

TILL FRÅGAN OM DETALJANMÄRKNINGS- SYSTEMETS GRUNDLAGSENLIGHET.

AV

HERBERT TINGSTEN.

Första punkten av RF § 107 lyder: "Skulle konstitutionsutskottet anmärka, att statsrådets ledamöter samfällt eller en eller flere av dem, uti deras rådslag om allmänna mått och steg, icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta, eller att någon föredragande icke med oväld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeämbete utövat, äge då utskottet att sådant tillkännagiva för riksdagen, vilken, om den finner rikets väl det kräva, kan hos konungen skriftligen anmäla sin önskan, att han ville ur statsrådet och ifrån ämbetet skilja den eller dem, emot vilka anmärkning blivit gjord."

Frågan är, om de anmärkningar, som konstitutionsutskottet enligt detta stadgande äger tillkännagiva för riksdagen, skola innefatta allmänna omdömen rörande vederbörande statsråds eller föredragandes ämbetsutövning (generalanmärkningar) eller om de kunna riktas mot särskilda rådslag — eller åtgärder — utan att någon generell kritik impliceras (detaljanmärkningar). I praxis har, som bekant, detaljanmärkningssystemet småningom helt slagit igenom, ehuru väl dess förenlighet med grundlagens bud på många håll ännu drages i tvivelsmål. I det följande skall ett försök göras att visa, att det i praxis följda tillvägagångssättet är grundlagsenligt. Då den ojämförligt klaraste och mest ingående motiveringen för den motsatta ståndpunkten framlagts i Tynells arbete "Studier angående det svenska statsrådets politiska ansvarighet" (Lund 1918), kommer undersökningen väsentligen att gå ut på kritik av vissa delar av detta arbete.

Tynell¹ gör gällande, att en medveten och bestämd motsättning mellan anhängare av general-, resp. detaljanmärkningssystemet förelegat redan inom 1809 års konstitutionsutskott. Det förstnämnda systemet skulle främst ha urgerats av Järta, det sistnämnda av Silfverstolpe. I Järtas första koncept till RF skulle Silfverstolpes uppfattning ha accepterats; detta går alltså ut på ett detaljanmärkningssystem. Vid den slutliga formuleringen av RF § 107 skulle däremot Järtas egen ståndpunkt ha blivit bestämmande, och generalanmärkningsprincipen skulle otvetydigt ha inskrivits i vår grundlag. Såsom bevis för denna sin tes anför Tynell en del uttalanden av Järta och Silfverstolpe samt anställer en jämförelse mellan ordalagen i Järtas första koncept och den slutligt antagna RF.

Vid bedömandet av Tynells uppfattning är det av vikt att undersöka, om verkligen de uttalanden av Järta och Silfverstolpe, som åberopas, kunna anses bevisa, att en klar meningsbrytning inom konstitutionsutskottet förefanns. På sättet att besvara denna fråga beror i icke ringa grad inställningen till de olika grundlagsutkasten. Om frågan besvaras jakande, blir den av Tynell hävdade motsättningen mellan Järtas första koncept och det antagna förslaget jämförelsevis naturlig; besvaras den åter nekande, framstår denna motsättning som i hög grad osannolik. I själva verket synas samtliga de åberopade uttalandena vara av den art, att de på denna punkt intet bevisa.

Vad Silfverstolpes uppfattning beträffar, föreligger från 1809 endast ett kort uttalande i den bekanta broschyren "Vad synes allmänna opinionen önska...?" (sid. 20). I det här förda allmänna resonemanget om den lagstiftande makten kräver förf. bl. a., "att ständerna äga rättighet att underrättas om vad konungen verkställt i stats-, krigs-, freds-, civila-, militära och ekonomiska regeringsärenden, men ingenting därav rubba eller förändra, blott underdåniga föreställningar anföra". Av dessa ord drager Tynell slutsatsen, att Silfverstolpe redan vid denna tidpunkt var anhängare av detaljanmärkningssystemet. Någon anledning att ur broschyrens allmänna och oklara ordalag sluta sig härtill synes dock ej finnas. Här är ej tal om några konstitutionsutskottets anmärkningar utan om "fö-

¹ A. a., sid. 156 ff. För underlättande av jämförelser har i huvudsak Tynells disposition följts.

reställningar", som skulle beslutas av ständerna och gälla konungens beslut, icke statsrådets rådslag — f. ö., från Silfverstolpes synpunkt, inkonsekvent i förhållande till andra uttalanden i broschyren — och problemställningen är sålunda en annan än den sedermera blev. Att Silfverstolpe säger sig omfatta huvudgrunderna i 1720 och 1772 års regeringsformer kan givetvis icke fattas som bevis för att han på denna punkt företrätt en viss uppfattning.

Frågan om Silfverstolpes ståndpunkt vid denna tid är emellertid av mindre intresse. Viktigare är frågan, om Järta redan 1809 framträdde som anhängare av generalanmärkningssystemet.

I detta hänseende observeras först och främst den promemoria, som Järta framlade för diskussionen i konstitutionsutskottet.¹ I denna uppställas bl. a., under rubriken kontroll, följande frågor: a) "Böra riksens ständer kunna vid förmenta fel och brister i styrelsen yttra sina anmärkningar? — b) I sådant fall, huru skola dessa anmärkningar framställas? Genom verkande föreskrifter? Eller endast genom i underdånighet anmälda önskingar? — c) Böra sådana anmärkningar kunna göras vid särskilda styrelsens åtgärder? Eller endast vid det hela av dess verkningssätt? — d) Böra de vara grundade på en i detalj inhämtad kunskap om avgjorda regeringsärender, eller endast på dessas totala intryck uppå allmänna opinionen? — e) Böra riksens ständer kunna äska, eller i underdånighet begära, att konungen må ombyta rådgivare och ministrar?"

Kunna Järtas under c) citerade frågor anses ådagalägga ett klart särskiljande av general- och detaljanmärkningssystemen? Svaret synes ej gärna kunna bli annat än nekande. I alla de av Järta uppställda frågorna är tal om de åtgärder, som rikets ständer, icke konstitutionsutskottet, skulle kunna vidtaga. Huru man än tolkar RF § 107 är klart, att intet av de båda alternativen under c) godtagits av grundlagsstiftarna utan tvärtom ett av de under e) nämnda alternativen. Härtill kommer, att Järtas promemoria, liksom Silfverstolpes broschyr, talar om anmärkningar mot "styrelsens åtgärder", icke mot statsrådets rådslag. Det torde vara uppenbart oriktigt att utan vidare anse uttalanden, som gälla rikets ständers framställningar till konungen rörande vidtagna regeringsåtgärder, vara tillämpliga på konstitutionsutskottets framställningar till

¹ Publicerad av *Alin* i *Statsvet. Tidskrift* 1897—99, sid. 183 ff.

riksdagen rörande statsrådets rådslag. Ordalagen i Järtas promemoria tyda i själva verket på att hela den problemställning, som nu föreligger vid tolkningen av RF § 107, var okänd för honom 1809; på detta stadium av grundlagsarbetet existerar icke problemet general- contra detaljanmärkningar i samma mening som senare. Den fråga, som stod i förgrunden, gällde sättet för rikets ständers inskridande gentemot styrelsen, om konstitutionsutskottets anmärkningssystem var alls icke tal. Samma resonemang gäller tydligen Silfverstolpes broschyr.

