

# STATSRÅDENS ANSVARIGHET

Regeringsformen § 106 och 1810 års ansvarighetslag

Av professor HALVAR G. F. SUNDBERG

Om en statstjänsteman eller därmed i ansvarighetshänseende likställd befattningshavare gör sig skyldig till förbrytelse i tjänsten, kan han åtalas inför allmän domstol, i högre grader inför hovrätt eller högsta domstolen. Resultatet av denna rättegång blir, att hans förbrytelse konstateras eller att han frikännes. Undantagna från dylika prövning äro likväl våra högsta domare och statsrådets ledamöter. Allvarliga anklagelser hava emellertid i pressen framskymtat beträffande flera regeringsledamöters handhavande av Wennerströmaffären. En ej initierad kan givetvis icke hava någon mening om det berättigade eller oberättigade i beskyllningarna. De utpekade statsråden synas i vart fall hava tagit saken tämligen trankilt, det må nu vara i följd av det fasta stödet av ett gott samvete eller det kanske än fastare, som partiets maktinnehav och grepp om statsapparaten kan medföra.

Den väg, som vår grundlag anvisar för utredning och prövning av dylika anklagelser, är konstitutionsutskottets granskning av statsrådsprotokollen med antingen utkrävandet av ett juridiskt ansvar

vid riks rätt eller ett politiskt ansvar genom anmärkning till kamrarna. I stället för att anlita dessa lagliga former för ett ansvarsutkrävande hava emellertid extraordinära och för grundlagen okända åtgärder anlitats för ansvarsfrågans utredning och prövning genom tillsättandet av såväl en juristkommission som en parlamentarisk kommission, båda utsedda av regeringen. Ingendera av dessa vägar kan likväl åstadkomma en rättsligt bindande prövning, lika litet som de kunna hindra den ansvarsprekription, vilken ovillkorligen blir det rättsliga resultatet av konstitutionsutskottets dechargebetänkande. Icke heller lämna dessa regeringskommissioner en anklagad möjlighet till den upprättelse, som domstols frikännande dom kan innebära.

Riksrättsåtalet är emellertid ett åldrigt muskedunder, ett omständligt och tungrott förfarande, som icke anlitats på över ett sekel och icke heller rimligen skulle kunna igångsättas annat än under alldeles extraordinära förhållanden. Wennerströmaffären synes likväl — att döma av framkomna antaganden om de skador, som därige-

nom vållats vårt försvar och därmed vårt land och vårt folk, och av de exempellösa försiktighetsmått och den extrema sekretess, som av myndigheter och domstol ansetts erforderliga vid polisutredningen och rättegången — hava inneburit ett förräderi av en sådan omfattning och betydelse, att man för att finna motsvarigheter måste gå tillbaka till vår historias mörkaste punkter, såsom Anjala och Sveaborg. *Kjellén* ville (1902) hänföra bestämmelserna om riksrättsåtal till vår regeringsforms döda punkter, men *Reuterskiöld* framhöll (1914) möjligheten, att förfarandet skulle kunna tagas i bruk under extraordinära förhållanden — och till sådana torde Wennerströmaffären ovedersägligt kunna hänföras.

\*

Högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter kunna enligt regeringsformen § 101 åtalas allenast, om de "av egennyttia, vrångvisa eller försumlighet så orätt dömt, att därigenom någon, emot tydlig lag och sakens utredda och behörigen styrkta förhållande, mistat eller kunnat mista liv, personlig frihet, ära och egendom". Åtalet skall prövas av riksrätten. För andra förbrytelser i ämbetet kunna de icke befordras "till ansvar efter rikets lag". Såsom en ersättning för sådant ansvar kan fungera den felandes utvotering genom den av riksdagen vart fjärde år tillsatta opinionsnämnden. Denna äger nämli-

gen enligt § 103 "att döma, huruvida högsta domstolens och regeringsrättens samtliga ledamöter gjort sig förtjänta att i deras viktiga kall bibehållas, eller om vissa av dem, utan bevisligen begångna fel och brott (enligt § 101), likväl kunde anses böra från detta kall skiljas".

