag framhölls endast att, om en dylik bestämmelse ej tillfogades, »konstitutionsutskottet och statsrevisorernas rätt kan komma att kringskäras». Vid behandlingen av utskottsutlåtandet stannade kammarna i skilda beslut; första kammaren antog utskotts-förslaget, under det att den andra beslutade i enlighet med den refererade reservationen, dock med den ändringen, att reservation gjordes för statsutskottets rätt likaväl som för konstitutionsutskottets och statsrevisorernas. I sin sammanjämkning av dessa beslut accepterade konstitutionsutskottet på här ifrågavarande punkt andra kammarens ståndpunkt.<sup>2</sup> I utskottets memorial yttrades, att utskottet vid sin föregå-

---

<sup>1</sup> K. U. 1896 nr 7, res. å sid. 17.

<sup>2</sup> K. U. 1896 nr 15, sid. 3.

ende behandling av ärendet »ansett det vara satt utom allt tvivel, att utskottens och statsrevisorernas grundlagsenliga rätt genom det ifrågasatta lagförslaget icke kunde varda inskränkt, men då andra kammaren funnit nödigt att en uttrycklig bestämmelse därom bleve införd, har utskottet, för undanröjande av all tvekan därom, ansett lämpligt att sammanjämka kamrarnas olika beslut härutinnan på det sätt, att andra kammarens beslut i förevarande hänseende i sammanjämningsförslaget upptages». Båda kamrarna biföllo nu utskottets hemställan. Följande år antogs grundlagsändringsförslaget definitivt. Med den angivna reservationen blev det härigenom möjligt för Kungl. Maj:t att besluta om hemlighållande av vissa uppräknade militära handlingar — »mobiliseringsplaner för hären och flottan samt planer för deras sammandragning eller samverkan ävensom sådana kartor, ritningar och beskrivningar angående rikets fästningsverk, minförsvar, militära positioner, kommunikationsleder och uppfinningar, vilkas offentliggörande kan medföra våda för rikets säkerhet».

Debatterna rörande utskottsförslaget i andra kammaren — i den första förekom ingen diskussion — rörde sig i huvudsak om andra frågor än den här aktuella. I några fall fälldes emellertid yttranden, som synas ägnade att belysa syftet med det i utskottets sammanjämningsförslag upptagna tillägget.

De talare i den första debatten, som understödde



utskottets förslag och kritiserade den här ifrågavarande reservationen, betonade enstämigt, att det av reservanterna föreslagna tillägget vore överflödigt. De föreslagna bestämmelserna avsåge icke att på något sätt inskränka konstitutionsutskottets och statsrevisorernas granskningsmöjligheter. »Vad åter konstitutionsutskottets och statsrevisorernas rätt vidkommer», yttrade justitieministern, »så synes det mig ligga i öppen dag, att den av utskottet föreslagna lydelsen av ifrågavarande moment icke i någon mån gör något intrång på konstitutionsutskottets och statsrevisorernas rätt att erhålla kännedom om alla de handlingar, utskottet behöver för att fullgöra den utskottet åliggande granskning av statsrådsprotokollen, eller på statsrevisorernas rätt att taga kännedom om de handlingar, som äro nödvändiga för granskning av statsverkets räkenskaper... En sådan inskränkning kan icke vara åsyftad och följer icke heller av den av utskottet föreslagna lydelsen.»<sup>1</sup> En annan talare fann det uppenbart »att de undantag, som 4:de punkten innehåller, blott avse utlämnande till allmänheten, men icke utlämnande till riksdagen... Skulle man införa något om denna sak i tryckfrihetsförordningen, finge man göra detta i en generell bestämmelse, som icke avsåg blott dessa militära handlingar, ty eljest kunde man misstyda saken så, att t. ex. vad som omtalas i tryckfri-

<sup>1</sup> A. K. 1896 nr 34, sid. 12 f. (Annerstedt).

hetsförordningen uti de två näst föregående styckena vore undantaget från vederbörande utskotts granskning».<sup>1</sup>

Tilläggsförslagetts anhängare gjorde i regel gällande, att det vore förmånligt, om också icke absolut nödvändigt, med en uttrycklig bestämmelse på denna punkt. En av reservanterna meddelade, att man ursprungligen tänkt sig att påpeka saken endast i motiveringen, men funnit det säkrast att utforma ett särskilt städgande.<sup>2</sup> En annan talare yttrade, att reservationen ägde ett visst företräde därigenom, »att den uttryckligen hävdar konstitutionsutskottets och statsrevisorernas rätt att taga del av ifrågavarande handlingar». Även statsutskottets rätt borde emellertid garanteras; »blott den omständigheten, att statsutskottet skall behandla statsrevisorernas berättelse, pekar tydligt hän på att detta utskott bör äga be-

<sup>1</sup> A. K. 1896 nr 34, sid. 14 (Ljungman) jfr sid. 34 samt sid. 19 (instämmande av Restadius). Ljungman uttryckte jämväl sina farhågor för att genom tillägget en fusion skulle uppstå mellan konstitutions- och statsutskottens kompetensområden. Såsom av det följande framgår, torde här föreligga en ren missuppfattning.

<sup>2</sup> A. K. 1896 nr 34, sid. 33 (Dahn). I själva verket hade Dahn vid två tillfällen under frågans tidigare behandling inom utskottet framlagt förslag, som icke innefattade tillägget ifråga. Detta tillägg synes överhuvud taget icke ha varit före till behandling inom utskottet utan ha framkommit först i den av hr Dahn m. fl. efter utskottets beslut och betänkandets justering avgivna reservationen; jfr K. U:s allm. protokoll 1896 den 10 mars, Bil. B, den 20 mars, § 6 och Bil. C samt den 14 april, § 3.

myndigande att ta del av så beskaffade hemliga handlingar».<sup>1</sup>

Vi övergå till tolkningen av ifrågavarande bestämmelse. Vilken är dess betydelse med avseende på konstitutionsutskottets befogenhet i fråga om utbekommande av hemliga handlingar?

Något mera ingående försök att tolka stadgandet har, såvitt bekant, endast gjorts i Tynells förut citerade arbete.<sup>2</sup> Av den givna formuleringen behöver man ej, anför förf., »med nödvändighet dräga den slutsatsen, att K. U. genom bestämmelsen ifråga erhållit en rätt att utbekomma handlingar, som det annars icke skulle haft tillgång till, och i detta fall är det fullständigt uteslutet, att momentet skulle kunna anses i och för sig och oberoende av andra grundlagsbud konstituera en dylik generell rätt att utbekomma alla åsyftade handlingar, ty då skulle härav följa en liknande generell rätt för S. U. och statsrevisorerna att utbekomma samtliga dessa handlingar utan inskränkning, vilket naturligtvis skulle vara alldeles orimligt». Orden avse därför endast att klargöra, att någon inskränkning icke skall ske i den rätt, som enligt andra grundlagsbud förefinnes. Slutsatsen blir därför, att stadgandet endast innebär »att den

<sup>1</sup> A. K. 1896 nr 34, sid. 50 (Temptander) jfr sid. 38 (Danielson). S. A. Hedin ansåg däremot tillägget oundgängligen nödvändigt och befarade, att man eljest skulle åberopa tryckfrihetsförordningen mot § 105 regeringsformen (sid. 28).

<sup>2</sup> Sid. 39 f.

rätt, som utskottet enligt § 105 har att i vissa fall utfå kommandomålsprotokoll ej går förlorad enbart på den grund, att dessa innehålla handlingar av nu nämnd natur eller att sådana handlingar äro fogade som bilagor till protokollen».<sup>1</sup>

Enligt denna uppfattning skulle alltså stadgandet i fråga endast vara till för att garantera, att en befogenhet, som uttryckligen garanteras konstitutionsutskottet i regeringsformen ej skulle gå förlorad genom bestämmelse i tryckfrihetsförordningen. I och för sig synes en dylik tolkning föga rimlig; man har svårt att antaga, att en så självklar sak skulle föranlett särskilt grundlagsstadgande och meningskiljaktigheter inom utskott och kammare. En hänvisning till den första undantagsbestämmelsen i § 2: 4, där utan reservation alla de protokoll, som utgöra det primära objektet för konstitutionsutskottets granskningsrätt, förklaras hemliga, borde ha varit tillräcklig för att hindra antagandet av ett dylikt meningslöst

<sup>1</sup> Förf. tillägger här: »Förhållandet blir alltså, som det anmärktes av K. U., alldeles detsamma beträffande de sist omnämnda mobiliseringsplaner o. s. v. som beträffande de ministeriella o. a. handlingar, rörande vilka ej någon reservation för K. U:s rätt i grundlagen göres». K. U:s utlåtande innehåller emellertid icke någon jämförelse mellan försvars- och utrikeshandlingar i här berörda hänseende. — Den av Tynell gjorda tolkningen torde få anses accepterad av Malmgren (Sveriges grundlag sid. 95 f.), som under hänvisning till Tynell förklarar K. U. ha samma rätt som en enskild person ifråga om utbekommande av handlingar av detta slag.

författningsstadgande. Debatten i andra kammaren ger jämväl otvetydigt vid handen, att bestämmelsens syfte icke kan vara det av Tynell angivna; det talades här icke om utskottets rätt i fråga om protokol- len, utan om dess rätt beträffande handlingar i övrigt. Än mera avgörande är emellertid att de handlingar, på vilka enligt Tynell reservationen rörande konstitutionsutskottets rätt siktar — i komman- domålsprotokoll innehållna eller till dylika protokoll såsom bilagor fogade handlingar — tydligen icke beröras av det 1897 beslutade stadgandet; de voro redan, enligt den nyss åberopade första undantags- bestämmelsen i § 2: 4, hemligförklarade. Ty det torde såsom förut anförts vara ostridigt, att då det här talas om »statsrådets handlingar», ingå häri just sådana handlingar, som utgöra delar av eller bilagor till protokollen.<sup>1</sup> Om någon reservation för dessa handlingar kan alltså ej här ha varit fråga.

---

<sup>1</sup> Jfr Tynell, a. a., sid. 38. — Då K. U. 1893 behandlade ett motionsvis framfört förslag av ungefär samma innehåll som den 1897 antagna grundlagsändringen, yttrade utskottet bl. a. (nr 29, sid. 2): »Då såsom undantag från den i tryckfrihetsförordningen givna regel, att det skall vara en var tillåtet att i tryck utgiva allmänna handlingar, är stadgat, att protokoll, hållna hos konungen i ministeriella ärenden och kommandomål, eller statsrådets protokoll och handlingar icke kunna före femtio år efter protokollets och handlingens datum till tryckning fordras, eller utan vederbörandes till- stånd utbekommas, bör det, enligt utskottets mening, icke råda någon tvekan därom, att mobiliseringsplaner och dit hörande handlingar, å vilka fastställelse av Kungl. Maj:t

Å andra sidan är det emellertid, såsom Tynell framhåller, uppenbart, att tillägget ifråga icke kan avse att giva konstitutionsutskottet, statsutskottet och statsrevisorerna en oberoende av vederbörande kontrollorgans granskningsplikt befintlig rätt att utbekomma ifrågavarande handlingar. Meningen är ej att giva konstitutionsutskottet rätt att infordra hemliga handlingar, som sakna betydelse för utskottets granskningsarbete utan falla t. ex. inom statsrevisionens kompetensområde, eller tvärtom. Ett dylikt syfte med bestämmelsen skulle, likaväl som det av Tynell angivna, innebära, att densamma vore förnuftsvidrig.

Det kan möjligen sägas, att orden »dock att konstitutionsutskottets, statsutskottets och statsrevisorernas rätt ej inskränkes» enligt en rent verbal tolkning måste givas den visserligen oförnuftiga innebörden, att utskottens och statsrevisorernas möjligheter i fråga om infordrande av handlingar icke skola beröras av de nya bestämmelserna. Ifrågavarande handlingar hade tidigare — i varje fall i princip — varit offentliga och alltså kunnat av konstitutionsutskottet, statsutskottet och statsrevisorerna likaväl som av enskilda personer begäras; det gjorda tillägget måste därför enligt

---

meddelats, äro i tryckfrihetsförordningen skyddade mot obehörigt offentliggörande». Av bl. a. detta skäl avstyrkte utskottet införande av ytterligare sekretessbestämmelser. Utskottet var alltså vid detta tillfälle fullt medvetet om det här betonade förhållandet.

ordalydelsen tolkas så, att »offentligheten», vad beträffar de nämnda kontrollorganen, kvarstår. En dylik tolkning är emellertid ej ens verbalt försvarlig. Då det här talas om konstitutionsutskottets rätt, kan man ej hava åsyftat den rätt, som utskottet, likaväl som var och en av dess medlemmar, har gemensam med varje enskild person; det måste tvärtom vara fråga om den rätt, som utskottet till skillnad från andra äger. Då man däremot i vanligt språkbruk talar om konstitutionsutskottets rätt att infordra offentliga handlingar — även sådana, som utskottet icke behöver, eller anser sig behöva, för dechargearbetet — är det givetvis i grunden ej fråga om någon utskottets rätt utan om en allmän rätt, av vilken även utskottet, lika väl som andra, kan begagna sig.

Den enda rimliga tolkningen torde utgöra en medelväg mellan de båda refererade ytterligheterna. Stadsgandet avser varken att garantera, att de uppräknade kontrollorganens i andra grundlagar uttryckligen stipulerade rätt icke kränkes eller att i visst avseende giva dessa organ en av deras konstitutionella funktioner oberoende undantagsställning. Vad man avsett att klargöra är tydligen att konstitutionsutskottets etc. rätt, d. v. s. den rätt, som anses tillkomma utskottet just i egenskap av konstitutionsutskott, icke skall beskäras genom de nya sekretessbestämmelserna. Konstitutionsutskottet, statsutskottet och statsrevisorerna skola fortfarande behålla sina rättigheter obeskurda, d. v. s. de

rättigheter, som de av grundlagsstiftarna förutsattes innehava i egenskap av riksdagens kontrollorgan.

Den vid konstitutionsutskottets första betänkande i ämnet fogade, av riksdagen i huvudsak antagna reservationen synes från denna utgångspunkt fullt rimlig. Man avsåg att garantera, att de rättigheter, som enligt praxis och rådande uppfattning tillkomme konstitutionsutskottet och statsrevisorerna, ej skulle inskränkas, även om klara grundlagsstadganden icke kunde åberopas till förmån för dessa rättigheter; varken bestämmelserna om konstitutionsutskottets eller om statsrevisionens (i regeringsformen, respektive riksdagsordningen) granskningsobjekt ansågos i och för sig i det förevarande fallet med säkerhet tillräckliga. Det torde knappast ha varit en tillfällighet, att reservationen för statsutskottets rätt först under kammarbehandlingen tillfogades; då det i riksdagsordningen § 39 stadgas, att statsutskottet skall äga tillgång till alla »statsverkets räkenskaper och handlingar», synes det ej osannolikt, att reservanternas inom utskottet på denna punkt ansett en garantibestämmelse i tryckfrihetsförordningen obehöfvig.

Om innehållet av den rätt i avseende på utbekommande av handlingar, som man sålunda ansåg, oberoende av uttryckligt stadgande i regeringsformen, tillkomma konstitutionsutskottet, behöver man icke sväva i tvivelsmål. Såväl praxis som den förda diskussionen synas här ge klart besked. Det ansågs tydligen ostri-



digt, att konstitutionsutskottets granskningsrätt omfattade förutom de vanliga statsrådsprotokollen och i särskilda fall infordrade utrikes- och kommandomålsprotokoll, jämväl till sådana protokoll anknutna, d. v. s. i faktiskt sammanhang med protokollen stående handlingar, vare sig hemliga eller ej. Då en ny sekretessbestämmelse, som i fråga om utskottets granskningsarbete kunde vara av betydelse, infördes i tryckfrihetsförordningen, ville man fastslå, att denna praxis fortfarande skulle äga bestånd.