Egendomligt nog har Tynell, utan någon särskild motivering, tillsynes utan att ha insett det tvivelaktiga i sin ståndpunkt, tolkat Silfverstolpes och Järtas uttalanden angående rikets ständers "föreställningar" eller "anmärkningar" mot styrelsens åtgärder, som om desamma likaväl gällde konstitutionsutskottets anmärkningar enligt den slutligt antagna RF § 107. Förklaringen härtill torde icke kunna vara annan än den, att förf. varit så starkt inriktad på sin egen — nu aktuella — problemställning, att han utan vidare förutsätter, att denna måste ha varit den väsentliga även för grundlagsstiftarna. I RF § 107 stadgas om ett förfarande i två etapper: tillkännagivanden av anmärkningar från konstitutionsutskottet till rikets ständer — om general- eller detaljanmärkningar intresserar i detta sammanhang ej — och skrivelser från rikets ständer till Kungl. Maj:t. I praxis har den senare etappen småningom fallit bort, och därmed har den första etappen, konstitutionsutskottets anmärkningar, blivit den betydelsefulla. Det ligger då nära till hands att utgå från att även vid grundlagens utarbetande det var denna första etapp, som stod i förgrunden. Men detta perspektiv, som varit bestämmande för en stor del av diskussionen kring RF § 107, är i grunden ohistoriskt. Grundlagsstiftarnas anförda uttalanden visa tvärtom, i den mån de överhuvud visa något, att det var utgestaltningen av det senare ledet i förfarandet, som utgjorde det centrala problemet, att det var på denna punkt, som eventuella meningsbrytningar förelågo. Och detta är helt naturligt; grundlagsstiftarna kunde ej gärna ana, att det principiellt väsentliga momentet i § 107 i praxis skulle bli av ringa betydelse.

Tynell, som går ut från att Järta genom sina uttalanden i promemorian visat sig ha uppmärksamheten fäst på den här diskuterade principfrågan, framhåller, att Järta genom andra yttranden ådagalagt sin förkärlek för generell kontroll i motsats till detalj-

kontroll; bedömda i samband med promemorian skulle dessa yttranden visa, att Järta varit anhängare av generalanmärkningssystemet i avseende på statsrådets ämbetsutövning. Sålunda erinras om det av Järta utarbetade Korsbergerska memorialet angående statsrevisionen, avgivet några månader efter regeringsformens antagande. I detta kritiseras tanken på en detaljrevision, och det uttalas bl. a., att en dylik "skulle föra rikens ständer först i en prövning av styrelsens särskilda åtgärder, och sedan i en överförvaltning av de flesta styrelsens grenar, varifrån regeringsformen visligen sökt att dem avhålla", samt att "en ämbetsmans förhållande bör av nationen och dess representanter bedömas efter det hela av dess riktning och verkningar, och icke efter partiella handlingar, för vilka han endast bör vara styrelsen redo skyldig". Att av dessa och andra allmänt hållna uttalanden draga någon slutsats rörande Järtas uppfattning av här diskuterade punkt i RF § 107 synes dock ej möjligt.¹ Vad det först citerade yttrandet beträffar, skulle, vill det synas, detta likaväl kunna åberopas som stöd för ståndpunkten, att Järta vore motståndare till konstitutionsutskottets granskning av statsrådsprotokollen överhuvud; i fråga om det andra uttalandet må erinras, att den där hävdade principen är densamma, som kommit till uttryck i stadgandet i RF § 107, att anhållan om ett statsråds entledigande blott skall göras, om riksdagen "finner rikets väl det kräva".

Med avsikt ha i det föregående de uttalanden förbigåtts, som gjorts, sedan frågan om tolkningen av RF § 107 aktualiserats vid dess tillämpning. Dylika uttalanden, såsom Silfverstolpes till förman för detaljanmärkningssystemet vid 1815 års riksdag och Järtas i motsatt riktning i uppsatsen i tidskriften *Svea* 1826, torde nämligen icke i och för sig kunna tillerkännas något bevisvärde, när det gäller att undersöka vederbörande författares ståndpunkter vid grundlagens tillkomst.² Ur en synpunkt synas de dock vara av

¹ Vissa av Tynell anförda uttalanden förbigås, då de synas äga än mindre betydelse som bevismaterial. Om man däremot accepterar Tynells uppfattning om Järtas promemoria, få dylika allmänna uttalanden självfallet större betydelse.

² Vad Järtas uppsats beträffar, bör erinras, att denna innehåller uttalanden, som visa klar missuppfattning rörande vissa grundlagsbestämmelsers innebörd; jfr angående tolkningen av RF § 90 *Järta*, Valda skrifter, II, sid. 571, och *Tynell*, a. a., sid. 182.

viss betydelse, ehuru i rakt motsatt riktning mot den av Tynell urgerade. Det synes nämligen föga sannolikt, att om en medveten motsättning existerat inom 1809 års konstitutionsutskott och konflikten avgjorts till förmån för den ena parten, några år efteråt tvist uppstått angående grundlagsstiftarnas mening. Och än mindre sannolikt förefaller det, att man, om så varit förhållandet, i diskussionen om grundlagens tillämpning icke skulle ha hänvisat till den uppgörelse, som ägt rum inom konstitutionsutskottet. Skulle Silfverstolpe, om han inom utskottet företrätt detaljkritikens linje men vid det slutliga avgörandet besegrats, 1815 ha hävdat grundlagsheten av en tolkning, som direkt strede mot utskottsmajoritetens segrande mening? Och framför allt: skulle Järta, om han arbetat för generalanmärkningssystemet och först sett sin mening skjuten åt sidan till förmån för Silfverstolpes men sedan lyckats vinna majoritet för sin åsikt, icke med ett ord ha antytt detta förhållande, då han drog i härnad mot detaljkritikens målsmän? Och om såväl Silfverstolpe som Järta glömt konflikten inom utskottet — vilket i och för sig synes föga troligt — borde väl någon annan av utskottets medlemmar ha kommit ihåg denna konflikt och erinrat om dess utgång, då frågan så snart aktualiserades.

Slutsatsen blir på denna punkt, att grundlagsstiftarnas uttalanden icke giva anledning antaga, att någon brytning mellan anhängare av general-, resp. detaljanmärkningsprincipen förelegat inom konstitutionsutskottet. Snarare är det sannolikt, att denna principfråga icke alls, eller i varje fall icke mera ingående, dryftats inom utskottet. Från dessa utgångspunkter skola de olika grundlagsutkasterna undersökas; denna undersökning kan alltså ske utan någon hänsyn till påstådda, i grundlagstexten icke uttryckta meningar hos grundlagsstiftarna.

Enligt Järtas första koncept till RF skulle i § 107 stadgas: "Skulle konstitutionsutskottet anmärka att statsrådets ledamöter samfällt eller en eller flere av dem styrkt sådana allmänna mått och steg, som emot rikets sannskyldiga väl stridande varit, eller dem icke avstyrkt, eller att någon statssekreterare icke med oväldigt nit, skicklighet och drift sitt förtroendeämbete utövat, äge då utskottet att sådant tillkännagiva för rikens ständer vilka, om de finna rikets väl det kräva, kunna hos konungen skriftligen anmäla

deras önskan att han ville ur statsrådet och ifrån ämbetet skilja den eller dem, mot vilka anmärkning blivit gjord".¹

Efter att ha återgivit detta förslag förklarar Tynell, att "den både hos Silfverstolpe och i Järtas promemoria ifrågasatta rätten att göra anmärkningar har alltså accepterats". Uttalandet är självfallet riktigt, om man, såsom Tynell, likställer konstitutionsutskottets "anmärkningar" i förslaget med rikets ständers "föreställningar" eller "anmärkningar" i Silfverstolpes broschyr och Järtas promemoria. Men från den här angivna utgångspunkten måste tvärtom konstateras, att varken de i Silfverstolpes broschyr eller i Järtas promemoria under c) berörda alternativen upptagits. I stället för erinringar från ständernas sida mot styrelsens åtgärder, vare sig i särskilda fall eller i allmänhet, har stadgats om skrivelser från rikets ständer med begäran om statsråds entledigande, i enlighet med vad Järta i promemorian under e) ifrågasatte. Rikets ständer kunna ej besluta annat än vad som lämpligen kan kallas en allmän personanmärkning, en begäran om avskedande av vederbörande ämbetsman.