Vad statsråden angår föreligger en liknande konstruktion, i vad som kallats det "juridiska" och det "politiska" ansvaret. Det förra inträder, om konstitutionsutskottet av statsrådsprotokollen finner, "att någon statsrådets ledamot uppenbarligen handlat emot rikets grundlag eller allmän lag" eller underlåtit kontrasignationsvägran, när sådan är föreskriven. I dylikt fall skall åtal utföras av justitieombudsmannen inför riksrätt. Där est sådant fall ej är för handen, men konstitutionsutskottet finner anledning anmärka, att statsråden "icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta" eller "icke med oväld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeämbete utövat", har utskottet "att sådant tillkännagiva för riksdagen, vilken om den finner rikets väl det kräva", kan hos Konungen begära den försumliges eller felandes entledigande.

Av dessa båda former för statsrådsansvarigheten har den förra icke tagits i bruk sedan 1854—55 års riksdag. Icke heller har någon framställning om statsråds entledigande skett och skulle väl för övrigt hava förekommit genom den

åsyftades avskedsansökan. Där-  
emot har andra kammaren tidi-  
gare ansett sig kunna genom att  
med gillande lägga framställd an-  
märkning till handlingarna giva  
den ökad tyngd, en praxis till vil-  
ken första kammaren ej anslutit  
sig.

Åtal vid riks rätt skall enligt rege-  
ringsformen § 106 ske, så snart  
statsrådsledamot ”uppenbarligen  
handlat emot rikets grundlag eller  
allmän lag”; ansvarsutdömandet  
skall däremot ske ”efter allmän lag  
och den särskilda författning”, som  
utgöres av 1810 års ansvarighetslag  
för statsrådets ledamöter. Alterna-  
tivavfattningen ”eller” i förra ledet  
anger otvetydigt, att åtal skall äga  
rum såväl vid åsidosättande av  
grundlag som vid brott enligt straff-  
lagen eller annan allmän lag, men  
icke vid förbrytelser enligt andra  
författningar. Däremot har riks-  
rätten att utdöma ansvar efter all-  
män lag ”och” ansvarighetslagen.

Den senare lagen upptager end-  
ast ett fåtal av de brott, som kun-  
na ifrågakomma; huvudsakligen  
i § 1 angrepp å regeringssättet eller  
grundlag, i § 2 förhinderande av  
riksdagens sammankomst, i §§ 3  
och 5 ingrepp i riksdagens finans-  
makt, i § 4 brott mot tryckfrihets-  
förordningen och i § 7 försummelse  
av utrikesministern att anmäla utri-  
kespolitiskt högviktiga upplysning-  
ar samt i § 8 underlåten kontrasig-  
nationsvägran. Därutöver stadgas i  
§ 6, att om statsråden underlåta,  
”att de övriga dem i grundlagen ut-

tryckligen föreskrivne, men i den-  
na ansvarighetslag icke särskilt  
uppräknade plikter och föreskrif-  
ter, iakttaga och fullgöra”, ankom-  
mer det på riksdagen att göra an-  
mälan enligt 107 § av regerings-  
formen. Brott mot allmän lag näm-  
nas icke i vidare mån än att i §§ 1  
och 7 hänvisas till strafflagens för-  
raderikapitel och i §§ 5 och 8 till  
rättegångsbalkens dåvarande stad-  
gande om domare, som vrång dom  
fäller.

Som härav framgår, föreligger en  
betydande diskrepans mellan § 106  
och ansvarighetslagen. Regerings-  
formen stadgar skyldighet för  
konstitutionsutskottet att vid riks-  
rätten åtala varje statsråd, som  
uppenbarligen handlat emot grund-  
lag eller allmän lag. Ansvarighets-  
lagen innehåller emellertid endast  
straff för vissa angivna grundlags-  
brott. Åsidosättande av övriga i  
grundlagen uttryckligen föreskriv-  
na men i ansvarighetslagen ”icke  
särskilt uppräknade plikter och  
föreskrifter” kunna enligt ansva-  
righetslagen § 6 beivras genom an-  
mälan i överensstämmelse med  
107 §. Ansvarighetslagens ingress  
förutsätter, att statsråden över  
huvud ”för sina rådslag och gär-  
ningar, i och för deras ämbeten” —  
och sålunda även såsom departe-  
mentschefer — äro ”ansvarige på  
sätt regeringsformen utstakar, och  
(i ansvarighetslagen) stadgas”, men  
några andra straffstadganden än  
de först nämnda finnas icke. Och  
ingressen samt ansvarighetslagen

