

# RIKSDAGSMANS OANSVARIGHET

Av professor HALVAR SUNDBERG

I REGERINGSFORMEN § 110 ingår ett stadgande om riksdagsmans straffrättsliga immunitet: »Ej må någon riksdagsman under tilltal ställas eller sin frihet berövas för sina gärningar och yttranden i denna egenkap, utan att den kammare, till vilken han hör, sådant tillåt genom uttryckligt beslut, däruti minst fem sjättedelar av de röstande instämt.» Stadgandets förebilder återfinnas i frihetstidens grundlagar och konungaförsäkringarna. Dess syfte har varit att skydda riksdagsmans frihet i utövningen av sitt uppdrag mot repressalier, särskilt från Kungl. Maj:t, men också från ständerna själva. Denna begränsning framgår dock icke av stadgandets avfattning, och då »grundlagarna skola efter deras lydelse i varje särskilt fall tillämpas», kommer skyddet att gälla mot envar.

Enligt sin lydelse avser stadgandet »tilltal». Samma uttryck förekommer även på andra ställen i regeringsformen nämligen §§ 96 och 101 angående JO:s och MO:s tilltalsuppgifter samt i §§ 102 och 106 om tilltal inför riks rätt. I § 3 nyttjas beträffande Konungens immu-

nitet det synonyma uttrycket »åtal» och samma term återfanns tidigare i § 108 angående tryckfrihetskommittéer. Slutligen förekommer i några grundlagsstadganden beteckningen »ansvar»: »till ansvar skyldiga» i fråga om statsråd i § 106, »från allt ansvar fria» i fråga om tryckfrihetsbrott i § 108 och »till något ansvar ställas» beträffande taxeringsmän i § 113. Man torde därav kunna draga slutsatsen, att »tilltal», »åtal» och »ställa till ansvar» äga en och samma betydelse.

Frågan om 110 §:ens innehåll och därmed om den därigenom garanterade immunitetens omfattning har nyligen aktualiserats, sedan en enskild medborgare ansett sig kränkt av ett något temperamentsfullt yttrande av hr Svensson i Ljungskile i en kammardebatt och med hänvisning därtill krävt skadestånd vid allmän domstol. Här skall någon mening givetvis icke uttalas om det sakligt berättigade eller oberättigade i rättegången. Den instämde riksdagsmannen har emellertid gjort gällande, att stadgandet skyddade honom icke blott mot åtal utan även mot skadeståndsyrtkan-

den. Samtliga domstolar, häradsrätt, hovrätt och Högsta domstolen, kommo emellertid till resultatet, att immuniteten icke gällde mot en civil skadeståndstalan; en avvikande mening framfördes dock med historiskt-politisk motivering av en nybliven ledamot av Högsta domstolen.

»Tilltal», »åtal» och »ställa till ansvar» betyda i svenskt lagspråk straffyrkande. I den statsrättsliga doktrinen har sedan mer än hundra år enstämmigt hävdats, att riksdagsmans immunitet enligt § 110 allenast avser åtal och straff. Samma mening omfattade den parlamentariska undersökningskommissionen angående säkerhetstjänstens verksamhet i dess år 1948 avgivna betänkande. Den bekräftas jämväl av regeringsformen § 102, som reglerar »tilltal» av Högsta domstolens eller regeringsrättens ledamöter inför riksrätt. Efter skedd »rannsakning» har riksrätten att fälla dom, varefter säges: »Ingen have makt att sådan dom ändra, Konungen dock obetaget att giva nåd», dock utan återinsättande i ämbetet. Nåd förutsätter brott och kan endast innebära befrielse från straff och därmed jämställda reaktioner. Men att giva nåd på annans bekostnad innebure en orätt mot denne andre. Nåden kan därför aldrig avse skadeståndsskyldighet eller annan betalningsskyldighet till enskild, även om grunden därtill skulle vara ett brott eller en förseelse.