Frågan blir då, om de anmärkningar från konstitutionsutskottets sida, som enligt förslaget skola utgöra underlaget för ständernas ställningstagande, måste gå ut på allmänt personomdöme eller om de kunna innebära kritik av särskilda rådslag. Det synes, såsom Tynell framhåller, icke gärna kunna betvivlas, att det sistnämnda alternativet är det riktiga. Så snart konstitutionsutskottet finner, att rådslag av viss anmärkningsvärd art givits, äger konstitutionsutskottet att tillkännagiva detta för ständerna, d. v. s. göra anmärkning. Häremot kan ej med fog invändas, att den plurala konstruktionen "sådana . . . mått och steg" tyder på generalkontroll, ty denna kan betraktas som en konsekvens av att pluralis användes i det föregående: "statsrådets ledamöter samfällt eller en eller flera av dem . . ." Ej heller kan ordet "allmänna" före "mått och steg" på denna punkt tillmätas någon betydelse; ordet, som infördes som ett tillägg i det ursprungliga manuskriptet, förbjuder blott utskottet att vid anmärkningsmemorialets uppgörande taga hänsyn till en viss kategori av ärenden, nämligen de i senare delen av § 107 nämnda ärenden, "som röra enskilda personers och korporationers rät-

¹ Hos *Alin*, Hans Järtas koncept till regeringsformen, Statsvet. Tidskrift 1897—99, sid. 27.

tigheter och angelägenheter".¹ Det är f. ö. påtagligt, att orden "allmänna mått och steg" enligt vanligt språkbruk icke kunna likställas med orden "mått och steg i allmänhet", vilket sker, om man i "allmänna" ser ett stöd för generalanmärkningsteorien.

Möjligen kan däremot den sista delen i stadgandet, enligt vilken rikets ständer kunna anhålla om entledigande av "den eller dem, emot vilka anmärkning blivit gjord", orsaka tveksamhet. Att här användes den singulära formen *anmärkning* kan anses tyda på, att endast *en* anmärkning kan förekomma mot visst statsråd, och en dylik anmärkning skulle då vara av generell natur. Det synes likväl vara tämligen naturligt att fatta uttrycket "göra anmärkning" som en enhet, och att "anmärkning gjorts mot visst statsråd" innebär då blott, att konstitutionsutskottet enligt § 107 framställt kritik mot statsrådet, vare sig denna kritik utmynnat i en eller flera anmärkningar.

Det är att märka, att enligt det citerade förslaget konstitutionsutskottets anmärkningar så till vida skola vara anknutna till av Kungl. Maj:t vidtagna åtgärder, som anmärkning blott kan framställas, då statsråd tillstyrkt eller icke avstyrkt olämpliga åtgärder, men icke, då olämpliga rådslag, vilka av Kungl. Maj:t ej följts, avgivits. Även detta förhållande utgör ett stöd för uppfattningen, att detaljanmärkningarna enligt förslaget skulle vara tillåtna. Ty på grund av detsamma var ej möjligt att anmärka på statsrådets verksamhet i det hela. Ett statsråd, som genomgående avgivit olämpliga rådslag, kunde överhuvud ej bliva föremål för anmärkning, om hans rådslag icke följts.

Även andra skäl kunna anföras för den uttalade uppfattningen om innebörden av Järtas utkast. Vi återkomma till desamma vid undersökningen av stadgandets slutliga formulering.

I denna definitiva formulering ha de ändringar vidtagits, som framgå av följande citat: "... anmärka, att statsrådets ledamöter samfällt eller en eller flera av dem, uti deras rådslag om allmänna mått och steg, icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta eller att någon statssekreterare icke med oväld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeämbete utövat ..."

Genom denna formulering har, enligt Tynell, "det av Järta i promemorian framkastade uppslaget om en generell hållen kon-

¹ Jfr Tynell, a. a., sid. 173 f.

troll realiserats"; "brytningarna inom utskottet mellan å ena sidan anhängarna av den allmänna kontrollen och å andra sidan Silfverstolpe och andra, som förfäktade en mera speciell kontroll, hade lett till seger för den förra riktningen..."¹

Från Tynells utgångspunkt är denna uppfattning, såsom förut framhållits, jämförelsevis naturlig. Förutsättes det, att grundlagsstiftarnas uttalanden ådagalägga förhandenvaron av en bestämd meningsbrytning inom konstitutionsutskottet, är det icke alltför svårt att acceptera tanken, att mellan Järtas första utkast och det definitiva förslaget utskottets majoritet ändrat ståndpunkt och att denna ståndpunktsändring klargjorts genom vissa obetydliga ändringar i formuleringen. I viss mån förvånande blir dock, att under dessa förhållanden utskottsmajoriteten icke mera tydligt fastslagit sin mening. — Utgår man åter från att grundlagsstiftarnas uttalanden icke giva vid handen, att någon tvist på denna punkt förelegat inom utskottet, måste man a priori ställa sig starkt tveksam till uppfattningen, att de ytterst små förändringar, som vidtagits i stadgandet, verkligen åsyftat en principiell omläggning av anmärkningsinstitutet.² Man blir, med andra ord, mera benägen att tolka det definitiva förslaget på samma sätt som det tidigare utkastet.

Vid undersökningen av ordalagen i det slutliga förslaget bör emellertid till en början framhållas, att en betydelsefull ändring otvivelaktigt gjorts. Konstitutionsutskottets anmärkningsrätt har helt lösgjorts från sammanhanget med regeringsbesluten för att uteslutande anknytas till rådslagen. Utskottet kan framställa anmärkning även på grundval av rådslag, som icke blivit bestämmande för Kungl. Maj:ts beslut.

Vilka skäl tala då för antagandet, att samtidigt med denna ändring den i Järtas första utkast angivna detaljanmärkningsprincipen ersatts med generalanmärkningsprincipen? I grunden endast ett: användningen av den bestämda formen³ "*deras rådslag*". "Hade", skriver Tynell, "det med i övrigt oförändrade bestämmelser hetat: 'något rådslag', 'några rådslag', eller 'rådslag', så hade paragrafen måst tolkas som om härmed åsyftades anmärkning mot

¹ Tynell, a. a., sid. 178.

² Det bör ock erinras, att konstitutionsutskottets memorial icke antyder existensen av någon meningsskiljaktighet.