§ 8 stadgar till yttermera visso, att statsrådsledamot icke må ”i och för ämbetets skuld, i annan ordning, än regeringsformen utstakar”, kunna tilltalas. Spörsmålet blir då, huru denna motsägelse skall lösas.

\*

Riksrättsåtal hava förekommit fem gånger under regeringsformens giltighetstid. Av dessa avsåg det första år 1818 vissa order i kommandoväg angående fartygsvisitation, vilka föranletts av fiskaliska skäl och ansågos hava bort föredragas i statsråd; det andra år 1827 mindre kreditivets användning i förment oträngt mål; och tredje åren 1834—35 åsidosättandet av en påstådd begränsning av Kungl. Maj:ts rätt att avlåta propositioner. Samtliga åtalen ledde till frikännande. Av målen är det första här av intresse så tillvida, att den åtalade invände mot riksrättens behörighet, att även om hans förfarande skulle kunna anses innefatta fel eller misstag, något ansvar därå ej kunde äga rum, ”emedan berörda förhållande icke vore att hänföra till vad ansvarighetslagen upptoge”. Invändningen avvisades med åberopande av att åtal skett enligt konstitutionsutskottets hänvisning i överensstämmelse med § 106 jämförd med ansvarighetslagens ingress samt att ”en i laglig ordning gjord anklagelse, evad den föranledde den tilltalades friande eller fällande, ej kunde prövas av annan än laga domstol”, som vore riksrätt. I fråga om påföljden

borde, ”enär detta mål av riksrätten enligt 106 § behandlades och samma § hänvisade utom ansvarighetslagen även på allmänna lagen, 1 kap. 12 § rättegångsbalken (jämte tvenne äldre kungl. brev) härutinnan leda omdömet”.

Det fjärde åtalet skedde vid 1840—41 års riksdag och avsåg olika överträdelse av skilda grundlagsstadganden, bland annat 87 § om riksdagens lagstiftningsmakt. Justitieombudsmannen hävdade därvid, att riksrättens uppgift att döma efter allmän lag och ansvarighetslagen angåve ”såsom föremål för utskottets anmärknings- och anklagelserättighet samt följaktligen såsom ämnen för riksrättens prövning och dom, alla rådgivande åtgärder, angående vilka ämnen som helst, de där... kunna hänföras under de kategorier av grundlagsbrott eller överträdelse av andra rikets lagar, som... 106 § förutsätter”. Det vore ”åtminstone tvevelaktigt”, om konstitutionsutskottets rätt enligt 106 § skulle annorledes än genom grundlagsändring kunna inskränkas, och detta vore fallet, ”om man av vad ansvarighetslagen i 6 § innehåller, ville dra den slutföljd, att uppenbara överträdelse av regeringsformens tydliga föreskrifter i andra fall, än de i ansvarighetslagen särskilt uppräknade, icke skulle kunna av konstitutionsutskottet till laga åtal förvisas”. Denna argumentation underkändes emellertid av riksrätten med hänvisning till att ansva-

righetslagen måste anses exklusivt tillämplig och att § 6 för övriga "plikter och föreskrifter" hänvisade till § 107, "så och enär av dessa stadganden uti regeringsformen och ansvarighetslagen, med varandra jämförde, uppenbart är, att fråga om förment överträdelse av grundlag icke kan komma under huvudsaklig prövning hos riks-rätten i andra händelser än där, om överträdelse skulle hava ägt rum, riks-rätt må kunna i enlighet med ansvarighetslagen fälla till ansvar"; då § 87 icke där nämndes, förklarades justitieombudsmannens påstående härutinnan "icke (kunna) till vidare prövning upptagas".