I de många nya sekretessbestämmelser, som under de sista årtiondena beslutats, hava några förbehåll för konstitutionsutskottets rätt icke införts.<sup>1</sup> Överhuvud taget har saken, såvitt av tillgängliga uppgifter framgår, ej alls varit på tal. Möjligen har man, liksom på så många håll var fallet 1896, utgått från att någon särskild bestämmelse icke vore behövlig. Att frågan icke uppmärksamrats, kan emellertid även bero på att de nya sekretessbestämmelserna undantagslöst gälla sådana handlingar, som endast i enstaka fall kunna tänkas vara av betydelse för konstitutionsutskottets granskning.

Det må ock anmärkas, att förevarande spörsmål icke berörts i samband med de ändringar, som 1909 och 1921 genomförts i § 105 regeringsformen. Särskilt an-

<sup>1</sup> Vi bortse härvid från den utvidgning, som 1915 beslutades beträffande bestämmelsen om militära handlingars hemlighållande; här infördes i oförändrad form det gamla förbehållet.

märkningsvärt är att den kommitté, som 1919 avgav grundlagsändringsförslag i fråga om riksdagens ställning till utrikespolitiken, ej alls ingick på denna fråga.<sup>1</sup>

Vad praxis beträffar torde med bestämdhet kunna sägas, att konstitutionsutskottet regelmässigt infordrat och utfått ej blott sådana statsrådsprotokoll, som utskottet äger rätt att begära, utan även till dylika protokoll anknutna, alltså i faktiskt sammanhang med desamma stående handlingar. Däremot synes utskottet ej annat än under de senaste åren ha infordrat även fristående handlingar av hemlig natur. I den historik angående utrikespolitiska ärendens behandling, som bifogades ett konstitutionsutskottsutlåtande i ämnet vid 1916 års riksdag, betonades, att konstitutionsutskottets granskningsrätt icke medgäve utskottet någon fullständig inblick i landets utrikespolitik och utskottets befo genhet i avseende på utbekommande av handlingar av hithörande slag karakteriserades därefter på följande sätt<sup>2</sup>: »Konstitutionsutskottet äger visserligen infordra även de till protokollen hörande handlingar, men givetvis kunna betydelsefulla spørsmål ha förelegat utan att leda till beslut, som behöva protokollföras. Hela den diplomatiska korrespondensen är enligt den allmänna grundsatsen i tryckfrihetsförordningen § 2 mom 4 un-

<sup>1</sup> Förslag till grundlagsändringar åsyftande ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter, Stockholm 1919, sid. 30 ff.

<sup>2</sup> K. U. 1916 nr 16, bil.

dandragen konstitutionsutskottets granskning, såvida ej dithörande skrivelser i särskilda fall kunna infordras på grund av sitt samband med ett statsrådsprotokoll». Här avser man tydligen, då det gäller konstitutionsutskottets befogenhet enligt praxis, att skilja mellan till protokoll anknutna och fristående handlingar.

Vid ett par tidigare tillfällen har denna fråga blivit föremål för meningsutbyte i riksdagen. Vad härvid förekommit kan emellertid icke anses indicera någon tendens till avsteg från nu angivna praxis.

Vid 1856—58 års riksdag förekom ett meningsutbyte, som vid olika tillfällen återopats.<sup>1</sup> Konstitutionsutskottet vid denna riksdag hade till en början infordrat och erhållit ministeriella protokoll och vissa därtill hörande handlingar rörande novembertraktatens avslutande. Sedan dessa handlingar föredragits inför utskottet, uttalades på vissa håll, att en komplettering av desamma vore behöfvig.<sup>2</sup> Det »yrkades av några utskottets ledamöter, att, då, bland de inför utskottet upplästa handlingar, ej finnes den, efter vad bekant vore, av herr statsministern för utrikes ärendena utfärdade och även i Post och Inrikes Tidningar införda cirkulärnote, varmed traktaten den 30 november 1855 till svenska beskickningarna vid främmande hov över-

<sup>1</sup> Jfr Tynell, a. a. sid. 41 och A. K. 1925 nr 36, sid. 5 f. (U ndén).

<sup>2</sup> K. U:s protokoll den 29 jan. 1857, § 6.

sändes, men denna cirkulärnote och det protokoll, vilket omfattade beslutet om densammas expedierande, vore desto angelägnare för utskottet att känna, som noten gäve en förklaring åt själva traktaten, ifrågavarande handlingar måtte på grund av 29 § 2 mom.<sup>1</sup>, jämförd med 42 §<sup>2</sup> riksdagsordningen, av utskottets infordras». Emot detta förslag restes invändningar från vissa ledamöter; dels ansåg man de ifrågavarande handlingarna onödiga för granskningsarbetet, dels ifrågasattes utskottets rätt att infordra desamma. »Något protokoll i ämnet kunde man åtminstone antaga ej funnes, enär ett sådant ej kunde författas för varje depesch, som från utrikesdepartementet utgick. Enligt 29 § 2 mom. riksdagsordningen ägde väl utskottet rättighet att fordra ministeriella protokoll rörande allmänt kända och uppgivna händelser; men samma rättighet vore icke utskottet tillerkänd i avseende på andra diplomatiska handlingar». Slutligen bifölls ett av utskottets ordförande framställt förslag, som tydligen i viss mån innefattade en kompromiss mellan de stridiga uppfattningarna; enligt detta begärde utskottet »del av det Kungl. Maj:ts beslut, i enlighet varmed... den 30 nov. 1855 ratificerade traktaten blivit de i den icke deltagande utländska makter meddelad, ävensom den officiella handling, varigenom samma meddelande skolat verkställas». Två ledamöter reserverade sig mot beslutet, »enär utskottet redan

<sup>1</sup> Nuvarande § 39.

<sup>2</sup> Nuvarande § 46.

fått sig tillställda de protokoll rörande ifrågavarande ämne, som utskottet begärt, samt utskottet... ej ägde grundlagsenlig rätt att, utom protokollen, infordra särskilda diplomatiska handlingar».

Referatet av meningsutbytet inom utskottet torde visa, att man knappast — såsom skett — kan tolka utskottets beslut såsom en seger för uppfattningen om ovillkorlig rätt att utfå ministeriella handlingar. Redan det ursprungliga förslaget inom utskottet utgår i själva verket från, att den handling, som man önskade utfå, ägde sammanhang med ett ministeriellt protokoll och det antagna kompromissförslagets formulering synes tyda på en önskan att klart betona, att man infordrade handlingen i fråga endast under förutsättning, att, som man tog för givet, ett Kungl. Maj:ts beslut i ärendet förelåge. Den minoritet inom utskottet, som uppträdde mot det första förslaget, och de två medlemmar, som reserverade sig mot beslutet, torde — fränsett frågan om handlingens behövlighet för granskningen — få antagas ha haft en annan mening än majoriteten endast så tillvida, som man höll före, att i detta fall något ministeriellt protokoll ej funnes och att det alltså gällde infordrande av en viss, till ett protokoll ej anknuten diplomatisk handling. Härpå tyder också, att utskottet samma dag i ett annat ärende utan opposition beslöt infordrande av icke blott ministeriella protokoll, utan även därtill hörande handlingar. Det kan därför antagas, om också icke bestämt påstås, att

man inom utskottet allmänt utgick från, att väl till ministeriella protokoll anknutna handlingar, men ej fristående handlingar, kunde inforas.

Konstitutionsutskottets begäran blev för övrigt vid detta tillfälle av Kungl. Maj:t bifallen och synes utskottet t. o. m. ha erhållit flera handlingar än som direkt begärts.<sup>1</sup> Vid ärendets föredragning anförde emellertid statsministern för utrikes ärenden att »grundlagarna icke gävo anledning därtill att konstitutionsutskottet ägde utbekomma diplomatiska handlingar i den utsträckning, som med denna begäran synes vara åsyftad». Även om man ur detta yttrande icke kan draga någon allmän slutsats beträffande vederbörandes uppfattning rörande utskottets rätt att utfå ministeriella handlingar, synes dock klart, att fristående dylika handlingar ansågos undandragna utskottet. Oklart är däremot om endast bilagor till protokollen, eller jämväl till dessa faktiskt anknutna handlingar enligt ministrernas mening ovillkorligen måste till utskottet utlämnas.

Även ett annat fall har i detta sammanhang förts på tal.<sup>2</sup> Vid 1905 års riksdag hade konstitutionsutskottet inforat bl. a. »det eller de protokoll jämte därtill hörande handlingar, som blivit i ministeriell konselj förda angående Sveriges avtal eller protokoll med främmande makter rörande deltagare i anarkistiska förbry-

<sup>1</sup> Statsrådsprotokoll den 3 februari 1857.

<sup>2</sup> Jfr Tynell, a. a. sid. 32 f., 41 samt A. K. 1925 nr 36, sid. 6 (Undén).

telser». Med anledning av ett brev från utrikesministern till utskottets ordförande beslöt emellertid utskottet att icke vidhålla sin begäran. I den debatt, som sedermera i anledning av en vid utskottets dechargebetänkande fogad reservation i ämnet uppstod i andra kammaren, yttrade en talare, att utrikesministern i omnämnda brev uttalat uppfattningen, »att det vore utskottets fullkomliga rättighet, liksom hans skyldighet, att utlämna alla handlingar, som av utskottet begärdes».<sup>1</sup> Brevet i fråga skulle sålunda kunna anses lämna stöd för den åsikten, att utskottet ägde en fullkomligt obegränsad rätt till utfående av hemliga handlingar. I själva verket har emellertid, såsom sedermera under 1925 års dechargedebatt påvisades, något dylikt uttalande icke gjorts av utrikesministern. Denne yttrade i sitt brev, efter att ha refererat utskottets begäran, följande: »Innan jag för Kungl. Maj:t anmäler denna utskottets begäran har jag velat för Eder framhålla, att de förenade rikena vid avslutandet av det avtal, som i skrivelsen åsyftas, gentemot medkontraherande länder förpliktat sig att strängt hemlighålla det samma, och har jag äran anhålla, att utskottet måtte taga i övervägande, huruvida utskottet under sådana förhållanden vidhåller sin begäran om ifrågavarande protokolls och handlingars utbekommande, samt att utskottet för sådant fall måtte vidtaga åtgärder därhän, att den tystnadsplikt, vartill Kungl. Maj:ts regering

<sup>1</sup> A. K. 1905 nr 62, sid. 32 (Barnekow).

förbundet sig, ej varder tillsidosatt». Om någon obegränsad rätt att utfå hemliga handlingar är här alltså ej fråga, men väl giva ordalagen vid handen, att utrikesministern förutsatt, att i det ifrågavarande fallet Kungl. Maj:t varit pliktig att utlämna det begärda; särskilt de sista orden i brevet synas tyda på att en upprepad begäran från utskottets sida skulle ha villfarits. Någon skillnad mellan protokollen och de till dessa anknutna handlingarna göres i varje fall ej.

Under senare år har, såsom antytts, praxis så till vida förändrats, som konstitutionsutskottet i vissa fall infordrat och även utbekommit fristående handlingar av hemlig natur. Detta förhållande, som vid 1925 års dechargede-batt från olika håll påpekades, framgår redan därav, att i utskottets dechargebetänkande stundom ärenden upptagits uteslutande på grundval av en granskning av dylika handlingar. Erinras må framför allt om anmärkningen i den s. k. Luxburgsaffären 1918, då enligt utskottets betänkande något protokoll i ärendet ej förelåg.<sup>1</sup> Med all säkerhet torde emellertid endast ett fåtal fall av dylik infordran ha förekommit.

En verklig konflikt mellan konstitutionsutskottet och regeringen i fråga om utskottets befogenhet beträffande utbekommande av hemliga handlingar uppstod först genom den förut nämnda dechargeanmärkningen

---

<sup>1</sup> K. U. 1918 nr 15, sid. 2 f. och 6 ff.; jfr även K. U. 1919 nr 33, sid. 18 ff. (res. av hr K. J. Ekman).



i denna sak vid 1925 års riksdag. I anslutning härtill uppstod för första gången mera ingående riksdagsdebatter i ämnet.

Ifrågavarande anmärkning gällde behandlingen av tre av utskottet 1924 och 1925 gjorda framställningar rörande utbekommande av ministeriella handlingar.<sup>1</sup> I de båda tidigare framställningarna — behandlade i konselj i april 1924 — hade utskottet begärt vissa handlingar, som stodo i samband med förhandlingarna om avtal med Sovjet-Ryssland; det gällde i ena fallet rapporter från beskickningen i London angående förestående erkännande de jure från Storbritanniens sida av Sovjet-Ryssland, i det andra rapporter från beskickningen i Moskva rörande handelsavtal med Sovjet-Ryssland. Någon anknytning till något till utskottet utlämnat statsrådsprotokoll synes ej ha förefunnits.<sup>2</sup> På departementschefens, frih. Marks von Würtembergs, hemställan, beslöts i båda fallen, att vederbörande handlingar, »med tillämpning av de i § 2 4:o tryckfrihetsförordningen givna stadganden angående s. k. ministeriella handlingar», skulle del-

<sup>1</sup> K. U. 1925 nr 21, sid. 3—7 och 13 f.

<sup>2</sup> K. U. hade 1924 gjort framställning »om överlämnande av det eller de särskilda protokoll, som må hava förts angående förhandlingar med Sovjet-Ryssland om handelsavtal», men fått beskedet, att några dylika protokoll ej funnes. De protokoll av den 15 och 19 mars 1924, som gällde handelsavtalets avslutande och framläggande av proposition i ämnet för riksdagen, hade ej av utskottet infordrats, jfr K. U. 1924 nr 24, sid. 1, nr 25, sid. 2.

givas utskottet; en erinran tillfogades emellertid i förra fallet »om den synnerliga vikten av att förtroliga yttranden, som av främmande länders funktionärer fällts till beskickningschefer, icke komme till allmänna kännedom», i senare fallet om »rapporternas förtroliga karaktär». Redan genom ärendets behandling inför Kungl. Maj:t och yttermera genom hänvisningen till tryckfrihetsförordningen och den utskottet meddelade erinran, gjordes tydligt fullt klart, att någon rätt för utskottet att utbekomma de ifrågavarande handlingarna icke ansågs föreligga; principiellt behandlades utskottets begäran på samma sätt som en enskild persons ansökan.

Den år 1925 gjorda framställningen gällde »de ministeriella handlingar, som kunde finnas angående inresetillstånd och återkallande av visum för samt uppehållet härstädes av den eller de personer, som under 1924 allmänt omtalats såsom 'Ex. R.' (mr Stewart m. fl.)». Det var här fråga om vissa under valstriden 1924 i tidningspressen allmänt diskuterade förhållanden; någon anknytning till ett statsrådsprotokoll, vare sig allmänt eller särskilt, förelåg ej. Vid framställningens föredragning den 6 mars 1925 hemställde utrikesministern Undén, »under framhållande av att konstitutionsutskottets framställning syntes böra bedömas enligt de i tryckfrihetsförordningens § 2 mom. 4 givna stadganden om ministeriella handlingars utbekommande» och »med hänsyn

till ömtåliga, av förhållandet till främmande makt betingade skäl», om avslag å utskottets begäran och detta blev Kungl. Maj:ts beslut. Härmed hade regeringen, såvitt bekant för första gången, direkt avvisat en av konstitutionsutskottet framställd begäran om utbekommande av handlingar, som av utskottet ansågos behövlige för dechargearbetet.