³ Uttrycket "bestämd form" synes här något oegentligt, men användes i anslutning till Tynell.

en eller annan detalj, som stred emot rikets sannskyldiga nytta... Bestämd form, 'rådslagen' eller 'deras rådslag', måste däremot lika tydligt giva vitsord åt den allmänna anmärkningen, en anmärkning i det fall blott att utskottet finner, att det kan som ett generellt omdöme sägas, att rikets sannskyldiga nytta ej iakttagits av ett eller flera statsråd 'uti deras rådslag' om allmänna mått och steg."¹

Att detta resonemang så till vida är riktigt, som den bestämda formen bäst överensstämmer med generalanmärkningsprincipen, skall ej bestridas. Men det bestrides, att detta förhållande är avgörande för stadgandets tolkning.

Först och främst må framhållas, att uttrycket "deras rådslag" kan betraktas som en konsekvens av den nyss påpekade ändringen, genom vilken anmärkningarna blevo anknutna uteslutande till rådslagen, icke till besluten. Läser man det första utkastet och tänker sig, att i detsamma med minsta möjliga besvär en sådan ändring skulle göras, att *alla* rådslag, icke endast de för besluten bestämmande, skulle kunna bli föremål för anmärkning, inställer sig det slutliga förslaget som den naturliga lösningen. Den bestämda formen synes ligga närmare till hands än den obestämda just då man önskar betona, att anmärkningsrätten gäller *alla* rådslagen. Måste då, fränsett detta, den bestämda formen anses föra med sig, att anmärkning blott kan innebära ett generellt omdöme? Detta synes ej nödvändigt. Skulle man hårt pressa orden "deras rådslag", torde resultatet ej kunna bli annat än att de måste likställas med "alla deras rådslag" eller åtminstone "deras rådslag i allmänhet". Men även generalkritikens målsmän torde utgå från att några få rådslag — ja t. o. m. ett enda rådslag i ett synnerligen viktigt ärende² — kunna utgöra tillräckligt underlag för en anmärkning; även ett generellt omdöme om ett statsråd kan grundas på hans rådslag i några speciella fall. Men om detta erkännes, är klart, att den bestämda formen här ej kan vara av avgörande betydelse.

Tynell anför i detta sammanhang även ett annat skäl för sin åsikt. Hans uttalande må citeras ordagrant: "I Järtas första koncept till § 106 stod: 'finner utskottet... att någon... uppenbarligen handlat emot denna RF:s tydliga föreskrift, eller tillstyrkt någon överträdelse därav och av andra rikets gällande lagar, eller under-

¹ Tynell, a. a., sid. 176.

² Såsom Tynell själv framhåller, a. a., sid. 96.

låtitt att göra föreställningar emot sådana överträdelser, eller dem vållat och befrämjat genom uppsåteligt fördöljande av någon upplysning...' Denna formulering var i allt väsentligt oförändrad i KU:s första förslag till RF, men under det vidare arbetet i utskottet utbyttes orden 'föreställning emot sådana överträdelser eller dem vållat' emot singularformen 'sådan överträdelse eller den vållat'. Ordalydelsen i § 106 ger alltså uttryck åt ett skarpt pointerande av, att KU:s granskning skall gälla det särskilda fallet, och detta har t. o. m. ytterligare skärpts under den vidare utformningen av paragrafen, samtidigt som de ovan omtalade ändringarna gjordes i § 107, om vilka ej ens detaljanmärkningarnas anhängare torde kunna förneka, att de innebära en utveckling i rakt motsatt riktning. Hade man åsyftat en detaljkontroll i båda fallen, hade intet legat närmare till hands än att i § 107 göra en ändring liknande den som vidtogs i § 106. Om därför § 107 ses i belysning av motsvarande bestämmelser beträffande KU:s rätt och plikt att åtala olagliga rådslag, måste man i motsatsen mellan de båda paragraferna finna ett ytterligare stöd för den ovan framställda tolkningen av § 107."

På denna punkt äro den eljest så noggranne förf.:s påstående sakligt oriktiga. De ändringar i RF § 106, varom han talar, genomfördes först 1866.

De positiva skäl, som framlagts för uppfattningen, att ändringarna i det ursprungliga förslaget till RF skulle innebära en övergång till generalanmärkningsprincipen, synas alltså icke övertygande.¹ Vi övergå till vissa moment, som synas tala för att det slutligt antagna stadgandet — likaväl som det första utkastet — är byggt på detaljkontrollens princip.

Det har redan framhållits, att uttrycket "*allmänna* mått och steg" är ställt i motsats till de i senare delen av RF § 107 nämnda ärenden, "som röra enskilda personers och korporationers rättigheter och angelägenheter" och som icke få åberopas i anmärkningsmemorialet. Denna inskränkning synes föga rimlig, om man utgår från generalanmärkningsprincipen. Om konstitutionsutskottet endast finge anmärka, därest ett statsråd i det stora hela "icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta", synes det egendom-

¹ Betr. andra, klart ohållbara skäl mot detaljkritik jfr Tynell, a. a., sid. 182 f.

ligt att föreskriva, att anmärkningarna endast få gälla "rådslag om *allmänna* mått och steg". Ett totalomdöme måste väl självfallet grundas just på rådslag av denna art. Om åter detaljanmärkningar förutsättas såsom möjliga, blir denna inskränkning helt naturlig; vissa ärenden äro undantagna anmärkningsrätten.

Ett annat skäl är användningen av uttrycket "sådant tillkännagiva för rikets ständer". Om generalanmärkningar åsyftas, synes formuleringen "anmäla vederbörande statsråd" el. dyl. vara den naturligeste. Det använda uttryckssättet tyder på att det icke i första hand är det förhållandet, att ett statsråd icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta, som skall tillkännagivas för rikets ständer, utan att tillkännagivandet skall gälla de rådslag, som varit olämpliga.

Ojämförligt viktigast synes dock vara sammanhanget mellan utskottets anmärkningar och de åtgärder, som rikets ständer enligt stadgandet kunna vidtaga. Konstitutionsutskottet skall — att "äge" här är liktydigt med "skall" torde vara obestridligt¹ — tillkännagiva gjorda anmärkningar för rikets ständer, och dessa kunna, "om de finna rikets väl det kräva", hos konungen anhålla om vederbörande statsråds entledigande. Formuleringen "om de finna rikets väl det kräva" synes icke väl stå samman med generalanmärkningsprincipen. Visserligen är det, såsom Tynell betonar, tänkbart, att riksdagen, även då ett statsråd funnits i allmänhet hava förvalt sitt ämbete på ett olämpligt sätt, anser hans kvarstannande i ämbetet önskvärt, eller i varje fall icke betänkligt; utrikespolitiska skäl kunna t. ex. här spela in. Obestridligt synes likväl vara, att, om en generell anmärkning framställes och av riksdagen anses befogad, den normala följden härav borde vara en anhållan om entledigande. När det särskilt framhålles, att dylik anhållan blott skall göras i vissa kvalificerade fall — när rikets väl det kräver — lär detta giva vid handen, att riksdagen skall undersöka anmärkningarnas vikt, att den bör pröva, om de äro av den graverande art, att ett statsrådsskifte är påkallat. Om stadgandet utginge från att i princip en anmärkning borde göra entledigande önskvärt — vilket måste vara fallet vid en generalanmärkning — och att en anhål-

¹ Jfr användningen av ordet "äge" i §§ 102, 105 och 106 (*Melander*, RF § 90, Uppsala 1910, sid. 61). För övrigt användes ordet "skall" i samma sammanhang i GRO § 29.

lan om entledigande endast borde underlätas, därest särskilda skäl talade häremot, vore en annan formulering på denna punkt naturlig; satsen "om den finner rikets väl det kräva" borde då ha strukits eller ersatts med en annan. — Men om man utgår från att en riksdagens prövning av anmärkningarnas vikt förutsättes, innebär detta tydligen ett starkt skäl för detaljanmärkningsteoriens riktighet.