Det senaste riks-rättsåtalet, av år 1854, gällde ett regeringsbeslut att låta en proposition om grundskattorna förfalla, sedan riksdagen bifallit den i vissa delar. Ehuru åtalet icke grundades på något i ansvarighetslagen intaget straffstadgande, blev det likväl ej av riks-rätten avvisat, utan "emedan åklagaren icke gittat åberopa någon § i regeringsformen, vilken statsrådets nu tilltalade ledamöter vid ifrågavarande ärendes behandling skulle hava överträtt eller uraktlåtit iakttaga, eller hänvisat till något stadgande i ansvarighetslagen, som å den förmenta grundlagsöverträdelsen vore tillämplig; ty prövade riks-rätten rättvist det i målet fullföljda åtal och syfte ogilla".

Såsom härav framgår hava riks-rätterna intagit tre olika ståndpunkter; den äldsta, att en enligt

§ 106 gjord anklagelse, d. v. s. för brott mot grundlag eller allmän lag, ej kunnat prövas av annan än riks-rätt; 1840—41 års, som intog den motsatta ståndpunkten, att åtal, som ej avsågo ansvarighetslagens straffstadgande, icke kunde upptagas, till sakprövning; samt medelståndspunkten att åtal måste upptagas men, om icke något visst stadgande i grundlag eller ansvarighetslagen åberopades, måste ogillas.

Anledningen till att riks-rättsåtalen lett till i straffrättsligt hänseende frikännande domar, har *Kjellén* (1902) velat finna däri, att riks-rätten "vid närmare påseende (blottar) en tydlig partiskhet för ena sidan, svarandens. Detta ligger redan i sakens natur hos en domstol, som med sin högbyråkratiska färg tillhör samma sociala läger som de anklagade; men det ställes i skarp relief genom det sakförhållandet, att en betydlig del av rättsens ledamöter äro kungliga förtroendemän, som den hotade regeringen sålunda själv kan avlägsna från domareplatsen och utbyta mot andra efter behag." Härtill skulle måhända kunna fogas, att även den statstjänstemännens oberoende garanterade oavsättligheten kan hava väsentligt uppluckrats genom de av Kungl. Maj:ts välbehav avhängiga extrasysslor och -uppdrag, som pläga åtfölja de högsta statstjänsterna. Men även om det *Kjellénska* omdömet knappast synes tillräckligt underbyggt, har riks-rättens

snåva folkning av sin kompetens i de båda senaste domarna utsatts för hård kritik i den statsrättsliga och samhällsvetenskapliga litteraturen, såsom "ad observanden sed non imitandum".

\*

Den första fråga, som inställer sig vid en undersökning av statsrådsansvarigheten, är vad denna omfattar. Ansvarsproceduren bygger på konstitutionsutskottets årliga granskning av statsrådsprotokollen och avser vad dessa upplysa om statsrådets ämbetsförvaltning. Detta kan ske på tvenne sätt: genom vad de innehålla om statsrådets åtgärder och genom att åtgärder, som statsrådet vidtagit, icke framgå av protokollen. Visar denna tystnad en försummelse att redovisa saken i konseljen, d. v. s. inför Konungen, kan givetvis ansvar ifrågakomma. Men osäkrare är svaret, när det gäller den s. k. ministerstyrelsen, en av regeringsformen icke förutsedd verksamhetsform. Det gäller här utrikesministerns åtgärder såsom chef för utrikesförvaltningen, justitieministerns i tryckfrihetsärenden och inrikesministerns befattning med polisledningen ävensom samtliga departementschefers åtgärder i denna egenskap. Det har gjorts gällande, att statsrådets gärningar härutinnan skulle vara fredade för åtal från konstitutionsutskottets sida. På denna väg skulle enligt *Malmgren* (1914) uppstå "ett område, där ämbetsförvaltningen blir fullstän-