När man likväl velat hävda, att riksdagsmannaimmuniteten skulle anses omfatta också civilt skadeståndsansvar, har grunden därtill varit, att i äldre tider den nuvarande begreppsmässiga skillnaden icke förelåg mellan straff, i form av frihetsförlust eller böter, och skadestånd. Båda framträdde såsom påföljder av brottsliga gärningar. Fortfarande hava för övrigt den svenska rättens knapphändiga allmänna regler om skadestånd på grund av brott eller förseelse sin plats i strafflagen, närmare bestämt dess 6 kapitel. Historiska skäl skulle därför kunna åberopas för att immunitetsstadgandet borde avse även dylikt skadeståndsansvar.

En sådan tolkningsmetod kan dock näppeligen eljest antagas. Skadeståndsrätten har genom rättsutvecklingen kommit att frigöras från beroendet av straffrätten. Skadeståndet är sålunda numera oberoende av straffet eller straffbarheten. En skadeståndstalan, grundad på en skadevällande handling, kan alltså enligt gällande rätt föras i rent civil ordning. Denna utveckling har i särskilda sammanhang bekräftats av statsmakterna. Sålunda har i en annan grundlag, tryckfrihetsförordningen 11 kap. 5 § fastställts, att »enskilt anspråk i anledning av tryckfrihetsbrott må göras gällande utan hinder av att fråga om ansvar för brottet förfallit eller talan därom eljest ej kan föras». Riksdagen har för övrigt själv i sin instruktion för justitie-

och militieombudsmännen av år 1957 ålagt ombudsmännen att biträda med utredningen, då fråga uppkommit om skadeståndsansvar på grund av ämbetsbrott eller annat brott, oberoende av att straff därför förfallit.

I betraktande härav ter det sig egendomligt, att några pressorgan av liberal färg besvarat Högsta domstolens ståndpunktstagande i det aktuella målet med yrkande på grundlagsändring. Riksdagsmännens straffrättsliga privilegium skulle enligt deras mening utvidgas att gälla också i civilrättsligt hänseende, oklart huru länge, men i vart fall beträffande skadeståndsansvar. Statsmakterna skulle sålunda för riksdagsmännens del icke godtaga den skedda rättsutvecklingen, varigenom straff och skadestånd åtskilts. Man skulle alltså vrida klockan tillbaka och frikalla riksdagsmannen från de rättsgrundsatser, som gälla för andra medborgare.

Huru påtagligt en dylik lagändring skulle stå i strid mot rättsutvecklingen framgår även av en jämförelse med ett annat stadgande i grundlagen. Enligt regeringsformen § 113 kunna beskattningsnämndernas ledamöter »ej för debitering eller taxering till något ansvar ställas», dvs. de kunna såsom riksdagsmän icke »under tilltal ställas». Denna immunitet har blivit utsatt för mycken kritik och den har också genom justitieombudsmannens försorg blivit föremål

för en allt snävare tolkning. För riksdagsmännens del skulle alltså en rakt motsatt utveckling framtvingas.

Frågan har också en annan aspekt. I ett samhälle, som vill gälla såsom ett rättssamhälle, synes det vara en högst diskutabel metod, att så snart en domstols lagtolkning gått part emot och parten förklarats hava haft orätt, parten skall använda sin politiska makt att på denna omväg kullkasta domstolarnas ståndpunktstagande. »Rätt är rätt och lag är lag, vem som än för ögonblicket må ha gagn av att så är förhållandet», har Eirik Hornborg med fog understrukt. Förhållandet är dessvärre ingalunda unikt. Exempel härpå kunna även hämtas från det kommunala verksamhetsfältet. Där hava åtskilliga fall förekommit, vari en enskild lyckats besvärsvägen hävda sin rätt gentemot kommunala organs orättmätiga krav, varefter den förlorade processen från kommunal sida omedelbart utlöst yrkanden på en lagändring, som skulle göra lagstridigheten lagenlig. Att på en dylik väg göra orätt till rätt, synes vara ett förfarande, som bör förbehållas en annan samhällsordning än en borgerlig. Skulle en dylik metod bli en på politiskt håll accepterad företeelse, blir det i motsvarande mån meningslöst för den enskilde att påkalla rättsskydd. Han ställes då rättslös.