I det föregående ha endast de delar av stadgandet berörts, som gälla anmärkningar i avseende å statsrådets rådslag. Anmärkning kan emellertid även framställas mot statssekreterare, som "icke med oväld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeämbete utövat". Formuleringen på denna punkt synes bäst överensstämma med generalanmärkningsprincipen, men kan icke heller anses oförenlig med den motsatta principen. "I vilket fall som helst följer dess tolkning emellertid av den, som man ger åt det första av de båda leden, då de bägge måste förutsättas vara jämställda till sin allmänna karaktär."¹

I det hela blir resultatet av en isolerad undersökning av första punkten av RF § 107 en stark tveksamhet. Först genom jämförelser med andra i detta sammanhang betydelsefulla grundlagsparagrafer kan en mera bestämd uppfattning vinnas.

Efter föreskrifterna om konstitutionsutskottets anmärkningsrätt stadgades ursprungligen i RF § 107: "Frågor uti detta ämne kunna i riksens ständers plena väckas och av andra riksens ständers utskott än konstitutionsutskottet hos stånden andragas, men icke av riksens ständer avgöras förr, än sistnämnda utskott däröver blivit hört. Under riksens ständers överläggningar därom skola icke konungens beslut uti mål, som röra enskilda personers eller korporationers rättigheter och angelägenheter kunna ens nämnas, ännu mindre någon riksens ständers prövning underställas."

Den senare delen av detta stadgande har redan i det föregående berörts. Vad den förra delen av stadgandet beträffar, blev den här nämnda initiativrätten för enskilda riksdagsmän och utskott närmare reglerad i GRO § 29. I denna paragraf återgavos först i huvudsak ordalagen i RF §§ 106 och 107 första stycket, varefter föreskrevs: "Frågor i detta ämne kunna i riksens ständers plena väckas och av andra riksens ständers utskott, än konstitutions-

¹ Tynell, a. a., sid. 178.

utskottet, hos stånden andragas, men icke av riksens ständer avgöras förr, än sistnämnda utskott däröver blivit hört. När frågor uti riksens ständers plena eller andra utskott än konstitutionsutskottet väckas, huruvida statsrådet, eller någon dess ledamot, eller någon föredragande, sitt ämbete på ett obehörigt sätt utövat, böra därvid följande ordalag och inga andra nyttjas: 'Det är anledning till anmärkning mot statsrådet, eller den och den ledamoten, eller föredraganden, varom remiss begäres till konstitutionsutskottet, inför vilket anledningarna uppgivas skola', och skall en sådan remiss genast ovägerligen verkställas. Under riksens ständers överläggningar om sådana frågor, ävensom i konstitutionsutskottets yttranden, skola icke konungens beslut i mål, som röra enskilda personers eller korporationers rättigheter och angelägenheter, kunna ens nämnas, ännu mindre någon riksens ständers prövning underställas."

Det "anmärkningsanledningsinstitut", som i dessa bestämmelser regleras, synes stå synnerligen illa samman med stadgandet om konstitutionsutskottets anmärkningsrätt, om detta tolkas såsom tillåtande blott generella anmärkningar. Endast om detaljanmärkningsprincipen godtages, uppnås överensstämmelse mellan bestämmelserna om anmärkningsanledningar och konstitutionsutskottets anmärkningar.

För klargörandet härav torde vara tillräckligt att i korthet erinra om de tre olika kombinationer, som äro praktiskt tänkbara: 1) anmärkningsanledningarna kunna avse detaljer, konstitutionsutskottets anmärkningar endast generella omdömen; 2) i båda fallen kunna blott generalanmärkningar förekomma; 3) i båda fallen kunna detaljanmärkningar göras.

Egendomligt nog har det första av dessa alternativ godtagits av flertalet författare. Man har ansett, att anmärkningsanledningar kunna framläggas rörande enstaka detaljer, men att konstitutionsutskottets på eget initiativ gjorda anmärkningar blott kunna gälla statsrådets förhållande i det hela.

Vid bedömande av denna ståndpunkt bör först framhållas, att det torde vara obestriddt — och, såvitt bekant, obestridd — att, därest konstitutionsutskottet finner en framställd anmärkningsanledning befogad, det kan vidtaga åtgärd enligt § 107,¹ d. v. s. till-

¹ Vi bortse här från möjligheten att § 106 är tillämplig.

kännagiva anmärkningen för riksdagen. Det framgår tydligt av vederbörande bestämmelser, att om konstitutionsutskottet, liksom den enskilde riksdagsman eller det utskott, som framställt anmärkningsanledningen, finner "anledning till anmärkning" föreligga, det bör förfara på samma sätt med en dylik anmärkning som med av utskottet på eget initiativ gjorda anmärkningar, alltså avlåta tillkännagivande till riksdagen.

Kan då en sådan ordning anses rimlig, enligt vilken konstitutionsutskottet skulle kunna för riksdagen tillkännagiva detaljanmärkningar, som grunda sig på anmärkningsanledningar (på initiativ från enskild riksdagsman eller annat utskott), men vara förhindrat att tillkännagiva annat än generalanmärkningar, då initiativ utifrån icke föreligger? Uppenbarligen måste svaret blija nekande. För att visa den absurda karaktären av en dylik anordning behöver blott påpekas, att varje ledamot av konstitutionsutskottet skulle genom att framställa anmärkningsanledning kunna möjliggöra för utskottet att tillkännagiva jämväl detaljanmärkningar. För övrigt, varför skulle ett initiativ utifrån så att säga ha företräde framför ett initiativ inom det utskott, som ensamt har tillgång till statsrådsprotokollen?

Tynell har uppmärksammat denna svårighet, och utgår från det andra av de nämnda alternativen. Enligt hans mening måste anmärkningsanledningen "gå ut på att visa, vilka skäl som föreligga för en dylik anmärkning (en generalanmärkning), och kunna ej gälla detaljer, som ej ha någon betydelse för KU:s beslut om framläggande av anmärkning..."; den "måste gå ut på att utgöra motivering för en begäran, att KU måtte taga under omprövning framställande av en ... allmän personanmärkning".¹

Denna ståndpunkt, enligt vilken såväl anmärkningsanledningar som anmärkningar måste avse generella omdömen, är otvivelaktigt vida rimligare än den förut berörda. Även enligt densamma framstår likväl anmärkningsanledningsinstitutet som i hög grad egendomligt, för att icke säga irrationellt. Konstitutionsutskottet, som har tillgång till statsrådsprotokollen, bör väl i dessa ha tillräckligt material för att bedöma, om ett statsråd i det hela "iakttagit rikets sannskyldiga nytta" eller icke. Skulle utskottet, som har att granska alla protokoll, härvid icke finna, att allmän personanmärkning

¹ Tynell, a. a., sid. 127, 131.

är befogad, borde väl ej en framställning från enskild riksdagsman eller annat utskott, som ej har tillgång till protokollen, kunna ändra utskottets mening. Hur skulle det överhuvud vara möjligt för dem, som icke äga att granska protokollen och alltså icke kunna överblicka ett statsråds ämbetsutövning, att motivera en personanmärkning annat än med allmänna politiska synpunkter, som icke rimligen kunna vara utskottet okända?