Utskottets anmärkning rörande dessa ärenden inledes med en allmän principmotivering. Efter att ha citerat § 105 regeringsformen anför utskottet, att det låge i sakens natur, att utskottet vore berättigat och förpliktadt att, i den mån så ansåges erforderligt, infordra och granska även till protokollen hörande handlingar. »Först genom en undersökning av till vederbörande ärenden hörande handlingar blir det nämligen utskottet möjligt att ernå den allsidiga belysning av ett ärendes handläggning, som utgör en oavvislig förutsättning för utskottets ställningstagande beträffande utkrävandet av konstitutionellt ansvar.» Utskottets befogenhet att utbekomma handlingar måste även anses gälla till protokoll icke anknutna handlingar, ty utskottet hade icke blott att pröva »statsrådets rådslag enligt statsrådsprotokollet utan jämväl de fall, då antingen vederbörande statsråd självständigt fattat beslut, vilket enligt lag bort ankomma på Kungl. Maj:ts avgörande, eller ock utan fog underlåtit att behandla och inför Kungl. Maj:ts föredraga visst ärende».

Dessa enligt utskottets mening i regeringsformen, den främsta grundlagen, klarlagda principer kunna tydligen icke, fortsätter utskottet, modifieras genom andra i grundlag eller annan lag givna bestämmelser. Tryckfrihetsförordningens sekretessbestämmelser saknade sålunda i detta fall betydelse. I detta sammanhang hänvisade utskottet bl. a. till § 2: 4 tredje stycket i tryckfrihetsförordningen och dess reservation för konstitutionsutskottets rätt; omständigheterna vid denna reservations tillkomst, särskilt ordalagen i konstitutionsutskottets sammanjämningsförslag, visade, att bestämmelsen icke hade till syfte »att stadga undantag från en regel av motsatt innebörd utan endast att för ett visst fall fastslå regelns tillämplighet».

Utskottets slutsats blir »att konstitutionsutskottets granskningsrätt, såsom också praxis giver vid handen, även gäller utrikesärenden rörande handlingar, evad dessa äro av hemlig natur eller ej. Detta är en given följd därav, att utrikesärenden genom 1909 års grundlagsändring i princip införts under konstitutionsutskottets granskningsrätt. Undantag härifrån utgör, jämlikt § 105 regeringsformen, endast, under vissa förutsättningar, sådant särskilt protokoll, varom i § 9 regeringsformen stadgas». Med utgångspunkt från dessa grundsatser och under framhållande av att ett frånträdande av desamma »skulle kunna göra konstitutionsutskottets och riksdagens rätt i fråga om utkrävande av konstitutionellt ansvar i viss utsträck-

ning illusorisk», gjorde utskottet under tre särskilda punkter anmälan i de ifrågavarande ärenden. I de båda ärendena av år 1924 gällde anmärkningen förhållandet, att departementschefen under åberopande av tryckfrihetsförordningen hemställt om medgivande att överlämna vederbörande handlingar till utskottet, trots att utskottet enligt regeringsformen haft ovillkorlig rätt att utbekomma desamma. Beträffande det senaste av de tre ärendena framhöll utskottet, att departementschefens hemställan i detta fall vore »så mycket mera anmärkningsvärd, som densamma innebär ett avstyrkande av konstitutionsutskottets begäran att utfå omförmälda handlingar, vilka enligt från departementet lämnat meddelande icke tillhöra något sådant särskilt protokoll, vilket grundlagsenligt skulle kunnat undandragas utskottets granskning».

Frågan om hållbarheten av de principer, från vilka utskottet i sin bevisföring utgår, skall i det följande närmare diskuteras. De inkonsekvenser, som vidlåda motiveringen, torde redan i detta sammanhang böra påpekas. Större delen av utskottets yttrande synes oförtydligt gå ut på att visa, att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om offentlighet och sekretess överhuvud sakna betydelse i detta fall; utskottet gör kategoriskt gällande en viss tolkning av § 105 regeringsformen och kommer på grundval av denna till slutsatsen, att även till protokoll icke anknutna hand-

lingar måste på utskottets begäran utlämnas. Den i 1897 års grundlagsändring intagna reservationen anföres som bevis på riktigheten av utskottets uppfattning. I det sista stycket av den allmänna motiveeringen fällas emellertid yttranden, som helt strida mot grundtanken i resonemanget. Här säges det, att utskottets rätt att infordra utrikeshandlingar, vare sig hemliga eller ej, är en följd av att utrikesärendena genom 1909 års grundlagsändring i princip förts under utskottets granskningsrätt. Utskottet synes alltså på denna punkt utgå från, att frågan om infordrande av utrikeshandlingar kommit i ett annat läge genom 1909 års författningsändring och indexerar härigenom, att i princip andra regler skulle gälla för hemliga försvarshandlingar än för hemliga utrikeshandlingar — eftersom samma bestämmelser som före 1909 funnos beträffande ministeriella ärenden fortfarande gälla för kommandomål. Någon klar generell tolkning av hithörande bestämmelser har utskottet alltså ej givit. — Då utskottet såsom enda undantag från rätten till utbekommande av utrikesprotokoll och utrikeshandlingar anger — under i § 105 regeringsformen angivna förutsättningar — sådant särskilt protokoll, varom i § 9 regeringsformen stadgas, torde få förutsättas, att utskottet även avsett till dylikt protokoll anknutna handlingar.

Mot utskottets anmälan reserverade sig, vad beträffar de båda första ärendena, sju, och i fråga om det sista

ärendet åtta ledamöter.<sup>1</sup> I huvudreservationen, under-  
tecknad av sex medlemmar<sup>2</sup>, anfördes, att visserligen  
icke blott statsrådets rådslag utan jämväl underlåtenhet  
att giva råd, vore underställda konstitutionellt ansvar,  
men att »utskottets på 105 § regeringsformen grundade  
rätt att infordra handlingar måste anses begränsad av  
dessas sammanhang med statsrådsprotokoll, antingen  
såsom formliga bilagor eller såsom nödiga komplement  
för uppfattningen av i protokollet upptaget ärende»,  
Beträffande andra handlingar vore utskottets befogen-  
het begränsad i enlighet med tryckfrihetsförordningens  
föreskrifter. Den ståndpunkt, som här angives, synes  
fullt klar. Man utgår från, att den utskottet åliggande  
protokollsgranskningen endast kan fullgöras med stöd  
av de handlingar, som äro anknutna till protokollerade  
ärenden; i detta hänseende anses därför tryckfrihetsför-  
ordningens sekretessbestämmelser icke tillämpliga. När  
det däremot gäller andra handlingar, som icke anses  
behövliga för utskottets granskning, gälla tryckfrihets-  
förordningens stadganden utskottet lika väl som en-  
skilda personer. Reservationen är så avfattad, att  
den tydligen avser allä hemliga handlingar, ej blott de  
ministeriella. I en annan reservation drogs, måhända  
oavsiktligt, en än snävare gräns för konstitutionsut-  
skottets rätt; reservanten ansåg ej klarlagt, »att konsti-

<sup>1</sup> Reservanternas olika antal berodde på i viss mån förändrad utskottsuppsättning vid de olika ärendenas behandling.

<sup>2</sup> Samtliga högermän och bondeförbundare utom hrr Reuterskiöld och Forssell.

tutionsutskottet äger en på regeringsformen grundad, ovillkorlig rätt att utbekomma sådana inom departementet befintliga ministeriella handlingar, som varken kunna betraktas såsom integrerande delar av eller bilagor till i statsrådet förda protokoll». <sup>1</sup> Enligt ordalydelsen i denna reservation skulle utskottet alltså icke, såsom enligt huvudreservationen, ha ovillkorlig rätt att utbekomma alla handlingar, som kunde tjäna till belysning (»såsom nödiga komplement för uppfattningen») av i ett till utskottet överlämnat protokoll upptaget ärende, utan endast sådana handlingar, som rent tekniskt vore sammanförda med protokollen (»statsrådets handlingar»). — Slutligen avlämnades en blank reservation. <sup>2</sup>

Konstitutionsutskottets anmärkning ledde i båda kamrarna till livliga debatter, vid vilka visserligen politiska synpunkter spelade en betydande roll, men där jämväl frågans rent juridiska sida blev ganska ingående behandlad. I andra kammaren lades utskottets anmärkning efter votering medelst uppresning med ogillande till handlingarna. <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Res. av hr Pauli.

<sup>2</sup> Hr August Ljunggren.

<sup>3</sup> A. K. 1925 nr 36, sid. 37 f. K. U:s anmärkning synes i varje fall i denna kammare ha haft den starkaste resonansen inom det socialdemokratiska partiet; fem av de åtta talare, som yrkade på anmälan läggande till handlingarna, tillhörde detta parti, varjämte en högerman, en frisinnad och en kommunist uttalade de sig i samma riktning. Anmärkas må ock, att samtliga förutvarande ministrar, som uppträdde i debatten



Utskottets uppfattning försvarades i debatterna nästan uteslutande av utskottsmajoritetens egna medlemmar. Särskilt intresse knyter sig härvid till de uttalanden, som i första kammaren gjordes av hr Reuterskiöld; denne betecknades under diskussionen som den drivande kraften vid anmärkningens framställande.<sup>1</sup> Hr Reuterskiölds yttranden innefattade till väsentlig del en kompletterande kommentar till utskottsmotiveringen. Talaren utgick från, att konstitutionsutskottets rätt i fråga om infordrande av handlingar uteslutande måste anses reglerad genom regeringsformens bestämmelser, tryckfrihetsförordningen avsåg i här ifrågavarande delar att reglera enskilda personers rätt beträffande utbekommande av handlingar, men vore utan betydelse, då det gällde konstitutionsutskottet och andra myndigheter. Ifråga om den befogenhet, som utskottet enligt regeringsformen ägde, uttrycktes emellertid icke samma kategoriska uppfattning som i utskottsbetänkandet. »Ordagrant och uttryckligen» talade regeringsformen endast om »protokollen och de handlingar som äro fogade till protokollen», men även handlingar, som icke vore anknutna till något protokoll, måste, på grund av den utveckling mot parlamentarism och ministerstyrelse, som förelåge, kunna granskas av

---

(hrr Trygger, Lindman, Löfgren och Rydén) kritiserade utskottsanmärkningen. — I F. K. beklagades, att kammarens praxis ej medgav ett ogillande av anmärkningen; jfr F. K. 1925 nr 33, sid. 41 (Dahl).

<sup>1</sup> F. K. 1925 nr 33, sid. 39 ff., 49 ff.

utskottet. »Jag vågar säga, att det här föreligger en utveckling, som kommer att göra varje riksdagens och konstitutionsutskottets granskningsrätt illusorisk, om icke även sådana handlingar, som höra till dessa ärenden, vilka komma att avgöras oberoende av konseljen bliva tillgängliga för utskottet... Det är därför, som man, då man varit med om en utveckling genom praxis på parlamentarismens väg, också bör gå med på att granskningsrätten håller jämna steg med utvecklingen genom en praxis utan grundlagsändring, ty hur skall man kunna ändra grundlagens stadganden om granskningsrätten, om man icke samtidigt ändrar dess bestämmelser rörande regeringens verksamhet och formerna för denna?» Den rätt, som konstitutionsutskottet förmenas äga, betraktas alltså i viss mån som en konsekvens av statsskickets faktiska utveckling, icke — som i utskottets betänkande — uteslutande som ett resultat av en viss tolkning av regeringsformens stadganden.

Vad särskilt utrikeshandlingarna beträffar, framhölls, liksom i utskottets yttrande, att utskottets rätt beträffande dessa vore klar efter 1909 års grundlagsändring. Det finnes endast en möjlighet att undandraga dylika handlingar från utskottets granskning, nämligen genom att anlita särskilda protokoll. »Om man har en massa sådana handlingar, som man icke anser böra ingå i den vanliga följden av handlingar, kan till ett särskilt protokoll tagas beslut, att handlingar rörande

visst mål skola läggas till detta och alltså hemlighållas... Man kan alltså med ganska stor säkerhet, om man har litet kännedom om vad som är allmänt bekant och vad människor intressera sig för, i förväg inom departementet bedöma, huruvida de eller de handlingarna böra på nämnda sätt med anlitan­de av gällande bestämmelser göras hemliga på ett fullt effektivt sätt eller ej.» Härigenom vunnes ur riksdagens synpunkt, att riksdagen genom sina förtroendemän i utrikesnämnden finge tillfälle att pröva huruvida regeringens uppfattning angående den hemliga karaktären hos vederbörande handlingar vore befogad.

Ungefär samma synpunkter anfördes av den talare, som i andra kammaren främst försvarade utskottets ståndpunkt.<sup>1</sup> Denne betonade även, att hemliga utrikeshandlingar ofta kunde vara av stor vikt vid bedömande av i de vanliga utrikesprotokollen upptagna ärenden — ja i vissa fall även i fråga om ärenden från andra departement — och att ett undantagande av dylika handlingar därför väsentligen skulle minska dechargegranskningens effektivitet. Det erinrades även om att utskottet i åtskilliga fall — enligt uppgift sex gånger efter 1909 — fått till sig utlämnade till protokoll icke anslutna hemliga handlingar och att detta stundom skett utan något föregående beslut i konseljen; härav kunde man draga den slutsatsen, »att på sina håll inom utrikesdepartementet förefunnits en känsla av

<sup>1</sup> A. K. 1925 nr 36, sid. 15 ff. (Forssell).

att här var ingenting annat att göra än att utlämna papperen».

Kritiken av utskottsänmärknigen synes i regel — liksom flertalet reservanter inom utskottet — ha utgått från att utskottet ägde rätt att utbekomma sådana hemliga handlingar, som stode i samband med till utskottet överlämnade protokoll, men icke andra, fristående hemliga handlingar. Denna ståndpunkt synes man dock stundom ha undvikit att skarpt precisera; sålunda åberopade flera talare de statsrättsliga författare, som uttalat sig i frågan, och som helt förnekat utskottets rätt att infordra hemliga handlingar, men berörde i övrigt i sin argumentation endast frågan om till protokoll icke anslutna handlingar.<sup>1</sup>

I det utförliga anförande, med vilket utrikesminister Undén inledde debatten i båda kamrarna, kritiserades de utgångspunkter, från vilka utskottet i sin motivering utgått.<sup>2</sup> Utskottets resonemang, enligt vilket rätt skulle finnas att utfå alla handlingar, som kunde vara av betydelse för granskningsarbetet, vore ohållbart. »Med utskottets rätt att argumentera borde det te sig lika lätt att fortsätta och säga att, eftersom icke heller tillgången till alla handlingar giver utskottet alla de medel, som det behöver för att fullgöra sin granskningsplikt, så kan utskottet även tillgripa andra för ändamå-

<sup>1</sup> Jfr t. ex. A. K. 1925, sid. 9 f. (Westman), 12 (Pehrsson i Göteborg).