digt oåtkomlig för annan kontroll än den, som ligger i Konungens rätt att avskeda förtroendeämbetsmän" eller med andra ord regeringens självrening. Denna mening är dock icke allmän. *Reuterskiöld* har sålunda i sin grundlagsedition (1934) hävdad, att "ansvar för ministerstyrelse bör konstitutionsutskottet kunna utkräva ex analogia vid riksätten". Givetvis måste allvarliga betänkligheter möta mot en analogitolkning i straffrättsliga sammanhang, även om exempelvis skattestrafflagens tillämpning och de s. k. mutmålen synas lämna exempel på en mycket extensiv lagtillämpning. Man torde dock i allt fall få medgiva, såväl att svarsstadgandenas ratio talar för en dylik tolkning, som att syftet med ministerstyrelsen knappast varit att begränsa statsrådsansvarigheten. Icke heller borde sagda statsrådsfunktion kunna åberopas såsom bemyndigande till riksviktiga åtgärder eller underlåtanden utan regeringssanktion, varför en tillämpning av statsrådsansvaret därå icke synes ens formellt utesluten. Det torde också böra antagas, att den maktdelegation, som ministerstyrelsen innebär, får anses förutsätta, att rikets säkerhet äventyrande beslut icke skolas fattas utan sanktion av regeringens övriga ledamöter. Ett brott kan, såsom *Malmgren* (1914) framhållit, hava "kommit till uttryck just däri, att ärendet i fråga ej protokollförts".

Oavsett om konstitutionsutskottets granskningsuppgift skall anses begränsad till regeringsärenden i snävaste mening eller omfatta regeringsledamöternas ämbetsåtgärder över huvud, kan konstitutionsutskottet komma att ställas inför frågan om § 106 eller § 107 skall tillämpas. Enligt *Svedelius* (1856), den författare, som ägnat ansvarsstadgandena en ingående undersökning och skarpsinnig analys, måste frågan om en valfrihet härvidlag besvaras med nej". *Södergren* (1868) anför: "Konungens rådgivares ansvarighet, i detta ords egentliga mening, avhandlas uti 106 §. Dit hörer all fråga om ansvarighetspåföljd för Konungens rådgivares förhållande i ämbetsutövningen under förfluten tid. — Uti 107 § avses icke någon fråga om sådan ansvarighet; konstitutionsutskottets förfarande enligt denna senare § har icke egenskapen av ett åklagarkall, till utkrävande av straff för begånget fel, utan har i allo arten av en politiskt preventiv åtgärd till påkallande av en riksdagens begäran hos Konungen om begagnande av hans uti 35 § grundade makt att, utan rannsaking och dom, entlediga desse ämbetsmän; en åtgärd icke såsom ansvar för felaktighet i ämbetet, utan såsom statsklok vårdnad om ämbetets framtida utövning."

Även *Rydin* (1879) framhåller, att konstitutionsutskottet icke kan efter behag tillämpa § 106 eller § 107: "Då § 106 uttryckligen för-

pliktar konstitutionsutskottet att, så snart en regeringsåtgärd befinnes lagstridig, besluta åtal inför riksrätt, måste grundlagen anses kränkt, om i detta hänseende tillämpas § 107". Skulle det senare förfarandet anlitas, "kunde en rättskränkning lätt tillfogas den ledamot av statsrådet, som drabbas" av anmärkningen, enär han borde "äga rätt att få densamma prövad inför laga domstol efter jurisprudentens och ej efter politikens grundsatser". Han skulle eljest berövas möjligheten att bliva frikänd av riksrätten. Till *Rydins* uppfattning ansluter sig *Hagman* i sin grundlagskommentar (1902).