Måhända skulle man vilja göra gällande, att riksdagsmännens be-

hov av immunitet vore långt starkare än vad fallet vore med Konungens person eller riksdagens taxeringsmän. Riksdagsmännen skulle med andra ord icke kunna väl fylla sin uppgift, om de löpte risken av skadeståndsansvar för sina gärningar såsom riksdagsmän. Av dessa skäl borde riksdagsmännen icke behöva löpa risken av att få svara inför domstol för sina skadevällande handlingar mot enskilda och dessa hade då att för det allmänna bästas skull finna sig däri. Riktigheten av ett sådant resonemang måste starkt ifrågasättas. För det första innebär den omständigheten, att talan kan föras mot en riksdagsman icke, att talan bifalles, endast att han får ingå i svaromål. Han kan visserligen få besvär och kostnader härför men det är icke någon annan risk än den, som varje utöfvare av en offentlig funktion löper. Och är den enskildes talan oberrättigad får ju han svara för både egna och riksdagsmannens rättegångskostnader. Man skulle ju visserligen kunna tänka sig, att parten vore medellös och därför ur stånd att utgiva denna ersättning. Men att någon skulle ha utsikt till statsunderstöd genom fri rättegång för en sådan talan är nog föga sannolikt. Icke heller kan det civila ansvaret antagas obehörigen inverka på riksdagsmans yttrandefrihet. Det kan nog tryggt antagas, att varje domstol skulle vid bedömandet av ett påstått kränkande uttalande avvåga detta mot den yttrandefrihet

en riksdagsman måste hava för att kunna framföra en kritik av regeringens eller statsorganens göranden eller låtanden. Till något direkt klander av enskild är ingen riksdagsman befogad: »Under riksdagens, dess kammars eller utskotts överläggningar och prövning må icke uti något annat fall eller på något annat sätt, än grundlagarne bokstavligen föreskriva, komma frågor om . . . enskilda medborgares . . . förhållande», stadgar sålunda regeringsformen § 90. Därtill kommer det diskutabla i ett krav att få ansvarsfritt i riksdagen kritisera en person, som icke har rätt att där försvara sig. Kan det med något fog göras gällande, att en rätt att årekränka enskilda medborgare skulle vara nödvändig för att en riksdagsman skulle kunna fylla sina funktioner?

Det låter för övrigt tänka sig andra situationer, där riksdagsmannens behov av immunitet icke heller framstår såsom särskilt trängande. Det har nyligen berättats i pressen om en bekant riksdagsman, »att han vid ett tillfälle blev så upprörd under en utskottsdiskussion, att han inte bara dunkade i bordet med hela sin kraft utan också kastade ett bläckhorn så att bläcket stänkte åt alla håll». Och i utländska parlament har det heller icke varit exempellöst att i en kammardebatt en kolerisk ledamot försökt handgripligen tysta en talare eller att eljest ledamöter i diskussionens hetta misshandlat

varandra. Om en riksdagsman i en liknande situation åstadkommer skada å annans person eller egendom, bör rimligen den skadelidande äga en lika ovillkorlig rätt till ersättning, som om skadan vållats av enskild medborgare, och icke vara beroende av ett medgivande från fem sjättedelar av ledamöterna i

den kammare, som den skadevållande tillhör. Är det riktigt värdigt riksdagen att göra gällande, att frihet från skadeståndsskyldighet för skadevållande gärning är en ofrånkomlig förutsättning för riksdagsmannauppsdragets behöriga fullgörande?