<sup>2</sup> A. K. 1925 nr 36, sid. 2 ff.

let erforderliga medel exempelvis inkalla statsråden till muntligt förhör under edsplikt.» Det enda rimliga vore att tolka grundlagen på så sätt, »att utskottet för fullgörande av sin granskningsplikt har de befogenheter, som grundlagen uttryckligen tillerkänner utskottet, men icke varjehanda andra befogenheter, även om utskottet skulle finna dem vara av behovet påkallade».<sup>1</sup> I det följande betonades, att doktrinen stode på en annan ståndpunkt än utskottet, att man från regeringshåll icke erkänt någon rätt för utskottet i förevarande hänseende — varvid särskilt hänvisades till 1857 och 1905 års fall — samt att någon praxis i av utskottet antydd riktning icke kunde anses ha uppstått genom det tillmötesgående, regeringen i ett fåtal — enligt ministerns uppgift fyra — fall visat; »ifall en person har fått tillstånd att se vissa hemliga handlingar i utrikesdepartementets arkiv fyra gånger, kan han inte komma den femte gången och påstå, att nu har han genom den praxis, som utbildat sig, erhållit en ovillkorlig rätt att få se de hemliga handlingarna utan tillstånd». Såsom det väsentliga betonades, att regeringsformen icke innehölle något uttryckligt stadgande i saken och att under sådana förhållanden regeringen varit i sin rätt, då den prövat utskottets hemställan enligt tryckfrihetsförordningen.

---

<sup>1</sup> Detta uttalande tyder på, att utrikesministern ej skulle velat medgiva utskottet någon som helst rätt att utbekomma hemliga handlingar.

Av flera talare anfördes, att det vore orimligt att förutsätta, att regeringen skulle kunna undandraga särskilda protokoll från utskottets granskning, men icke äga denna möjlighet beträffande till protokoll ej anknutna handlingar, ifråga om vilka behovet av sekretess vore vida större.<sup>1</sup> Den av hr Reuterskiöld anvisade utvägen att upprätta särskilda protokoll och till dessa anknyta handlingar, som man ej önskade utlämna, gjordes i första kammaren av hr Trygger till föremål för kritik.<sup>2</sup> Man skulle då lika väl kunna upprätta ett särskilt protokoll, »som förklarade, att inga ministeriella handlingar finge utlämnas utan särskilt beslut», men därmed komme man i själva verket tillbaka till tryckfrihetsförordningens § 2: 4. För övrigt vore denna utväg grundlagsstridig, ty de särskilda villkor, som i § 9 regeringsformen uppställdes i fråga om upprättande av särskilt protokoll, kunde här ej anses föreligga.

\*            \*            \*

Av den givna redogörelsen framgår, att tre väsentligen skilda uppfattningar framförts beträffande konstitutionsutskottets rätt att infordra handlingar utanför protokollen. I doktrinen har man i regel hållit före, att någon dylik rätt icke föreligger; utskottet är likställt med en enskild person. 1925 års konstitutions-

<sup>1</sup> A. K. 1925 nr 36, sid. 7 (Undén), sid. 27 f. (Löfgren).

<sup>2</sup> F. K. 1925 nr 33, sid. 46.

utskott åter synes utgå från, att utskottet i princip har rätt att begära dylika handlingar, i varje fall att infordra alla sådana utrikeshandlingar, som icke äro anknutna till ett genom Kungl. Maj:ts beslut utanför utskottets granskning ställt protokoll. Beträffande andra hemliga handlingar än de ministeriella torde denna uppfattning få anses leda till, att i varje fall alla kommandomålshandlingar, som äro anknutna till infordrade protokoll, samt andra hemliga handlingar måste på begäran till utskottet utlämnas.<sup>1</sup> Slutligen har man vid olika tillfällen gjort gällande, att utskottet skulle äga rätt att utfå alla sådana handlingar, som vore anknutna till ett till utskottet överlämnat protokoll; denna mening uttalades senast i huvudreservationen vid ifrågavarande punkt i 1925 års dechargebetänkande.

Innan vi övergå till en diskussion av dessa olika möjligheter torde den av konstitutionsutskottet 1925 diskuterade frågan om förhållandet mellan de allmänna bestämmelserna om den konstitutionella ansvarigheten och tryckfrihetsförordningen böra beröras. Utskottets resonemang på denna punkt är synnerligen egendom-

<sup>1</sup> Denna slutsats synes vara den från utskottets utgångspunkt rimligaste. Man torde knappast få förutsätta en så absurd ståndpunkt som att utskottet skulle ha tillgång till alla kommandomålshandlingar utom dem, som äro anknutna till protokoll, vilka utskottet ej kan utfå, alltså även alla fristående kommandomålshandlingar. Utrikesärendena falla ju dock i princip under utskottets granskning, med kommandomålsärendena är förhållandet det motsatta.

ligt. Efter att mera i förbigående ha hävdad en tolkning av regeringsformens bestämmelser, som under alla förhållanden är omstridd, använder utskottet stor energi för att visa, att dessa bestämmelsers tillämplighet icke kan begränsas genom tryckfrihetsförordningen, ett förhållande, som av alla torde anses självklart. Men lika självklart är, att tryckfrihetsförordningens bestämmelser måste anses tillämpliga, i den mån deras giltighet icke inskränkes av andra grundlagsstadganden. Utanför den befogenhet, som utskottet äger i egenskap av riksdagens kontrollorgan, måste utskottet givetvis i tryckfrihetshänseende vara likställt med en enskild person. Vilken uppfattning man än har om objektet för utskottets granskningsrätt enligt regeringsformen, kan det alltså svårligen förnekas, att tryckfrihetsförordningen i vissa fall måste anses tillämplig även gentemot utskottet. Den fråga det här gäller att besvara, är: huru långt sträcker sig enligt ansvarsbestämmelserna konstitutionsutskottets rätt i fråga om utfående av handlingar?<sup>1</sup>

<sup>1</sup> I detta sammanhang kan anmärkas, att i de senaste förslagen till revision av tryckfrihetsförordningen icke upptagits några bestämmelser som motsvara det vid bestämmelsen om militära handlingars hemlighållande fogade tillägget, och att man överhuvud utgått från, att frågan om konstitutionsutskottets och andra myndigheters rätt beträffande handlingar icke bör regleras i tryckfrihetsförordningen. I B e t ä n k a n d e med förslag till tryckfrihetsordning, Stockholm 1912, sid. 141, uttalas: »Slutligen må, såsom en allmän anmärkning vid de i förslaget uppställda undantagen från offentlighetsprincipen, framhållas, att det icke funnits behöfligt eller lämpligt att —



Vad först beträffar det svar på denna fråga, som 1925 års konstitutionsutskott givit, torde det av de refererade debatterna framgå, att utskottets ståndpunkt icke kan anses hållbar. Utskottet utgår från det godtyckliga postulatet, att alla uppgifter, som kunna vara av betydelse vid utskottets dechargegranskning, måste kunna infordras. Denna tankegång kan tydligen, såsom särskilt utrikesministern betona, föras vidare in absurdum. Den naturliga slutsatsen av densamma synes bliva, att utskottet skulle beredas möjlighet att bedöma ett statsråds beslut (om avgivande av visst rådslag o. s. v.) under kännedom om alla de faktiska omständigheter, som kunde an-

---

såsom i gällande lag i ett enstaka fall sker — i lagtexten giva uttryck åt det självklara förhållande, att dessa undantag icke verka inskränkning i den kontroll över statsförvaltningen, som lagenligt skall utövas». I Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet (av Nils Herlitz) föreslås ett allmänt stadgande i angiven riktning och yttras bl. a. (sid. 238 not 2): »Med avseende å det på senaste tid (närmast i anledning av konstitutionsutskottets anmärkningar i 1925 års dechargebetänkande) livligt diskuterade spörsmålet om utskottets rätt att i samband med statsrådsprotokollens granskning utfå vissa hemliga handlingar leder det föreslagna stadgandet ej till någon ändring i vad nu gäller. Det besvarar ej alls frågan om omfattningen av den rätt, utskottet i och för sitt granskningsuppdrag äger. Där denna rätt ej räcker till, bör lika väl som nu utskottets utfående av handlingar bero av TF. Hur långt nämnda rätt sträcker sig är ett spörsmål, som ej torde böra av TF. besvaras». Jfr även Yttrande av styrelsen för svenska tidningsutgivareföreningen om allmänna handlingars offentlighet, Stockholm 1926, sid. 26 ff.

ses vara av betydelse vid beslutets fattande. Men det ligger i sakens natur, att utskottets granskningsrätt icke kan omfatta mer än ett urval av de fakta, som vid ett ärendens avgörande kunnat vara av betydelse, och att det tillåtna undersökningsmaterialets omfattning måste bestämmas genom en tolkning av de grundlagsbestämmelser, som på denna punkt gälla.

Konstitutionsutskottets bevisföring torde alltså falla redan på den uppställda förutsättningens oriktighet. Vad särskilt utskottets resonemang rörande ministeriella handlingar angår, måste enligt detta den i § 105 givna bestämmelsen om rätt för Kungl. Maj:t att i vissa fall vägra utlämnande av särskilda protokoll framstå såsom orimlig. Det absurda förhållandet skulle inträda, att utskottet skulle äga större rätt att utfå hemliga handlingar än att utfå protokoll. Under det att protokollen, som utgöra det primära objektet för utskottets granskningsrätt, i vissa fall skulle kunna undandragas granskningen, skulle alla fristående handlingar, om vilka i ansvarsbestämmelserna över huvud icke är tal, undantagslöst falla under utskottets granskningskompetens. Så t. ex. skulle det i fråga om de förberedande förhandlingarna beträffande ett internationellt avtal vara regeringens plikt att till utskottet överlämna alla begärda diplomatiska meddelanden. En dylik uppfattning kan tydligen blott utgå från, att 1921 års grundlagsstiftning rörande utrikesprotokollens ställning ur

den konstitutionella granskningens synpunkt måste ha präglats av fullständig brist på förnuft och logik. Då man såsom ett medel att undkomma det dilemma, som uppstår, rekommenderar förfaringssättet att använda det i § 9 reglerade förfaringssättet med särskilda protokoll, är, såsom i förstakammardebatten utvecklades, att märka, att ett sådant förfaringssätt dels skulle strida mot de i § 9 uppställda villkoren<sup>1</sup>, dels i realiteten föra till samma resultat som en tillämpning av vederbörande bestämmelser i tryckfrihetsförordningen.

Emot den uppfattning, enligt vilken konstitutionsutskottet ifråga om rätt att utfå hemliga handlingar skulle vara likställt med en enskild person, synes, såvitt man utgår endast från de allmänna ansvarsbestämmelsernas ordalydelse, intet vara att invända. Då det i regeringsformen talas blott om konstitutionsutskottets befogenhet ifråga om utfående av protokoll, synes man väl kunna hävda, att, utanför protokollen, tryckfrihetsförordningens bestämmelser äro tillämpliga även gentemot utskottet. Mot denna uppfattning kan icke med fog invändas, att hand-

---

<sup>1</sup> »Där rikets säkerhet eller eljest synnerligen viktiga skäl kräva hemlighållande av mål, som angår rikets förhållande till främmande makt, skall över målet föras särskilt protokoll», heter det i § 9. Ett beslut, som endast avser att ställa en viss handling utanför den konstitutionella granskningen, kan tydligen icke anses såsom ett mål, som angår rikets förhållande till främmande makt.

lingar utanför protokollen kunna vara av avgörande betydelse för konstitutionsutskottets ställningstagande till ansvarsfrågan; frågan om området för den konstitutionella ansvarigheten är en, frågan om det bevismaterial, som utskottet äger använda såsom underlag för beslut om utkrävande av ansvar, en annan.

Med hänsyn till vad som efter de ursprungliga ansvarsbestämmelsernas utformande förekommit, torde det emellertid kunna ifrågasättas, om denna uppfattning numera kan anses möjlig att upprätthålla. Dels är att märka, att konstitutionsutskottet i praxis så vitt bekant undantagslöst utfått sådana handlingar, som varit anknutna till ett till utskottet överlämnat protokoll, och att denna praxis, såsom uttalanden från regerings- och riksdagshåll visa, småningom kommit att betraktas som gällande rätt. Dels och framför allt må hänvisas till den reservation för konstitutionsutskottets rätt, som är införd i bestämmelsen om militära handlingars hemlighållande. Om den i det föregående givna tolkningen av ifrågavarande bestämmelse godtages, måste densamma, såsom framhållits, anses utgå från och i viss mån innebära ett legaliserande av den praxis, enligt vilken utskottet i och för sin granskning erhåller till överlämnade protokoll anknutna handlingar. Beträffande dessa militära handlingar torde det därför icke vara möjligt att förneka utskottets särskilda rätt — inom den av be-

stämmelserna om protokollsgranskning uppdragna ramen. Men att ifråga om hemliga utrikeshandlingar förneka utskottet en rätt, som det ifråga om hemliga militära handlingar äger, synes knappast rimligt, allra helst som kommandomålsprotokoll i princip icke falla under utskottets granskningskompetens, under det att motsatsen numera är fallet med utrikesprotokoll. Samma resonemang kan givetvis med än större fog tillämpas ifråga om andra hemliga handlingar — handlingar tillhörande departement, vilkas protokoll utskottet utan inskränkning äger granska; i praktiken är, såsom påpekats, denna fråga enligt nu gällande sekretessbestämmelser av ringa betydelse.

Med hänsyn till utvecklingen av praxis och det resultat, som denna utveckling måste anses ha avsatt på en punkt i § 2 4:o tryckfrihetsförordningen, synes alltså den rimligaste lösningen av den här diskuterade frågan vara, att, såsom flertalet reservanter inom 1925 års konstitutionsutskott, tillerkänna utskottet rätt att utfå alla till överlämnade protokoll faktiskt anknutna handlingar.

Den praktiska tillämpningen av denna princip kan visserligen stundom leda till svårigheter. Det kan givetvis uppstå delade meningar i frågan, huruvida en viss handling kan anses äga det faktiska sammanhang med protokollen, varom här är fråga. Tvistigheter mellan regering och utskott kunna därför uppstå på ungefär samma sätt, som tidigare varit fallet

beträffande utskottets rätt att infå protokoll rörande »allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser». Lika stora, och kanske mera betydande praktiska svårigheter torde emellertid vara förbundna med tillämpningen av andra här refererade uppfattningar. Godtager man den av 1925 års konstitutionsutskott urgerade tolkningen blir resultatet säkerligen, såsom ock framhållits, att tryckfrihetsförordningens bestämmelser i många fall komma att kringgå genom att i realiteten officiella meddelanden lämnas i form av privata skrivelser; särskilt inom utrikesförvaltningen torde denna möjlighet ligga nära till hands. Utgår man åter från, att konstitutionsutskottet i förevarande avseende endast äger samma rätt som en enskild person, leder detta till, att utskottet faktiskt kommer att äga ett svagare underlag för sitt dechargearbete än som vid författningens tillkomst var fallet; den inskränkning av statsrådsprotokollen, som i praxis småningom ägt rum, kommer då att medföra ett reellt försvagande av granskningsrätten.

---

## **Till frågan om dechargeförfarandets reformering.**

Under de senaste åren har frågan om en reformering av dechargebestämmelserna, närmast § 107 regeringsformen, fått en viss aktualitet. Starkt intresse för saken har kommit till synes i konstitutionsutskottet, vilket bäst framgår därav, att utskottet vid 1927 års riksdag beslutat igångsätta en utredning i ämnet. Att frågan ånyo kommer upp till diskussion under de närmaste riksdagarna torde med all sannolikhet kunna förutsättas, även om det synes i hög grad tvevelaktigt, huruvida något positivt resultat i en nära framtid skall kunna vinnas.