Utgår man åter från det tredje alternativet, från att såväl anmärkningsanledningar som anmärkningar kunna gälla detaljer, enstaka rådslag, synas inga svårigheter uppstå. En enskild riksdagsman, liksom annat utskott, kan mycket väl tänkas hava anledning att fästa konstitutionsutskottets uppmärksamhet på vissa speciella förhållanden, som kunna tänkas bli förbisedda vid den allmänna protokollsgranskningen; till belysning av dessa förhållanden kan han möjligen också påpeka omständigheter, om vilka protokollen icke lämna någon upplysning och som för utskottet kunna vara okända. Och dylika anmärkningsanledningar framstå, om utskottet har befogenhet att framställa detaljanmärkningar, såsom väl förenliga med proceduren för ansvarsutkrävning.

Det här förda allmänna resonemanget är givetvis icke avgörande för grundlagens tolkning. Det torde dock visa, att en viss tolkning in dubio har företräde, såvitt man utgår från att grundlagens bestämmelser om möjligt böra tilläggas en konsekvent och rimlig mening. Om därför vid en närmare undersökning av bestämmelserna om anmärkningsanledningsinstitutet skälen för den av Tynell urgerade uppfattningen icke finnas vara bindande, måste, då analysen av första punkten i § 107 resulterat i tveksamhet, detaljanmärkningssystemet anses grundlagsenligt.

Först bör då undersökas, om anmärkningsanledningar kunna syfta såväl på åtgärd enligt § 106 som på anmärkning enligt § 107. Kunna de avse § 106, alltså lagstridiga rådslag i speciella fall, utgör detta tydligen ett starkt skäl för åsikten, att de överhuvud kunna gälla detaljer och att alltså, enligt våra premisser, detaljanmärkningar enligt § 107 äro tillåtna.¹

I regel har man hållit före, att anmärkningsanledningar kunna åsyfta tillämpning av den ena likaväl som den andra ansvarsparagrafen. Tynell är emellertid av åsikten, att de endast kunna avse

¹ Jfr Tynell, a. a., sid. 127 ff.

§ 107. Såsom skäl härför anføres främst, att regeringsformens stadgande om anmärkningsanledningar är fogat som ett appendix till § 107 och inledes med orden "frågor uti *detta ämne*" samt att det i stadgandet framhålles, att dylika "frågor" icke få "avgöras" av riksdagen, innan konstitutionsutskottet behandlat dem; något avgörande från riksdagens sida kan ju ej förekomma vid tillämpning av § 106. Det framhålles också, att ordet "anmärkning" i uttrycket "det är anledning till anmärkning" skulle tyda på att blott anmärkningar jämlikt § 107, icke beslut om åtal enligt § 106, här kunde ifrågakomma.

Vad först beträffar det förhållandet, att stadgandet i RF om anmärkningsanledningar införts i § 107, synes det vara tämligen klart, att detsamma icke kan tillmätas någon större betydelse. Stadgandet har helt naturligt införts i slutet av den avdelning av RF, som behandlar den konstitutionella ansvarigheten; att det icke fått plats i en särskild paragraf är, med hänsyn till dess korthet och nära anslutning till föregående bestämmelser, helt naturligt. Likaväl som man kan utgå från att orden "finner utskottet av dessa protokoll" i början av § 106 måste anses avse både § 106 och § 107,¹ kan man därför förutsätta, att bestämmelsen om anmärkningsanledningar i slutet av § 107 gäller båda paragraferna. I GRO § 29 är bestämmelsen om anmärkningsanledningar direkt anknuten till de stadganden, i vilka innehållet i RF §§ 106 och 107 återgives, vilket talar för att någon åtskillnad ej är avsedd.

Bestämmelsen i § 107, enligt vilken "frågor uti *detta ämne*" icke kunna av riksdagen "avgöras" förr, än konstitutionsutskottet blivit hört, synes ej heller innefatta ett hållbart stöd för Tynells tolkning. Bestämmelsen säger blott, att i *den mån* frågor av denna art kunna bli föremål för riksdagens avgörande, skall dylikt avgörande träffas efter konstitutionsutskottets hörande. Om utskottet ej, på grund av framställd anmärkningsanledning, tillkännagiver anmärkning för riksdagen, kan något riksdagens avgörande, d. v. s. något beslut rörande begäran om ett statsråds entledigande, icke förekomma, lika litet som om § 106 finnes tillämplig.

Ordet "anmärkning" i satsen "det är anledning till anmärkning" kan ej tillerkännas den betydelse, som Tynell förutsät-

¹ Jfr mina Studier över konstitutionsutskottets dechargeförfarande, sid. 35 ff. samt Bihang, nedan, sid. 20 ff.

ter. Det behöver blott påpekas, att i GRO § 30 talas om statsutskottets rätt att göra anmärkning i vissa fall och att det här obehörigt kan vara fråga om tillämpning av RF § 106; Tynell gör t. o. m. på goda grunder gällande, att dylika statsutskottsanmärkningar endast kunna avse § 106.¹

Starka positiva skäl synas tvärtom tala för att anmärkningsanledningar kunna avse såväl § 106 som § 107. I GRO § 29 talas om framställande av anmärkningsanledningar, då något statsråd utövat sitt ämbete "på ett obehörigt sätt". Att även lagstridiga rådslag innebära ett "obehörigt" utövande av ämbetet torde icke kunna förnekas. Här föreligger alltså en klar anvisning om att anmärkningsanledning kan gälla jämväl § 106.

Framför allt är emellertid att märka, att anmärkningsanledningsinstitutets allmänna karaktär är sådan, att en inskränkning av dess användning till frågor om tillämpning av § 107 vore föga rimlig. Anmärkningsanledningarna skola framställas i kamrarna (resp. stånden), utan att deras innehåll angives, och initiativtagaren har ingen befogenhet att föreslå den åtgärd, som skall vidtagas. För initiativtagaren, som icke har tillgång till vederbörande handlingar, kan det t. o. m. vara svårt eller omöjligt att avgöra, om i ett visst fall lagstridighet eller handlande mot rikets sannskyldiga nytta föreligger. Det ligger i sakens natur, att endast konstitutionsutskottet kan bedöma denna fråga. Till vilka praktiska konsekvenser skulle väl en tillämpning av Tynells uppfattning leda? Skulle konstitutionsutskottet utan vidare avvisa anmärkningsanledningar, om de befundes innefatta påpekanden av begångna lagbrott? Man synes här hamna i den rena absurditeten. Under sådana förhållanden måste, då icke något speciellt stadgande talar häremot, förut sättas, att anmärkningsanledningarna kunna avse tillämpning av vilken som helst av ansvarsparagraferna.²

Tynell anför, något vid sidan av resonemanget om anmärkningsanledningarnas förhållande till § 106, ytterligare ett par skäl, som enligt hans mening tala för "att i 'anmärkningsanledning' ej se endast en kritik av ett enstaka faktum". Ett av dessa är att i GRO § 29 talas om att "*anledningarna*" skola uppgivas inför

¹ Jfr Wallengren i rec. av Tynells avhandling, Statsvet. Tidskrift 1919, sid. 230 f.