Utgångspunkten för dessa reformsträvanden är den praxis i avseende på grundlagens tillämpning, som redan tidigt utvecklats och under de sista årtiondena helt slagit igenom. Konstitutionsutskottets anmärkningar gälla i regel, framhåller man, vissa detaljer i statsrådets ämbetsförvaltning, de äro endast formellt anknutna till ett statsråds person och avse att förhindra upprepande av en speciell åtgärd eller att åstadkomma ändring i viss administrativ praxis. Det vore då rimligare att giva grundlagen sådan lydelse, att anledningen att rikta anmärkningen mot viss person helt försvunne och i stället göra det möjligt

för utskottet att föreslå riksdagen att göra de framställningar till Kungl. Maj:t, som med anledning av den verkställda granskningen kunde befinnas behövliga. Konstitutionsutskottets åtgärder i avseende på dechargen skulle alltså lika väl kunna sikta framåt, till bestämmande av den framtida utvecklingen, som bakåt, till kritiserande eller bestraffande av redan begångna fel.

I det följande skola vi till en början beröra de moment i praxis, som i detta sammanhang äro av särskilt intresse: detta gäller dels de fall, då utskottet gjort viss erinran eller framställning utan att densamma haft karaktären av en anmärkning mot vederbörande statsråd — s. k. anmälan utan anmärkning — dels frågan, i vad mån utskottets anmärkningar i realiteten gällt endast eller huvudsakligen viss förvaltningspraxis. I det följande skola de vid olika tillfällen framställda reformförslagen av angiven karaktär närmare behandlas.

Någon mera utförlig redogörelse för praxis under de första årtiondena efter det nya statsskickets tillkomst torde icke vara påkallad.<sup>1</sup> Den osäkerhet, som till en början rådde i fråga om ansvarsbestämmelsernas till-

---

<sup>1</sup> Utförliga redogörelser för denna tids praxis samt för diskussionerna rörande »anmälan utan anmärkning» finnas hos Svedelius, a. a. sid. 461 ff., Rydin, a. a., sid. 60 ff. och Tynell, a. a., sid. 190 ff., jfr dessa framställningar för den följande redogörelsen.



lämpning, ledde till, att man under detta skede i vissa fall använde former, som sedermera helt kommit ur bruk. Vid vissa tillfällen förekom, att konstitutionsutskottet i sitt dechargebetänkande direkt föreslog, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle anhålla om rättelse av praxis i särskilt angivna hänseenden. Så t. ex. hemställde utskottet i sitt dechargebetänkande 1815 bl. a., att riksdagen »av förekommande anledningar måtte hos Kungl. Maj:t i underdånighet anhålla om dess åtgärd därhän, att föreskriften i § 10 regeringsformen om vederbörandes hörande måtte varda med sorgfällighet av dem sådant åligger iakttaggen och att uti alla ärenden som röra allmänna hushållningen sådana underrättelser måtte allmänheten meddelas, varigenom alla må kunna av näringsförmånerna sig lika begagna». Liknande förslag om skrivelse till Kungl. Maj:t förekommo i flera senare dechargebetänkanden, senast vid 1850—51 års riksdag. Detta förfaringsätt, mot vilket starka invändningar gjordes ur konstitutionell synpunkt och som sedermera helt fallit ur bruk, var tydligen av ungefär samma art som det, vilket man nu på vissa håll vill möjliggöra genom uttrycklig grundlagsbestämmelse. I stället för att rikta anmärkning mot ett statsråd föreslog utskottet begäran om ändring i viss förvaltningspraxis.

I långt flera fall under perioden före representationsreformen använde konstitutionsutskottet emellertid en annan ur vår synpunkt intressant form, näm-

ligen att i dechargebetänkandet lämna en kritisk redogörelse för vissa åtgärder, under framhållande av att därmed icke åsyftades egentlig anmärkning enligt § 107 regeringsformen. Här är det alltså fråga om »anmälan utan anmärkning» i mera egentlig mening. Även detta tillvägagångssätt blev föremål för skarp kritik; inom såväl utskottet som stånden gjordes vid flera tillfällen gällande, att ansvarighetsbestämmelserna icke tilläte utskottet vidtaga annan åtgärd än beslut om åtal enligt § 106 eller anmärkning enligt § 107. Vid 1844 års riksdag beslöto två stånd att uttala sitt ogillande av utskottets förfaringssätt.

Under tiden närmast efter representationsreformen, vid 1868 och 1880 års riksdagar, förekommo två fall, som här förtjäna omnämnas. Vi skola något närmare behandla dessa, då de, med undantag för vissa fall under de allra senaste åren, äro de sista exemplen på den angivna praxis. Den kritik, som särskilt 1880 riktades mot utskottet, synes för lång tid framåt ha inverkat på utskottets förfaringssätt.

I sitt dechargebetänkande 1868 anförde utskottet, efter att ha påpekat, att § 106 regeringsformen icke befunnits tillämplig, att utskottet däremot »funnit rådgivareåtgärderna rörande här nedan nämnda ärenden vara av beskaffenhet att böra hos riksdagen anmälas». Anmälan gjordes alltså i detta fall utan åberopande av § 107.<sup>1</sup> I tre av de fyra anmärk-

<sup>1</sup> K. U. 1868 nr 1, sid. 1 ff.

ningar, som därefter följde, anknöt utskottet sin framställning till visst statsråds rådslag; den fjärde — enligt memorialets ordningsföljd första — anmärkningen är märklig så till vida, som utskottet icke riktade sin kritik mot bestämt rådslag och uttryckligen förklarade, att de regeringsbeslut, som anmärkningen gällde, stödde sig på »en hävdvunnen praxis». Av de reservationer, som voro bifogade betänkandet, är den av professor Rydin avgivna av särskilt intresse. I denna kritiseras formen för utskottets framställning; utskottet hade gjort anmälan utan att åberopa § 107 regeringformen och hade alltså »uraktlåtligt att angiva beskaffenheten av de anmälanden, som ... till riksdagen avgivits».<sup>1</sup>

Kamrarnas synnerligen vidlyftiga debatter rörande betänkandet gällde, förutom sakfrågorna, till väsentlig del frågan om generell kritik eller detaljkritik. I en del yttranden i kammardebatterna berördes utskottets förfaringssätt med framställandet av erinringar utan uttrycklig anknytning till § 107. På vissa håll gjordes härvid gällande, att såsom en talare uttryckte sig, »varken grundlagens ordalydelse eller andemening tillstöder sådana nakna anmälanden, som i betänkandet förekomma».<sup>2</sup> Utskottet hade att till-

---

<sup>1</sup> K. U. 1868 nr 1, sid. 8 f.

<sup>2</sup> A. K. 1868, del 2, sid. 583 (Bergström) jfr sid. 611 (Staaff) samt F. K. 1868, del 2, sid. 404 f. (Sparre), 411 (Hazelius), 436 f. (Säve).

lämpa § 106 eller § 107 eller icke alls anmärka; i förevarande fall vore förfarandet även inkonsekvent så till vida, som väl § 106 men ej § 107 åberopats i memorialets ingress. Bland försvararna av utskottets handlingssätt synes, när det gällde att besvara denna kritik, en viss osäkerhet ha förefunnits. Å ena sidan gjorde man gällande, att de gjorda anmärkningarna självklart anknöto till § 107, ty någon annan möjlighet stode icke utskottet till buds; detta förhållande hade man icke ansett erforderligt att uttryckligen betona.<sup>1</sup> Å andra sidan urgerades att frånvaron av en hänvisning till § 107 vore av reell betydelse, i det att utskottet härigenom velat klargöra, att det endast vore fråga om vissa allmänna påpekanden utan personlig spets.<sup>2</sup>

Meningsskiljaktigheterna rörande utskottets förfaringsrätt i ifrågavarande avseende ledde ej i någondera kammaren till en verklig uppgörelse i saken. De beslut, som fattades i de olika anmärkningspunkterna inneburo ej något ställningstagande i den här berörda principfrågan.<sup>3</sup>

I sitt dechargebetänkande vid 1880 års riksdag framställde utskottet till en början i vanlig ordning en anmärkning enligt § 107 regeringsformen och ytt-

<sup>1</sup> F. K. 1868, del 2, sid. 415 (Munck av Rosenschiöld, utskottets ordförande, A. K. 1868, del 2, sid. 615 (Lithner).

<sup>2</sup> A. K. 1868, del 2, sid. 599 (Dahn).

<sup>3</sup> Jfr F. K. 1868, del 2, sid. 650 ff.; A. K. 1868, del 2, sid. 456.

rade därefter: »I övrigt har utskottet icke trott sig böra underlåta att i korthet redogöra för några regeringsåtgärder, vilka, ehuru ej av beskaffenhet att föranleda till någon anmärkning enligt § 107 regeringsformen från utskottets sida, dock synts vara förtjänta av särskild uppmärksamhet».<sup>1</sup> Utskottet redogjorde i det följande för två regeringsärenden, vilkas handläggning utskottet ur olika synpunkter gjorde till föremål för kritik.

Utskottets beslut i dessa punkter hade fattats med 10 röster mot 9, eller, såsom reservationerna utvisa, i realiteten med 10 röster mot 10; samtliga andra kammarledamöter voro för, samtliga första kammarledamöter mot beslutet. I de av halva antalet utskottsledamöter undertecknade fyra reservationerna underkastades utskottets förfarande en kritisk granskning.<sup>2</sup> Utskottets ordförande, understödd av fyra medreservanter, uttalade, att utskottets uppgift vore att framställa anmärkningar, varöver riksdagen kunde besluta, »och icke sådana meddelanden, som i sig själva innebära anmärkning, ehuru framställd i sådan form, att riksdagen icke däröver kan besluta». I en annan reservation (Bergmanson) förklarades utskottets åtgärd

<sup>1</sup> K. U. 1880 nr 3, sid. 4—10.

<sup>2</sup> I själva verket skulle enligt betänkandet elva ledamöter ha reserverat sig; en av reservationerna (de Maré) hade emellertid tillkommit av misstag, då vederbörande, såsom ett tillägg till memorialet utvisar, ej deltagit vid justeringen av detsamma, då ifrågavarande beslut kom till stånd.

jämväl stå i strid mot § 90 regeringsformen. Vissa reservanter (von Ehrenheim m. fl.) riktade sig särskilt mot det sätt, på vilket beslutet i ärendet kommit till stånd. Beträffande de båda utan anmärkning anmälda ärendena hade först anmärkningsyrkande i vanlig ordning framställts och hade detta yrkande med bestämd majoritet (14 röster mot 5, respektive 12 röster mot 7) avslagits; först vid dechargebetänkandets justering hade beslutet om ärendenas anmälade på angivet sätt blivit fattat.

Utskottets förfaringssätt blev i båda kamrarna föremål för livliga debatter. I första kammaren, som samtliga reservanter inom utskottet tillhörde, beslöts »med talrika ja jämte några nej» att lägga memorialets ifrågavarande del till handlingarna med ogillande av konstitutionsutskottets förfaringssätt.<sup>1</sup> I andra kammaren framställdes dels detta yrkande, dels föreslogs, att punkten skulle läggas till handlingarna »med godkännande av det förfaringssätt utskottet i denna del iakttagit», dels yrkades, att något uttalande av gillande eller ogillande icke skulle göras. Det sistnämnda yrkandet bifölls efter två voteringar med 98 röster mot 81, vilka avgåvos för yrkandet om uttryckligt godkännande av utskottets förfaringssätt.<sup>2</sup>

Den kritik, som under debatterna riktades mot utskottet, utgick från, att utskottet med anledning av

<sup>1</sup> F. K. 1880 nr 21, sid. 43.

<sup>2</sup> A. K. 1880 nr 32, sid. 26.

den konstitutionella granskningen endast kunde besluta åtal enligt § 106 eller anmärkning enligt § 107; i detta fall hade utskottet, såsom en talare uttryckte sig, »uppfunnit» en ny form för att bringa vissa regeringens handlingar under kamrarnas överläggningar och ett dylikt förfaringssätt måste alltså anses grundlagsstridigt.<sup>1</sup> Därjämte åberopades § 90 regeringsformen som bevis på det inkonstitutionella i utskottets tillvägagångssätt. Det kunde möjligen sättas ifråga, huruvida ett behov förefunnnes för utskottet att i vissa fall för riksdagen tillkännagiya utskottets uppfattning beträffande åtgärder, som under granskningen uppmärksammats, utan att framställa egentlig anmärkning, men ett dylikt behov borde i så fall tillgodoses genom grundlagsändring, icke genom ett förfarande utanför eller i strid mot grundlagen.<sup>2</sup> På de håll, där man försvarade utskottets uppträdande, gjorde man däremot gällande, att något hinder i grundlagen icke funnes för utskottet att mera generellt meddela riksdagen de resultat, till vilka man vid statsrådsprotokollens granskning kommit. § 107 avsåge endast de fall, då mera betydande oegentligheter förekommit; då åtgärder, som icke befunnits i egentlig mening anmärkningsvärda, men dock ägnade att för riksdagen tillkännagivas, omnämndes, kunde detta

<sup>1</sup> F. K. 1880 nr 21, sid. 36 (Lagerbjelke) jfr A. K. 1880 nr 31, sid. 44 ff. (Dickson), 47 (Herslow), nr 32 sid. 1 f. (Östling) 11 (Ekenman) 20 f. (Adlercreutz).

<sup>2</sup> A. K. 1880 nr 32, sid. 4 f. (Wieselgren).

omnämmande betraktas som en del av motiveringen i utskottets betänkande. Man ansåg alltså utskottets förfaringssätt befogat med hänsyn till §§ 106 och 107 och höll följaktligen före, att § 90 i detta fall icke kunde vara tillämplig. Slutligen betonades också, att det påtalade förfarandet funne stöd i den praxis, som under årtiondena närmast efter statsskicket tillkomst i åtskilliga fall tillämpats.<sup>1</sup>

Den skarpa kritik, som vid 1880 års riksdag riktades mot konstitutionsutskottets förfaringssätt, synes ha avskräckt utskottet från att fortsätta på den inslagna vägen. I varje fall har utskottet från denna tid ända fram till de senaste åren regelmässigt gjort sina anmärkningar i form av anmärkning mot visst statsråd enligt § 107 regeringsformen. Regel har härvid blivit, att utskottet i slutet av varje anmälan förklarar sig »böra göra anmälan enligt § 107 regeringsformen» mot vederbörande statsråd.

Att i realiteten dylika anmälningar ofta främst varit avsedda att förekomma återupprepande av viss åtgärd eller åstadkomma rättelse i viss förvaltningspraxis och att anknytningen till visst statsråd varit rent formell, framgår av motiveringen till anmälningarna. Man har begagnat § 107, har det sagts, »såsom enda medlet att för Kungl. Maj:t kunna få

<sup>1</sup> Jfr F. K. 1880 nr 21, sid. 36 ff. (Lindström); A. K. 1880 nr 31 sid. 48 f. (Nordenfalk), nr 32 sid. 5 ff. (Rundbäck).



påpeka riksdagens mening beträffande en viss frågas behandling och sålunda påpeka när riksdagen anser, att rättelse härvid borde ske».<sup>1</sup> Stundom har utskottet uttryckligen framhållit att detta varit syftet mot den gjorda anmälan. Särskilt påtagliga exempel härpå erbjuder 1908 års dechargebetänkande. Ifråga om icke mindre än sex av de sju anmälningarna uttalades här mer eller mindre klart, att avsikten med anmärkningen vore att åvägbringa ändring för framtiden av förvaltningsförfarandet. Utskottet slutar sina anmälningar med att uttryckligen ange detta; i ett fall heter det att »en fortsatt tillämpning av den princip, som röjer sig i beslutet, kan leda till betänkliga konsekvenser», i ett annat förklaras det vara av vikt »att ett ytterligare fortskridande på den sålunda inslagna vägen icke måtte ifrågakomma», i ett tredje fall säges anmärkningen vara till för »att medberörda princip icke må vinna hävd i den administrativa rättsskipningen o. s. v.»<sup>2</sup> Även senare har vid en rad tillfällen förekommit, att utskottet i motiveringen till sina anmärkningar uttryckligen framhållit, att desamma främst vore betingade av farhågor för att vederbörande åtgärder skulle bli prejudicierande för praxis; anknytningen till visst statsråd har uppenbarligen haft en synnerligen lös karaktär.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Cit. av Tynell a. a. sid. 278.   <sup>2</sup> K. U. 1908 nr 16.