² Jfr Malmgren, Sveriges grundlagar, Stockholm 1926, sid. 99.

konstitutionsutskottet. "Vid den enskildes initiativ förutsättes denne alltså ej normalt inskränka sig till att framlägga en enda anledning, ett enda fall, utan han förutsättes normalt peka på flera olika anledningar, flera olika omständigheter, som tillsammans kunna motivera en anmärkning". "Häremot skulle man", fortsätter förf., "kunna invända, att i begynnelseorden: 'Det är *anledning* till anmärkning' använts singular form och att häri skulle kunna ligga en antydning om att man tänkt sig kritik av en fristående 'anmärkningsanledning' som sådan. Med en sådan tolkning svävar emellertid den plurala konstruktionen senare i paragrafen fullkomligt i luften, och en tolkning sådan som denna är ej heller nödvändig, utan orden torde helt enkelt betyda: 'Det är *anledning* (=det är skäl, det är motiverat) att framställa anmärkning enligt § 107.'"

På denna punkt torde det vara tillräckligt att framhålla, att om man kan omskriva ordet "anledning" i början av den diskuterade meningen ("det är skäl, det är motiverat") kan man likaväl omskriva ordet "anledningarna" i slutet av meningen ("skälen, motiven").

Tynell påpekar slutligen, att det talas om anmärkning "mot statsrådet", icke mot visst anmärkningsvärt rådslag. Detta skulle tyda på att det här vore fråga blott om allmän personanmärkning. Påpekandet synes vara utan all betydelse. Att anmärkningar blott kunna göras mot ett statsråd, icke mot visst rådslag eller åtgärd, är ju obestriddigt, men frågan är just, om anmärkningarna kunna grunda sig på visst rådslag, eller blott på ämbetsutövningen in toto.

Resultatet blir alltså, att anmärkningsanledningar kunna gälla speciella rådslag.

Ett skäl för detaljanmärkningsteorien torde man också finna i ansvarighetslagen § 6. I denna stadgas: "Uraktlåter statsrådsledamot eller konungens rådgivare i kommandomål, att de övriga dem i grundlagen uttryckligen föreskrivne, men i denna ansvarighetslag icke särskilt uppräknade plikter och föreskrifter, iakttaga och fullgöra, ankomme det på riksens ständer, att hos konungen göra sådan anmälan, vartill 107 § av regeringsformen dem berättigar, med iakttagande av de villkor samma § i dess senare mom. stadgar." Detta stadgande torde, såsom framhållits,¹ närmast vara att fatta som en fingervisning för konstitutionsutskottet, att, när

¹ Malmgren, Sveriges grundlagar, sid. B 5.

det är fråga om lagstridiga, men icke i ansvarighetslagen kriminaliserade handlingar, ej anställa åtal inför riks rätt, utan i stället göra anmärkning enligt § 107. Och det synes då vara klart, att stadgandet förutsätter möjligheten av detaljanmärkningar.

Slutsatsen blir alltså, att övervägande skäl tala för detaljanmärkningssystemets förenlighet med bestämmelserna i 1809—1810 års grundlagar: konstitutionsutskottet skall enligt dessa lämna tillkännagivande till riksdagen icke blott, då ett statsråd funnits i allmänhet hava skött sitt ämbete på ett olämpligt sätt utan även, då visst eller vissa rådslag stridit mot "rikets sannskyldiga nytta". Någon anledning att ingå på de förändringar, som vederbörande bestämmelser sedermera undergått, torde icke finnas. Det må blott erinras att, såsom Tynell utförligt visat, de år 1866 genomförda ändringarna utgå från detaljanmärkningsteorien.

BIHANG.

Då föreliggande uppsats i viss mån anknyter till mina tidigare arbeten om Konstitutionsutskottets dechargeförfarande och Ministerstyrelse, begagnar jag här tillfället att bemöta huvudpunkterna i den kritik av nämnda arbeten, som fil. kand. Bengt Hjelmqvist publicerat i årgången 1929 av Statsvet. Tidskrift. Ifrågavarande punkter upptagas härvid i den ordning, i vilken de av H. behandlats.

I den sista av uppsatserna i "Studier över konstitutionsutskottets dechargeförfarande" har jag, efter att ha framhållit, att konstitutionsutskottet under senare år vid flera tillfällen framställt "anmälan utan anmärkning", gjort gällande, att detta förfarande tillgripits i sådana fall, då de kritiserade förhållandena varit av bagatellartad beskaffenhet, samt att förfarandet över huvud vore grundlagsstridigt. H. framställer mot denna uppfattning vissa erinringar. Sålunda hävdas, att anmälningarna utan anmärkning alltid med ett enda undantag gällt protokollens yttre form, samt att det vore möjligt att upprätthålla en åtskillnad "mellan anmärkningar, som grunda sig på statsrådsprotokollens materiella innehåll, på de protokollförda regeringsbesluten, och anmälningar i anledning av protokollens, d. v. s. granskningsunderlagets, yttre form"; vid anmälningar av det senare slaget skulle det ej vara nödvändigt att tillgripa anmärkningsformen.

Man frågar sig, vad H. menar med den här gjorda distinktionen. Att anmärkningar icke, såsom förutsättes, kunna grunda sig "på de protokollförda regeringsbesluten", utan endast på statsrådets rådslag, är han naturligtvis medveten om. Men egendom-

ligt nog tyckes han dock anse, att sådana anmärkningar eller anmärkningar, som avse ett statsråds rådsslag, äro att betrakta såsom grundade på "protokollens yttre form". Ty i det följande hävdar han, att av de fem "ingressanmärkningar", som här komma ifråga, endast en (b 1925) avser något annat än denna yttre form; han får sålunda antagas vara av den åsikten, att de i ingressanmärkningen a) vid 1925 års dechargememorial påtalade förhållandena (statsråds underlåtenhet att motivera avvikande åsikt) skulle gälla den yttre formen. Skulle måhända H. mena, att alla rådslag, som icke överensstämja med de av Kungl. Maj:t fattade besluten, skulle gälla granskningsunderlagets yttre form? Detta synes otänkbart. Eller vill han med sin distinktion — ehuru ordalagen i densamma och resonemanget i det följande strida häremot — framhålla skillnaden mellan de rådslag, som omförmälas i protokollet, och protokollens rent tekniska gestaltning? Detta torde, trots allt, få antagas ha varit H:s avsikt.

Om så är förhållandet, må till en början framhållas, att åtminstone två av de fem ingressanmärkningarna [a) och b) 1925] icke avsett protokollens yttre form. De ha däremot alla, såsom jag betonat, gällt bagatellartade förhållanden. Viktigare är likväl frågan om grundlagsenligheten av förfarandet med ingressanmärkningar. Förutsatt att man verkligen kan skilja klart mellan rådslagen och protokollens yttre form — vilket jag anser uteslutet, men icke skall ingå på — skulle enligt den mening, som jag förutsätter vara H:s, påpekanden rörande den förra kategorien endast kunna göras i form av anmärkning, rörande den senare i form av anmälan utan anmärkning. Det finnes intet som helst stöd i grundlagen för denna åsikt, och H. har ej heller gjort något försök att motivera densamma, såvida man ej vill räkna en hänvisning till ett närmast refererande uttalande av Reuterskiöld såsom en dylik motivering. Möjligen skulle man kunna antaga, att enligt H:s åsikt konstitutionsutskottet i sina betänkanden skulle kunna uttala sina åsikter i vilka ämnen som helst, såvida ej § 90 eller andra grundlagsbestämmelser läderades; sannolikt har dock icke H. velat påstå detta.

I det följande ingår H. på min studie över den konstitutionella ansvarighetens begränsning. Jag har i denna hävdatt uppfattningen, att alla ett statsråds ämbetsåtgärder skulle kunna göras till föremål för ansvarsutkrävning enligt §§ 106 och 107. Då flera författare på denna punkt gjort en skillnad mellan § 106 och § 107, har jag börjat min undersökning med att söka ådagalägga, att om orden "finner utskottet av dessa protokoll" i § 106 skola anses utesluta ansvarighet i fråga om andra än genom protokollsgranskning konstaterbara förhållanden, denna regel måste anses gälla § 107 likaväl som § 106; jag har därefter anfört de skäl, som enligt min åsikt tala för att de citerade orden icke böra tilläggas avgö-

rande betydelse. Detta sätt att resonera har ådragit mig en beskyllning för inkonsekvens; "även en flyktig granskare torde inte kunna undgå att lägga märke till den inkonsekvens, som vidlåder Tingstens argumentering på denna punkt", skriver H. Jag förstår, att den här följda metoden just vid en flyktig granskning *kan* verka förvirrande, men jag har svårt att förstå, att en så uppmärksam granskare som H. missuppfattat sammanhanget.

På H:s resonemang i övrigt rörande denna fråga skall jag icke ingå, allra helst som H. underlåtit att diskutera de viktigaste av mig anförda skälen. Då emellertid H. i detta sammanhang urgerar generalanmärkningsprincipen och uppfattningen, att anmärkningsanledningar endast kunna ha avseende på förfarandet enligt § 107, kan jag hänvisa till den i det föregående gjorda undersökningen.

I fråga om konstitutionsutskottets befogenhet att infordra s. k. hemliga handlingar är problemställningen i korthet följande: då 1897 grundlagsbestämmelse beslöts om hemlighållande av vissa militära handlingar, fästes vid denna bestämmelse ett tillägg, enligt vilket konstitutionsutskottets grundlagsenliga rätt att utbekomma handlingar icke inskränktes. H. gör i anslutning till Tynell gällande, att detta tillägg skulle ha avseende på de till protokoll anslutna handlingar, som ostridigt fölle inom konstitutionsutskottets granskningskompetens enligt regeringsformen, och som — *väl att märka — icke berördes¹ av den nya sekretessbestämmelsen*, då de redan tidigare hemligförklarats. Enligt denna uppfattning är tillägget icke blott meningslöst; det blir ur två skilda synpunkter en absurditet. Jag hävdar däremot, att tillägget avsåg att grundlagsfästa en redan förut följd och såsom grundlagsenlig ansedd praxis, nämligen att konstitutionsutskottet skulle ha rätt att infordra alla i faktiskt sammanhang med protokollen stående handlingar. Jag utgår från postulatet, att varje grundlagsbestämmelse in dubio måste förutsättas vara, om icke förnuftig och logisk, så dock icke helt förnuftsvidrig. — Beträffande den analogi, som jag gjort i fråga om militära handlingar och utrikeshandlingar, hänvisas till mitt arbete, som på denna punkt av H. på ett missvisande sätt refererats.

I fråga om mina "Studier rörande ministerstyrelse" anmärker H. till en början, att bestämmelserna i RF §§ 10 och 38 angående beredning och verkställighet av regeringsärenden icke skulle innefatta någon självständig beslutanderätt för statsråden. I avseende å den förra paragrafen anmärkes, att statsråden endast skulle ha "rätt att konstatera, vad som i varje fall är 'nödigt' och 'vederbörande'." H. förnekar alltså, att här föreligger någon frihet vid beslut om beredning av ärenden. Menar H. kanske också, för att

¹ Denna grundläggande punkt har H. icke diskuterat.

taga ett exempel bland många, att då KU har att föreslå de grundlagsändringar, som äro "högst nödiga eller nyttiga och möjliga att verkställa", denna bestämmelse icke ger KU någon fri beslutanderätt? Detta är emellertid icke det väsentliga. Det väsentliga är, att i dessa fall statsråden (icke Kungl. Maj:t) ha att meddela förbindande befallningar. Det är naturligtvis detta, som menas med "självständig beslutanderätt". Vad beträffar RF § 38 ha statsråden enligt densamma befogenhet att besluta föreskrift eller erinran; här är det visserligen fråga om "till efterföljd förbindande beslut", men ifråga om beslutets innehåll föreligger ingen som helst rättslig frihet. Det synes uppenbart, att statsrådets beslutanderätt i båda dessa fall falla under vad jag kallat ministerstyrelse i vidsträckt mening.

I det följande gör H. gällande, att jag bortsett "från ett moment, som är och måste vara konstitutivt för all ministerstyrelse och som ställer denna i en särklass gentemot övriga former av ämbetsförvaltning: den *definitiva* karaktären hos de avgöranden, som statsråden träffa".¹ Med utgångspunkt från detta påpekande gör H. en rad reflexioner, som jag endast på ett par avgörande punkter skall belysa.

Att jag icke berört nämnda spörsmål, beror naturligtvis på, att alla ministerstyrelsebeslut äro definitiva i rättslig mening; det föreligger icke besvärsmätt i något fall. Nu gör emellertid H. gällande, att i den mån Kungl. Maj:t skulle kunna återkalla ett till en minister givet bemyndigande, på bemyndigandet byggda beslut icke skulle vara definitiva, och han kommer till den slutsatsen, att dylika bemyndiganden aldrig skulle kunna innebära legal ministerstyrelse. Häremot må anmärkas, att även i den mån Kungl. Maj:t i samband med återkallande av ett bemyndigande kan meddela beslut, vilkas innehåll strider mot med stöd av bemyndigandet fattade beslut — vilket visserligen ej alltid är fallet — en dylik åtgärd ej innebär, att det föregående beslutet upphäves; det enligt bemyndigandet träffade beslutet är definitivt, dess rättsföljder bestå, även om här, som i andra fall, ett visst beslut (en viss disposition) kan ersättas av ett annat. Eller menar H., att t. ex. ett på en grundlagsbestämmelse stött beslut icke är definitivt, därför att grundlagarna kunna ändras och eventuellt i samband härmed ett nytt, mot det förut fattade stridande beslut kan åvägabringas?

Med utgångspunkt från sin uppfattning i denna punkt gör H., som nämnt, gällande, att man i avseende å av Kungl. Maj:t beslutade bemyndiganden aldrig skulle kunna tala om *legal*, endast om *faktisk* ministerstyrelse. Även om H:s oriktiga utgångspunkt accepteras, frågar man sig, varför beträffande statsrådets beslut-

¹ Parentetiskt må erinras om uttalandets oriktighet: vid vissa ämbetsverksbeslut föreligger ingen besvärsmätt.

derätt ett så singuliärt uttryckssätt skulle begagnas. Eller menar H., att t. ex. de kommunala organens i kommunallagarna reglerade beslutanderätt — varvid rätt till besvär, resp. skyldighet till underställning föreligger — borde kallas faktisk, icke legal?

Vidare hävdar H., att då det i RF § 4 stadgas, att konungen äger att allenast styra riket, detta innebär ett otvetydigt förbud mot att överlåta definitiv beslutanderätt i administrativa ärenden till andra personer och myndigheter. Någon motivering härför meddelas ej. Jag är, såsom av mitt arbete framgår, av annan åsikt. Beträffande tolkningen av § 4 tillåter jag mig hänvisa till Malmgrens grundlagsedition.

En del smärre anmärkningar i H:s recension, vilka här förbigås, torde vara än mera påtagligt ohållbara än de ovan behandlade.