<sup>3</sup> Jfr t. ex. K. U. 1920 nr 55, anm. 2 och 5; 1922 nr 22 anm. 14 och 15.

Under de senaste åren har ånyo i några fall förekommit, att utskottet i sina dechargebetänkanden upptagit vissa erinringar utan att anknyta desamma till visst statsråd eller hävda tillämpligheten av § 107 regeringsformen.

Ett dylikt förfaringssätt användes för första gången — under senare tid — vid 1922 års riksdag.<sup>1</sup> Efter att i vanlig ordning ha meddelat att anledning icke funnits att tillämpa § 106 regeringsformen samt att vissa »här nedan... behandlade ärenden» funnits vara av beskaffenhet att enligt § 107 anmälas, fortsatte utskottet: »Innan utskottet övergår till dessa anser sig utskottet böra förutskicka vissa uttalanden angående själva protokollsmaterialet, vilka synas påkallade på grund av erfarenheter som gjorts inom utskottet, dels innevarande år, dels i vissa fall tidigare». I det följande konstaterades bland annat utan anförande av exempel, att vissa protokoll kommit utskottet för sent till handa, att namnunderskrifter i några fall saknades å protokollen och att dessa stundom i rent tekniskt avseende icke vore tillfredsställande. Den form, som i detta fall gavs åt utskottets erinran, torde så till vida vara fullkomligt exceptionell, som man icke använde det i liknande fall förekommande uttrycket, att utskottet velat bringa de anförda omständigheterna till riksdagens kännedom; uttalandet synes vara avsett som en direkt admonition från ut-

<sup>1</sup> K. U. 1922 nr 22, sid. 3.

skottet till regeringen. Märkligt är även, att utskottet icke blott åberopar de erfarenheter, som gjorts under årets dechargegranskning, utan även tidigare fall. Förfaringssättet förklaras givetvis av de alldeles speciella förhållanden, varom här var fråga, men måste betecknas som sällsport oformligt; i grunden förelåg ju icke i detta fall någon anknytning till dechargefrågan och en vanlig skrivelse från utskottet till regeringen synes ha varit den enklaste och lämpligaste utvägen.

Vid nästföljande riksdag förekom en liknande, ehuru till sin utformning icke fullt lika egenartad »ingressanmärkning» — för att använda den vanliga utskottsterminologien. Redan omedelbart efter uppgiften om vilka protokoll, som granskats, alltså före det övliga åberopandet av §§ 106 och 107 regeringsformen, framhöll denna gång utskottet, att två angivna statsrådsprotokoll innehölle oriktiga uppgifter; i det ena fallet hade ett statsråd med orätt uppgivits vara närvarande i konseljen, i det andra förekom en liknande formell felaktighet.<sup>1</sup> Detta förhållande hade utskottet, trots dess »praktiskt sett ringa vikt», på grund »av den stora betydelse, som särskilt i konstitutionellt hänseende tillkommer statsrådsprotokollen... ej velat underlåta att bringa till riksdagens kännedom». I detta fall föreligger alltså anknytning till vissa uppgivna protokoll, men § 107 åberopas ej, ej heller riktar sig tillkännagivandet mot visst statsråd.

<sup>1</sup> K. U. 1923 nr 19, sid. 2.

Även 1925 framställde utskottet två ingressanmärkningar, som emellertid icke hänförde sig till tekniska eller formella oegentligheter i statsrådsprotokollen. Platsen för erinringarnas framställande var denna gång densamma som 1922. Efter att ha meddelat, att anledning funnits att tillämpa § 107 rege- ringsformen i vissa fall, anförde utskottet, att det före redogörelsen för dessa fall ville »till riksdagens kännedom jämväl bringa tvenne andra vid proto- kollsgranskningen uppmärksammade omständighe- ter».<sup>1</sup> Det gällde här dels det förhållandet, att vid två icke angivna tillfällen, då meningsbrytning inom stats- rådet förekommit, den vid beslutet skiljaktige under- låtit att motivera sin ståndpunkt, dels den omständig- heten, att vissa av Kungl. Maj:ts fastställda arbets- ordningar och instruktioner icke publicerats i Svensk författningssamling. Utskottets yttranden gävo synner- ligen klart vid handen, att de framförda erinring- arna avsågo att åstadkomma rättelse i den praxis, som i vederbörande avseende kunde anses existera. Mot in- gressanmärkningarna hade denna gång vissa ledamöter reserverat sig, dock utan motivering.

Slutligen framställde utskottet 1927 en kort ingress- anmärkning, som denna gång, liksom 1922 och 1923 års erinringar, gällde vissa oegentligheter vid stats- rådsprotokollens förande. Utskottet ansåg sig böra bringa till riksdagens kännedom, att »inom några de-

<sup>1</sup> K. U. 1925 nr 21, sid. 2 f.

partement protokollen från vissa konseljdagars ställts så sent i ordning att expedition av då fattade beslut måst ske före justeringen».<sup>1</sup>

I intet av de fall, som här berörts, hava utskottets erinringar lett till diskussion i kamrarna. Vid dechargebetänkandets behandling hava de ifrågavarande punkterna icke ens separat uppropats.<sup>2</sup>

Slutligen bör i detta sammanhang ett fall uppmärksammas, i vilket konstitutionsutskottet visserligen formellt i vanlig ordning gjort anmälan mot visst statsråd enligt § 107 regeringsformen, men där i själva verket denna anmälan, på grund av utskottets motivering, kommit att utgöra en unik mellanform mellan vanlig anmärkning och »anmälan utan anmärkning». Vid 1923 års riksdag framförde utskottet en kritik av handläggningen av ett visst utnämningssärende inom försvarsdepartementet; en av en underordnad myndighet till en befattning utnämnd person hade enligt departementschefens hemställan förbigåtts utan att ha erhållit tillfälle att yttra sig över de besvär, som hans medsökande — den av Kungl. Maj:t utnämnde — förebragt.<sup>3</sup> Utskottet avslutade sin framställning med följande uttalande: »Det tillvägagångssätt, som i förevarande fall tillämpats, torde stå i full överensstämmelse med inom försvarsdepartementet

<sup>1</sup> K. U. 1927 nr 19, sid. 2.

<sup>2</sup> Det kan möjligen tänkas, att detta berott på principiella betänkligheter från talmännens sida.

<sup>3</sup> K. U. 1923 nr 19, sid. 3 f.

följd praxis, och föredragande departementschefen bär följaktligen allenast formellt ansvaret för underlåtenheten att lämna den först tillsatte tillfälle att yttra sig. Som det synes utskottet uppenbart, att rättssäkerheten bäst tillgodoses genom att i samtliga departement en riktig praxis följes vid handläggningen av dylika ärenden, har utskottet emellertid funnit sig böra genom en anmälan enligt § 107 regeringsformen mot föredragande departementschefen statsrådet Hansson bringa till riksdagens kännedom vad i ärendet förekommit».

I detta fall har utskottet alltså på ett, synes det, fullkomligt enastående sätt uttryckligen uttalat, att det statsråd, mot vilket anmärkning riktas, i realiteten ej kan betraktas som ansvarigt, och att anmärkningen endast har till syfte att åstadkomma rättelse i följd praxis. Anmälan enligt § 107 användes endast, såsom de från den vanliga formuleringen avvikande slutorden utvisa, för att möjliggöra sakens bringande till riksdagens kännedom. Med hänsyn till att utskottet i samma memorial framställde vissa erinringar utan åberopande av § 107 kan detta förfaringssätt synas inkonsekvent — varom mera i det följande.

Utskottets anmärkning i denna punkt, mot vilken en stark minoritet reserverat sig<sup>1</sup>, ledde i båda kamrarna till meningsutbyten rörande lämpligheten av det använda förfaringssättet. Den förutvarande regeringsmedlem, mot vilken anmärkningen riktats, gjorde

<sup>1</sup> Atta ledamöter (K. U. 1923 nr 19, sid. 15).

gällande, att densamma innebure en påtaglig orättvisa och ett avsteg från grundlagens bud. »Utskottet använder... endast anmälningsförfarandet som ren form för att göra ett uttalande och icke, som enligt grundlagen avses, för att inför riksdagen anmäla, att vederbörande statsråd i visst fall icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta... Även om det här i riksdagen är fullkomligt uppenbart, att utskottet icke formligen gjort en anmälan mot vederbörande statsråd, så får genom sakens framställning inför allmänheten det anmälda statsrådet ändå mot sig detta sken av att icke ha förvalt sitt ämbete anmärkningsfritt.»<sup>1</sup> Det hade varit lämpligare, att utskottet i detta fall, liksom i andra fall vid denna och föregående riksdag, i ingressen utan formlig anmärkning påtalat ifrågavarande praxis. Häremot invändes från utskottshåll, att en anmälan enligt § 107 av den art, som i detta fall föreläge, icke kunde anses innebära något verkligt klander av vederbörande statsråds ämbetsförvaltning utan endast en form för uttalandet av utskottets mening i sakfrågan.<sup>2</sup> Med tanke på tidigare erfarenheter hade man icke inom utskottet velat återuppliva formen med anmälan utan anmärkning. De ingressanmärkningar, som i vissa fall framställts, hade endast gällt protokollens beskaffenhet; i fråga om sakliga

<sup>1</sup> A. K. 1923 nr 34, sid. 3 f. (Hansson i Stockholm) jfr F. K. 1923 nr 34, sid. 2 f. (Nothin).

<sup>2</sup> F. K. 1923 nr 34, sid. 3 f. (Reuterskiöld) A. K. 1923 nr 34, sid. 5 f. (Engberg).

allmänna anmärkningar hade man velat bibehålla den gamla praxis.

Vår redogörelse visar, att kraven på en reformering av dechargeförfarandet, såsom redan antytts, nära anknyter till den praxis, som särskilt under senare år förelegat. I vissa av de fall, då utskottet på vanligt sätt framställt anmärkning, har man tydligen i själva verket endast använt den i grundlagen stadgade formen för att uttrycka utskottets uppfattning rörande viss administrativ praxis. I den nyss berörda anmälan vid 1923 års riksdag kommer detta förhållande med särskild klarhet till synes. I andra fall har man så till vida även rent formellt slagit in på den väg, som reformsträvandena avse att reglera genom grundlagsändring, att man stundom i dechargebetänkandet gjort påpekanden under uttrycklig förklaring, att härmed icke avses anmärkning i egentlig mening.

Denna senare form har tydligen under senare år — liksom också 1868 och 1880 — tillgripits i sådana fall, då de påtalade oegentligheterna varit jämförelsevis obetydliga; utskottet har velat genom en erinran åstadkomma rättelse, men har velat undvika varje sken av att anmälan vore att fatta såsom en kritik av vederbörande statsråd. Trots att systemet med detaljanmärkningar fullständigt slagit igenom, har man tydligen haft en känsla av att § 107 helst icke borde åberopas rörande rena bagateller, i varje fall icke då något reellt ansvar icke kunnat anses åvila den eller



de formellt ansvariga statsråden. »Anmälan utan anmärkning» har blivit en form av erinran i sådana fall, då de kritiserade förhållanden ansetts för obetydliga även för en detaljanmärkning.

Flertalet dylika anmälningar under de senaste åren ha gällt rent tekniska oegentligheter i avseende på statsrådsprotokollens uppställning och dylikt. Vid 1925 års riksdag användes emellertid denna form för påpekanden av annan art. Det torde för övrigt vara uppenbart, att någon möjlighet att hävda en konstitutionell åtskillnad mellan »formella» och »sakliga» erinringar icke finnes. Såvida utskottet anser sig berättigat att överhuvud använda formen med anmälan utan anmärkning, torde den kunna användas likaväl även i sådana fall, beträffande vilka utskottet enligt nuvarande praxis ansett sig konstitutionellt skyldigt att framställa anmärkning i egentlig mening. En viss inkonsekvens synes därför vidlåda utskottets förfaringssätt vid 1923 års riksdag, då man samtidigt i vissa fall gjorde anmälningar utan anmärkning och i ett annat fall framställde anmärkning i vanlig ordning under uttryckligt framhållande av att denna form endast valts för att möjliggöra ett visst tillkännagivande till riksdagen från utskottets sida.

Att tillvägagångssättet med anmälningar utan anmärkning icke står i överensstämmelse med grundlagens bud, torde knappast kunna förnekas. I §§ 106 och 107 bestämmes om de åtgärder, som konsti-

tutionsutskottet i anslutning till den verkställda granskningen kan vidtaga, och intet ger vid handen, att utskottet skulle äga möjlighet att på annat sätt, än här förmäles, uttrycka sin uppfattning om statsrådets ämbetsförvaltning. Vad särskilt § 107 beträffar, synes denna uppfattning vara giltig, oberoende av om man utgår från, att anmärkningar enligt paragrafen böra innebära ett generellt personomdöme eller man anser systemet med detaljanmärkningar vara konstitutionellt välgrundat. I litteraturen synes ock åsikten, att utskottet på grundval av den konstitutionella granskningen endast äger att besluta åtal enligt § 106 eller anmärkning enligt § 107, vara allmänt omfattad, och det torde därför icke finnas skäl att här närmare diskutera densamma.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Jfr Svedelius a. a. sid. 465 ff., Södergren, Konstitutionella korollarier ur 105, 106 och 107 §§ regeringsformen, Tidskrift för lagstiftning, lagskipning och förvaltning 1868 sid. 508 ff.; Rydin a. a. sid. 85 ff.; Naumann a. a. sid. 297; Melander, Några punkter om statsrådets ansvarighet, Statsvetenskaplig tidskrift 1915, sid. 206. Rydin gör dock gällande, att, om man accepterar detaljanmärkningsförfarandet, även anmälningar utan anmärkning måste anses tillåtliga. Ur Hagmans, Malmgrens och Reuterskiölds kommentarer till § 107 regeringsformen kan den här uttalade uppfattningen utläsas. Reuterskiöld säger visserligen i annat sammanhang (sid. 472) att dechargebetänkandet förutom anmälan enligt §§ 106 och 107 kan innehålla »anmärkningar rörande protokollens formella beskaffenhet m. m.»; han motiverar emellertid icke sin uppfattning och avser måhända endast att erinra om praxis under de senaste åren.

Frågan om en reformering av dechargeförfarandet i angiven riktning kom för första gången upp vid 1898 års riksdag. Det förslag, som då av konstitutionsutskottet framställdes, har utgjort grundvalen för de senaste årens reformsträvanden.

Vid denna riksdag föreslogs i en motion i andra kammaren, att följande tillägg skulle fogas till § 107 regeringsformen efter första stycket: »skulle utskottet under sitt granskningsarbete iakttaga brister och missförhållanden i statsförvaltningen eller eljest anmärkningsvärda förfaranden, äge utskottet ock föreslå riksdagen avlåtande av skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan, att, där så ske kan, rättelse i anmärkta förhållandet må äga rum, ävensom att ett upprepande av detsamma för framtiden må förebyggas».<sup>1</sup> Såsom motiv för yrkandet framhölls särskilt, att behov funnes för konstitutionsutskottet att erhålla grundlagsenlig möjlighet att med anledning av statsrådsprotokollens granskning påpeka mindre betydande felaktigheter och föreslå rättelse i anmärkta förhållanden.

I sitt yttrande med anledning av motionen framhöll konstitutionsutskottet, att grundlagens bestämmelser om statsrådets konstitutionella ansvarighet i praxis blivit tillämpade på ett helt annat sätt än dessa bestämmelsers ordalydelse gäve vid handen.<sup>2</sup> § 106 hade i realiteten kommit ur bruk; rådgivareåtgärder,

<sup>1</sup> A. K. 1898, motion nr 217 (Dahn).

<sup>2</sup> K. U. 1898 nr 10.

som förmenades vara av lagstridig beskaffenhet, anmäldes i regel jämlikt § 107 regeringsformen, oakttat utskottet enligt det bestämda budet i § 106 i dylika fall icke borde vidtaga annan åtgärd än den att ställa vederbörande statsråd inför riks rätt. Även § 107 användes i praxis på ett helt annat sätt än grundlagen påtagligen avsett. Enligt denna paragraf skulle anhållan hos Konungen om entledigande av ett eller flera statsråd vara den enda åtgärd, som med anledning av utskottets anmärkning kunde av riksdagen företagas, och detta förutsatte tydligen, att anmärkningen skulle riktas mot uppgivna statsrådsledamöter och innehålla ett allmänt omdöme om deras förhållande i ämbetet. I regel inskränkte sig emellertid konstitutionsutskottet till att hos riksdagen göra anmälan beträffande vissa särskilda rådgivareåtgärder eller regeringsärenden. Utskottet hade därjämte vid åtskilliga tillfällen använt även en annan form att för riksdagen anmäla regeringsärenden. Sålunda hade vid flera riksdagar utskottet meddelat tillkännagivanden av vad under statsrådsprotokollens granskning iakttagits, varvid förklarats, att därmed icke avsåges anmärkning till ansvarspåföljd. Rätten att så förfara hade i regel bestritts och särskilt vid det senaste tillfället blivit föremål för skarpt ogillande.

Detta förfaringsätt, som ju främst avsåges i den väckta motionen, saknade också enligt utskottets mening allt stöd i grundlagen. Under sken av tillämp-

ning av § 107 regeringsformen hade man emellertid i själva verket under årtionden i praxis förfarit på så sätt, att flertalet av de anmärkningar, som framställts, icke avsett ansvarspåföljd för vederbörande statsråd, utan gjorts i avsikt att förekomma uppre-  
 pande av sådana regeringsbeslut, som i anmärkningen berörts. »Denna praxis», fortsatte utskottet, »kan säkerligen icke brytas. Vad man har att göra är att genom lagens ändring tillgodose det behov, som i denna praxis likasom i mängden av reservationer vid konstitutionsutskottets memorial med anledning av statsrådsprotokollens granskning tagit sig uttryck, och på samma gång genom reglering och begränsning av nämnda praxis förekomma dennas utveckling i en för vårt statsskick farlig riktning. Det behov, som bör tillgodoses, är det, att anmärkta felaktigheter av Konungens rådgivare i regeringsärendenas handläggning må kunna hos riksdagen anmälas, utan att denna anmälan skall behöva anses utgå från den åsikten, att anmärkningens påföljd bör bliva en anhållan om vederbörande statsråds entledigande. Särskilt har detta behov framträtt vid granskning av protokollen i regeringsärenden, som vid föregående tillfällen blivit behandlade på olagligt sätt, utan att anmärkning därvid blivit gjord. Utan obillighet kan då anmärkning till ansvarspåföljd svårigen göras emot en Konungens rådgivare, som icke gjort annat, än vad en hans företrädare utan anmärkning fått göra, och följ-

den av de nu gällande bestämmelserna kan sålunda bliva den, att ett såsom grundlagsvidrigt erkänt behandlingssätt får fortgå, såsom vore det lagligt.»

För att tillgodose detta behov borde ett tillägg göras till § 107 regeringsformen, så avfattat, att det tydligen angåve, att riksdagens rätt att till Konungen ingå med en framställning i anledning av statsrådsprotokollens granskning skulle kunna utövas endast på grundval av denna granskning, att framställningen icke skulle få angå annat än åtgärder rörande rikets styrelse, samt att riksdagen icke skulle äga rätt att i avsedda fall besluta annan framställning än den av konstitutionsutskottet föreslagna. Såsom en konsekvens av förslaget om tillägg till § 107 föreslog utskottet jämväl, att § 106 skulle ändras på så sätt att konstitutionsutskottet befriades från den ovillkorliga skyldigheten att, då utskottet funne en lagöverträdelse vara tillstyrkt eller icke avstyrkt, ställa vederbörande statsråd under åtal inför riks rätt. Genom dessa förändringar skulle, slutade utskottet, dels lag och praxis bringas till nödig överensstämmelse, dels riksdagens kontrollerande makt över statsrådets verksamhet ifråga om rikets styrelse vinna den nödiga effektivitet, som förut saknades.

I utskottets förslag ingingo tre skilda grundlagsändringar. I § 107 regeringsformen skulle efter andra stycket ett nytt stycke av följande lydelse införas: »Utskottet äge ock på grund av den verkställda gransk-

ningen 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». I § 106 skulle i första meningen ordet »skall» i satsen »skall konstitutionsutskottet ställa en sådan under tilltal av justitieombudsmannen inför riks-rätten» utbytas mot ordet »äge». Slutligen skulle en i konsekvens härmed nödvändig jämkning ske i § 38 riksdagsordningen.

Vid utskottets betänkande voro tre reservationer fogade; sex ledamöter, som alla tillhörde första kammaren, reserverade sig blankt, under det att två uttalade sig mot den av utskottet föreslagna ändringen i § 106 regeringsformen.

Motiveringen till utskottets förslag kan, såsom man framhållit, med tanke på den av utskottet i dechargeförfarandet följda praxis, synas egendomlig.<sup>1</sup> Här utdömes i själva verket såsom inkonstitutionellt det förfarande med detaljanmärkningar, som utskottet vid denna tid regelmässigt tillämpade. Den grundlagstolkning, som utskottet nu reservationsfritt hävdar såväl ifråga om § 106 som § 107 regeringsformen, innebär den skarpast möjliga kritik mot den praxis, som utskottet självt, ehuru visserligen under opposition från en del av förstakammarfraktionens sida, tillämpade. Förklaringen till detta förhållande lig-

<sup>1</sup> Jfr Tynell a. a. sid. 267.

ger med all sannolikhet däri, att utskottets motive-  
ring väsentligen dikterats av vissa utskottsrepresen-  
tanter, som ansåge den följda praxis grundlagsstridig  
och som understödde det framställda reformförslaget  
huvudsakligen för att legalisera detsamma. Särskilt  
finnes anledning att antaga, att professor Alin, som  
tidigare skarpt kritiserat systemet med detaljanmärk-  
ningar ur rent konstitutionell synpunkt, i detta sam-  
manhang spelat en betydelsefull roll.<sup>1</sup> För den frak-  
tion inom utskottet, som i honom hade sin främste  
representant, har efter allt att döma det framställda  
förslaget framstått såsom i huvudsak ett försök att  
genom grundlagsändring reglera den praxis, vars  
utveckling man tidigare fåfängt sökt bekämpa. Änd-  
ringsförslaget ifråga om § 106 regeringsformen åsyf-  
tar tydligen också, likaväl som huvudförslaget be-  
träffande § 107, en dylik legalisering av den fak-  
tiska utvecklingen. Den majoritet inom utskottet,  
som redan under förhandenvarande förhållanden var  
anhängare av systemet med detaljanmärkningar, hade  
tydligt intet att förlora på en grundlagsändring,  
varigenom detta system bleve fastare utformat och

---

<sup>1</sup> Det av utskottet framlagda förslaget utarbetades av en  
inom utskottet tillsatt kommitté, bland vars ledamöter märk-  
tes professorerna Alin och Blomberg. Alin uppträdde seder-  
mera i första kammaren kraftigt för utskottsförslaget. Blom-  
berg var däremot i huvudsak motståndare till detsamma. Jfr  
K. U:s allmänna protokoll 1898, 11 mars § 4; 15 april  
§ 8, 18 april § 4.



finge ett vidsträcktare tillämplighetsområde. I det hela får man det intrycket, att 1898 års förslag väsentligen innebar ett försök att bringa ur världen striden mellan detaljanmärkningssystemets anhängare och motståndare.

Vid behandlingen av utskottets förslag i kamrarna blev resultatet, att andra kammaren utan votering biföll utskottets hemställan, under det att första kammaren, likaledes utan votering avslög densamma, vadan saken alltså förföll.<sup>1</sup>

Utskottets försvarare i riksdagen, bland vilka särskilt märkas professorerna Alin i första kammaren och Boëthius i den andra, utvecklade närmare den uppfattning, som varit bestämmande för utskottets ställningstagande. Främst betonades att det här i grunden icke gällde införande av ett nytt förfaringsätt utan att skapa överensstämmelse mellan grundlagen och en sedan länge tillämpad praxis. »Konstitutionsutskottet har gång på gång utövat den enligt 106 och 107 §§ utskottet tillkommande befogenhet på sådant sätt, att det med avseende på en lagstridig rådgivareåtgärd tillämpat icke § 106, utan § 107, och vid tillämpningen av § 107 förfarit så, att det, i stället för att göra direkt anmärkning emot den eller den rådgivaren, anmält någon viss rådgivare- eller regeringsåtgärd, och sålunda riktat sin anmärkning mot denna åtgärd. Det är då fara värt,

<sup>1</sup> F. K. 1898 nr 34, sid. 41, A. K. 1898 nr 39, sid. 53.

att i längden våra konstitutionella förhållanden lida skada därigenom, att en olaglig praxis utövas såsom laglig, ty ett dylikt förhållande måste vara demoraliserande. Man torde då böra tillse, dels att, då denna praxis icke kan avskaffas, densamma, i den mån variden kan anses sakligt berättigad, göres laglig, varigenom dess demoraliserande inflytande borttages, och dels att denna praxis regelbindes så, att den icke må leda in på farliga avvägar.»<sup>1</sup>

Häriigenom skulle man även undanröja den oegentlighet, som låge däri, att konstitutionsutskottet, även då dess anmärkning gällde en administrativ praxis, vore nödsakat att anknyta densamma till en viss regeringsåtgärd och ett visst statsråd. Under förhandenvarande förhållanden kunde det hända, att utskottet av billighetsskäl underlåte att framställa anmärkning även mot klart lagstridiga åtgärder, emedan vederbörande statsråd endast följt en tidigare praxis och denna på grund av förbiseende icke observerats; å andra sidan inträffade, att ett statsråd bleve föremål för anmärkning, trots att han i realiteten icke vore mera, utan snarare mindre ansvarig för det oriktiga förfarandet än sina företrädare i ämbetet. Meningsskiljaktigheter rörande utskottets skyldighet i

---

<sup>1</sup> F. K. 1898 nr 34, sid. 28 (Alin) jfr särskilt sid. 21 (Säve) och A. K. 1898 nr 39, sid. 52 (Boëthius). — Även Boëthius hade tidigare uppträtt mot detaljanmärkningspraxis; jfr Tyneil, a. a. sid. 266.

dylika fall försvårade ofta samarbetet inom utskottet och gjorde det omöjligt att vinna enighet om framställda ansvarsyrkanden.<sup>1</sup>

Även om man sökte i hög grad förringa betydelsen av det framlagda förslaget genom att framställa det samma såsom innebärande en till väsentlig del rent formell förändring, framgår det dock av flera yttranden, att man i själva verket räknade på att förslagets genomförande jämväl skulle medföra ett reellt stärkande av konstitutionsutskottets ställning. Utskottet skulle dock få möjlighet att föreslå framställningar — om ock ej bindande direktiv — till regeringen. Det erinrades om att statsutskottet vid flera tillfällen på grundval av statsrevisorernas berättelse föreslagit skrivelser till Kungl. Maj:t, som i realiteten innefattade direktiv för förvaltningsverksamheten; den befogenhet, som statsutskottet sålunda ansåges äga, borde, och med utvidgat innehåll, överlåtas åt konstitutionsutskottet, »den förnämsta konstitutionella granskande myndigheten».<sup>2</sup> Det funnes ett behov för riksdagen att på ett lämpligt sätt få uttrycka sina önskningar rörande förvaltningens skötsel; den givna initiativtagaren till dylika framställningar borde vara riksdagens främsta kontrollorgan, inom de gränser, som granskningen av statsrådsprotokollen

---

<sup>1</sup> Jfr A. K. nr 39, sid. 47 f. (Ljungman), 49 (Dahn); F. K. nr 34, sid. 30 f. (Alin).

<sup>2</sup> F. K. 1898 nr 34, sid. 31 ff. (Alin).

betingade. Härigenom skulle även, antydde en talare, det i andra kammarens arbetsordning införda, men för det svenska statsskickets principer främmande interpellationsinstitutet göras överflödigt.<sup>1</sup>

Motståndarna till utskottsförslaget åberopade i stor utsträckning argument, som i själva verket gällde systemet med detaljanmärkningar överhuvud. Under det att vissa av detta systems tidigare vedersakare önskade återställa överensstämmelse mellan grundlag och praxis genom den föreslagna reformen, sågo andra i densamma ett medel att ytterligare utveckla och utbygga en olämplig praxis. Man framhöll, under hänvisning till Järtas bekanta uttalanden i tidskriften Svea, att § 107 egentligen avsågo generella anmärkningar och att ett system med specialanmärkningar strede mot det gällande statsskickets grundtankar. Lämpligheten av den praxis, som uppkommit, erkändes ej, och under sådana förhållanden funnes inga skäl att legalisera denna praxis.<sup>2</sup>

Framför allt uttryckte man emellertid farhågor för att konstitutionsutskottets rätt att föreslå framställningar till regeringen i olika ämnen skulle leda till en utomordentlig stärkning av såväl utskottets som i andra hand riksdagens maktställning. Utskottet skulle bli »ett slags överrevisionsdepartement eller

<sup>1</sup> F. K. 1898 nr 34, sid. 25 (Åkerhielm).

<sup>2</sup> F. K. 1898 nr 34, sid. 17 f. (G. A. Berg) 34 (Törnebladh).  
A. K. 1898 nr 39, sid. 43 (Restadius).

ett statsfiskalskontor»<sup>1</sup>, som skulle kunna obegränsat kritisera regeringssätt och förvaltningspraxis samt jämväl föreslå framställningar på sådana områden, som fölle under andra utskotts kompetens. Riksdagens rätt att på utskottets förslag besluta framställningar kunde medföra en ödesdiger förskjutning, till riksdagens förmån, av förhållandet mellan statsmakterna. De kontrollmöjligheter, som redan tillkomme riksdagen — man hänvisade härvid även till den i andra kammaren förefintliga interpellationsrätten — vore fullt tillräckliga för att trygga riksdagens ställning mot regeringen.<sup>2</sup>

Nära trettio år senare, vid 1924 års riksdag, drogs denna fråga ånyo genom en motion inför riksdagen.<sup>3</sup> I motionen upptogs oförändrat 1898 års konstitutionsutskotts förslag till ändring av § 107 regeringsformen och § 38 riksdagsordningen; däremot ifrågasattes denna gång icke någon ändring av § 106 regeringsformen. I motiveringen till förslaget upprepades i huvudsak vad som tidigare anförts. Särskilt betonades, att konstitutionsutskottets anmärkningar i många fall gällde en viss administrativ praxis, ej ett visst

<sup>1</sup> A. K. 1898 nr 39, sid. 45 (Restadius).

<sup>2</sup> Jfr särskilt F. K. 1898 nr 34, sid. 23 f. (von Ehrenheim) och 27, 35 ff. (Nyström, vars yttrande tydligen i protokollet omkastats).

<sup>3</sup> Motion nr 133 i Andra kammaren (Engberg). Hr Engberg synes ha ändrat ståndpunkt sedan föregående år; jfr A. K. 1923 nr 34, sid. 5 f.

statsråd, och att det vore olämpligt att utskottet trots detta vore nödsakat att anknyta sina påpekanden till en namngiven statsrådsledamot. Likaledes vore det irrationellt, att riksdagen icke skulle kunna på grund av en gjord anmälan anhålla om rättelse av praxis utan endast ha tillgång till det föråldrade förfarings-sättet att anhålla om vederbörande regeringsleda-mots entledigande; denna utväg vore för övrigt nu-mera, på grund av de täta regeringsskiftena, av än mindre värde än tidigare.

Konstitutionsutskottets utlåtande rörande motionen gick i avstyrkande riktning.<sup>1</sup> Motiveringen återspeg-lar ganska klart den förändring i läget, som efter 1898 inträtt. Vid detta tidigare tillfälle hade syste-met med detaljanmärkningar ännu varit i hög grad omstritt; utskottets förslag hade tydligen i väsentlig grad dikterats av önskan att bringa denna strids-fråga ur världen och göra detaljanmärkningsinstitutet konstitutionellt oangripligt. Nu däremot kunde den konstitutionella diskussionen på denna punkt anses avblåst, praxis hade vunnit stadga, och utskottet an-såg det icke längre behöfligt att legalisera den-samma. Utskottet betonade visserligen, ehuru mindre skarpt än 1898, att det bäst överensstämde med grundlagsstiftarnas mening, om det bedömande, som låge bakom en av utskottet framställd anmärkning, avsåge »rådgivarnas personliga lämplighet för råd-

<sup>1</sup> K. U. 1924 nr 15.

givarekallet, belyst av deras rådslag». Men systemet med anmärkningar, som i realiteten gällde endast lämpligheten av en viss åtgärd, icke vederbörande rådgivares person, hade så helt trängt igenom, att anmärkningarna, även om de, efter 1880, städse riktades mot ett visst statsråd, icke längre kunde anses i och för sig innefatta någon personlig kritik. »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 motive-ring, som av utskottet i varje särskilt fall förebringas, plägar tillkännagivandets art mot full tydlighet framgå. Sålunda har utskottet vid flera tillfällen uttryckligen angivit att dess tillkännagivanden icke innebure något som helst omdöme om den statsrådsleda-mot 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.»

Utskottet framförde jämväl i anslutning till 1898 års debatter i ämnet ett mera positivt skäl mot förslaget. Detta skulle, betonas det, medföra att konstitutionsutskottet ej blott skulle få rätt att föreslå

begäran om rättelse i en enligt utskottets mening felaktig praxis, utan även eljest hemställa om uttalanden av önskemål från riksdagens sida. En dylik anordning mötte, även om den ej, såsom 1898 gjorts gällande, kunde anses leda till en utsträckning av riksdagens initiativrätt, »den ur såväl principiell som praktisk synpunkt ej oväsentliga betänkligheten, att riksdagen på konstitutionsutskottets initiativ skulle kunna göra sådana framställningar till Kungl. Maj:t, som grundlagsenligt kunna beslutas jämväl efter beredning inom andra utskott». Slutligen uttalades, att tillräckliga möjligheter att på grund av konstitutionsutskottets iakttagelser vid statsrådsprotokollens granskning giva uttryck åt en riksdagens uppfattning funnes genom interpellationsinstitutet och den obegränsade motionsrätten.

Utskottets utlåtande, vid vilket var fogat en av motionären och två andra utskottsledamöter<sup>1</sup> avgiven blank reservation, bifölls i första kammaren utan debatt eller votering, i den andra, efter en stunds diskussion, med 92 röster mot 45, som avgåvos för motionen.<sup>2</sup> I andra kammardebatten förekommo ett par uttalanden, som i viss mån erbjuda nya synpunkter.

<sup>1</sup> Samtliga socialdemokrater. Det må anmärkas, att vid motionens behandling i utskottet röstsiffrorna vid voteringen varit 12 mot 5 och att vid detta tillfälle fem ledamöter anmält reservation; jfr K. U:s allmänna protokoll 18 febr. 1924 § 15.

<sup>2</sup> F. K. 1924 nr 23, sid. 1, A. K. 1924 nr 22, sid. 23.



Så framhöll en talare, att, om jämlikt motionärens förslag två skilda former för påpekanden enligt § 107 regeringsformen tillskapades, den gamla anmärkningsvägen skulle få ökad betydelse; en anmälan mot ett visst statsråd skulle komma att, i högre grad än enligt det gällande systemet vore fallet, innebära en verkligt effektiv »prickning».<sup>1</sup> Å andra sidan uttalades från majoritetssidan, att de olika möjligheter, som funnes i fråga om formuleringen av en anmärkning, liksom ock den i andra kammaren förefintliga praxis med uttryck av gillande, respektive ogillande, i detta avseende vore tillfyllest; härigenom kunde en tillräcklig differentiering i fråga om anmärkningarnas karaktär åstadkommas.<sup>2</sup> Slutligen må nämnas, att motionären gjorde gällande, att den föreslagna reformen skulle minska partisynpunkternas betydelse vid utskottets avgöranden; tendensen att till varje pris försvara det egna partiets representanter i regeringen skulle försvinna. Det skulle bli slut med »den partipolitiska paraduppställningen i konstitutionsutskottet».<sup>3</sup>

Frågan om en omläggning av dechargeförfarandet i ångiven riktning har sedermera ånyo upptagits, ehuru i annan form. Inom 1927 års konstitutionsutskott väckte nämligen motionären från 1924, nu

<sup>1</sup> A. K. 1924 nr 22, sid. 20 (Sehlin).

<sup>2</sup> A. K. 1924 nr 22, sid. 17 (Larsson i Västerås).

<sup>3</sup> A. K. 1924 nr 22, sid. 22 (Engberg).

mera utskottets vice ordförande, förslag om en »utredning rörande det nuvarande dechargesystemets reformering», ett förslag, som direkt anknöt till initiativen 1898 och 1924.<sup>1</sup> Förslaget bifölls av utskottet, som för ändamålet tillsatte en delegation av sju ledamöter.<sup>2</sup> Ett preliminärt resultat av utredningsarbetet föreligger i en 1927 publicerad redogörelse.<sup>3</sup> Till någon realbehandling inom utskottet har saken visserligen ännu ej kommit, men all sannolikhet talar för att den ånyo kommer att upptagas vid 1928 års riksdag.

Ungefär samtidigt med framställandet av detta förslag i konstitutionsutskottet publicerades en serie intervjuuttalanden i frågan i »Socialdemokraten». Bl. a. uttalade sig medlemmen av konstitutionsutskottet, professor Reuterskiöld, för den ifrågasatta reformen. Ett särskilt behov förefunnes, betonades det, av kontroll över den administrativa praxis. Kontrollen borde ej utmynna i anmärkning mot visst statsråd utan mot viss praxis och även kunna gå tillbaka till den tid, för vilken granskning redan ägt rum. »Blir utskottsgranskningen av denna art, följer den också gamla traditioner i en form, som icke kan angripas ur de synpunkter, som en i viss mån mot-

<sup>1</sup> K. U:s allmänna protokoll 20 januari 1927 § 3.

<sup>2</sup> K. U:s allmänna protokoll 25 januari 1927 § 4.

<sup>3</sup> Utredning över frågan om statsrådets ansvarighet, Stockholm 1927. Denna utredning har i vissa delar, som av förf. till föreliggande uppsats utarbetats, här blivit anlitad.

svarande granskning i frihetstiden ger anledning till. Och dechargen, som numera ges parlamentariskt, men icke med användande av vare sig § 106 eller § 107, bleve därmed ställd på ett högre plan, liksom utskottets eget arbete, som då ej skäligen kunde, alltefter partiståndpunkt, prisas eller klandras, förstoras eller bagatelliseras, såsom nu i partitecknen alltid brukar ske, när dechargebetänkandet kommer i vårmånaden.» Ungefär samma synpunkter uttalades även av utskottets förre ordförande, herr Victor Larsson, som år 1924 bestämt uppträtt mot den då väckta motionen, men nu förklarade densamma böra tjäna som utgångspunkt för en utredning inom utskottet. Mot den framkastade tanken uttalade sig däremot professorerna Brusewitz och Undén.<sup>1</sup> Dessa gjorde gällande, att dechargeförfarandet knappast längre fyllde något egentligt ändamål; andra, lämpligare och effektivare former för utkrävande av parlamentariskt och konstitutionellt ansvar funnes. Närmast vore en sparsammare användning av anmärkningsmöjligheten att rekommendera. Den ifrågasatta reformen vore, yttrade prof. Brusewitz, »egentligen ingen reform, utan snarare ett bestående och utvidgande av en praxis, som redan med ganska tveklaktigt resultat inletts». Det vore icke skäl »att särskilt uppmuntra de tendenser till riksdagsbyråkra-

<sup>1</sup> Jfr även Undén, Ministerstyrelse, Marxsällskapets minnesskrift, Stockholm 1926, sid. 152 f.

tism, som hos oss ändock på olika områden ha en så rik jordmån».

\* \* \*

De grundlagsreformer, som de refererade förslagen åsyfta, kunna, såsom förut framhållits, ur viss synpunkt betraktas som naturliga konsekvenser av den faktiska utvecklingen. I detaljanmärkningssystemets natur ligger, att anmärkningarna i första hand avse viss åtgärd, icke viss person; såsom viktigaste föremål för anmärkningarna framstå då sådana åtgärder, vilka bilda led i en viss praxis eller kunna antagas bliva av prejudicerande karaktär. De reellt mest betydelsefulla anmärkningarna bliva sålunda i grunden de, som gälla ledande principer vid ärendenas handläggning. Men under sådana förhållanden måste själva anmärkningsformen, med anknytning till visst statsråd, framstå som mindre ändamålsenlig; det förfaringssätt, som reellt bäst svarar mot konstitutionsutskottets intentioner, blir ett förslag om framställning med begäran om rättelse i förvaltningspraxis. På detta sätt får utskottet möjlighet att direkt utsäga, vad som verkligen åsyftas: ändring för framtiden, icke kritik av det förgångna. Och härigenom har man så till vida kommit tillbaka till vad man i regel anser grundlagarna åsyfta, som anmärkningarna åter kunna bliva av generell natur; från den allmänna personanmärkningen via detaljanmärkningen kommer man fram

till den allmänna sakanmärkningen. Den anmärkningsform, som nu är den enda tillåtna, skulle visserligen stå kvar; om den icke komme att bliva en »död bokstav», vilket med hänsyn till gjorda erfarenheter kan anses tämligen visst, skulle den användas såsom form för ett generellt personomdöme.

Reformförslagets anhängare utgå emellertid även — och med obestridlig rätt — från att nuvarande grundlagsbestämmelser i många fall försvåra eller omöjliggöra beslut om anmärkningar av rent saklig natur. Ehuru den principiella oppositionen mot detaljanmärkningssystemet försvunnit och uppfattningen, att en anmärkning måste innefatta ett allmänt personomdöme, icke längre urgeras, anses dock varje anmärkning — även de, som uttryckligen avse endast viss praxis — i någon mån innebära en kritik av vederbörande statsråd. Trots allt finnes en känsla av att en anmärkning enligt § 107 innebär, eller i varje fall bör innebära, ett utkrävande av personligt ansvar. Med ovanlig klarhet kom denna känsla till uttryck i den indignerade kritik, som från regeringshåll riktades mot konstitutionsutskottets förut refererade anmärkning mot försvarsministern vid 1923 års riksdag, en anmärkning, som dock uttryckligen förklarats endast formellt gälla vederbörande statsråd; i varje dechargedebatt finner man för övrigt exempel på samma psykologiska inställning. För konstitutionsutskottets dechargebeslut har detta förhållande uppen-

barligen stor betydelse. En följd härav blir, att man i vissa fall, då intet reellt ansvar åvilar den föredragande, underlåter att besluta anmärkning, trots att ett anmärkningsvärt förhållande anses föreligga. Om detta återhållande moment icke funnes, skulle säkerligen systemet med kritik av förvaltningspraxis fått långt större proportioner. Likaså torde de partipolitiska synpunkternas stora betydelse vid dechargebesluten till väsentlig del bero på uppfattningen, att en anmärkning i viss mån innebär ett personligt bedömande. Om den föreslagna reformen genomfördes, skulle det tydligen möta mindre svårigheter för utskottet att vid behandlingen av framkomna anmärkningsyrkanden anlägga rent sakliga synpunkter.

Då den nuvarande ordningens anhängare, t. ex. majoriteten inom 1924 års konstitutionsutskott, göra gällande, att det ingått i det allmänna medvetandet, att en anmärkning icke behöver innebära någon som helst kritik av vederbörande statsråd och att en reform därför är överflödigt, torde denna uppfattning alltså icke vara hållbar. Genom att i vissa fall tillämpa systemet med anmälan utan anmärkning har utskottet direkt visat sig känna behovet av en annan form av anmälan än den i § 107 föreskrivna. Hur än motiveringen till en anmärkning utformas, anses denna på många håll för det berörda statsrådet nedläggande; än en gång kan här hänvisas till 1923 års debatt.

Även om man sålunda ur flera synpunkter kan betrakta den föreslagna reformen som en naturlig och ändamålsenlig utbyggnad av nuvarande praxis, kan å andra sidan med fog göras gällande, att genom densamma utvecklingen av dechargeförfarandet skulle drivas in absurdum. Den ifrågasatta omläggningen av förfarandet strider uppenbarligen mot de grundprinciper, från vilka det konstitutionella ansvarsinstitutet enligt sakens natur utgår. Detta institut bygger på principen, att statsråden skola vara ansvariga inför representationen för sina rådslag eller åtgärder, under det att de väckta förslagen åsyfta, att representationen på konstitutionsutskottets förslag skulle kunna besluta framställningar om framtida regeringsåtgärder. Det för dechargeförfarandet konstitutiva, ansvarsmomentet, skjutes åt sidan. I själva verket skulle reformen giva det utskott, som på grund av sina skyldigheter ifråga om utkrävande av konstitutionellt ansvar har tillgång till statsrådsprotokollen, möjlighet att utnyttja sin ställning på ett för ansvarsinstitutet helt främmande sätt. Det skulle icke enbart fungera som kontrollant gentemot regeringen utan i första rummet som initiativtagare beträffande riksdagsdirektiv gentemot administrationen.

Att utskottet härigenom skulle komma att konkurrera med andra riksdagsutskott, påpekades med all rätt i 1924 års betänkande i ämnet. Men framför allt skulle på detta sätt, såsom under 1898 års debatter beto-

nades, möjligheter skapas för ett större representativt inflytande på regeringsmaktens handhavande. Att av riksdagen beslutade framställningar i många fall faktiskt skulle framstå såsom bindande för regeringen, torde med all sannolikhet kunna förväntas. För det förhållande mellan riksdag och regering, som kännetecknar systemet med minoritetsparlamentarism, skulle visserligen en dylik utveckling icke vara främmande. Men försöken att framdriva densamma stå onekligen i stark motsättning mot det krav på regeringsmaktens stärkande, som så allmänt omfattas.

---





Ni 22782

90:-

Pris 3: —