Senare författare (*Reuterskiöld*, *Malmgren*, *Brusewitz*) hava emellertid framhållit, att konstitutionsutskottet enligt sin praxis faktiskt företar ett val mellan § 106 och § 107 och därvid alltid väljer den senare. Såsom förklaring till att § 106 ej anlitas hänvisanämnda författare till dels att riksrättsåtalen alltid lett till i en eller annan form frikännande domar, dels att ansvarighetslagen ifråga om grundlagsbrott, som icke där straffbelagts, anvisar en tillämpning av § 107. Praxis betyder, säger *Reuterskiöld* (1914), att konstitutionsutskottet i de fall, då ansvarighetslagens § 6 kan förutses bliva ensam tillämplig, direkt och utan omvägen över riksrätten vänder sig med anmälan till kamrarna ... Konstitutionsutskottet måste ju, anför *Malmgren* (i sin grundlagskommentar), finna det

ändamålslost att anställa åtal i sådana fall, där utskottet på förhand vet, att riksätten kommer att frikänna. Och enligt *Brusewitz* (1938) har det i följd av ansvarighetslagen § 6 "blivit vanligt att även beträffande lagstridiga rådgivareåtgärder, åtminstone då dessa ej äro av svårare art, tillämpa de regler, som grundlagsenligt gälla för den politiska ansvarighetens utkrävande". Förfaringsättets riktighet har dock, anmärker *Brusewitz*, "ofta, och icke utan skäl, bestritts". Ett stöd synes det likväl äga däri, att § 106 endast förutsättes skola tillämpas, när statsrådsledamot "uppenbarligen handlat emot rikets grundlag eller allmän lag", d. v. s. vid kvalificerade och klara lagbrott och icke vid mindre seriösa eller tolkningsmässigt tvivelaktiga lagöverträdelser (*Hagman, Reuterskiöld, Malmgren*).

En anledning till praxis är väl också, att, såsom *Reuterskiöld* (1914) framhållit, "verkliga ämbetsbrott av statsråden icke förekomma och egentligen knappast borde ens kunna förutsättas som möjliga". Samma auktoritet har ock anmärkt, att det omedelbara anlitaandet av § 107 innebär, att "riksrättens prövning av skuldfrågan härigenom blir utesluten" varför förfarandet "förlorar karaktären av strafförfarande och övergår till ett rent politiskt förfarande enligt § 107, ehuru från andra förut-sättningar än där angivits".

Denna möjlighet att välja mellan § 106 och § 107 är emellertid enligt en tämligen allmän mening icke för handen, när sådant brott synes föreligga, som sagda paragraf avser. *Svedelius* hävdar sålunda, att konstitutionsutskottet icke har någon annan prövningsrätt än att lagbrottet är uppenbart. Finnes detta vara fallet, är det utskottets ovillkorliga plikt att besluta åtal. Den omredigering av § 106, som skedde vid 1840 års riksdag, då den lydelsen, att utskottet "äge" ställa statsrådet inför riks rätt, utbyttes mot "skall", innebar icke någon sakändring. I äldre lagspråk nyttjades "äga" i denna bemärkelse, "d. v. s. skyldigheten är uttryckt såsom en rättighet", och redaktionsändringen avsåg endast vinna språklig överensstämmelse mellan § 106 och riksdagsordningen § 29, varest begagnades det imperativa "skall". Uppfattningen om konstitutionsutskottets åtalsplikt delas av *Naumann* (1883—1884): "Utskottet har ingen rätt att blunda för den brottsliga handlingen eller underlåtenheten och avstå från att åtala den". Att ovillkorlig åtalsplikt föreligger är också *Rydins* (1879) och *Hagmans* (1902) mening.

Även *Malmgren* (1914) anför, att, om konstitutionsutskottet vid sin protokollsgranskning finner där omförmälda regeringsbeslut vara lagstridiga, "då är konstitutionsutskottet ej blott berättigat, utan förpliktat att förordna om riksrättsåtal. Därom kan ju ingen menings-



skiljaktighet råda". Och i grundlagseditionen: "Meningen är oförtydligt, att åtal inför riks rätt skall anställas, så snart konstitutionsutskottet ansett sig kunna konstatera ämbetsbrott av någon i denna paragraf angiven beskaffenhet". *Reuterskiöld* framhåller: "Utskottets rätt att åtala är, på grund av paragrafens egna förutsättningar om förhandenvaron av ett uppenbart ämbetsbrott, visserligen tillika en plikt, som utskottet har att utan all valfrihet fylla, men denna plikt omfattar icke, lika litet som rätten att åtala, smärre och alltid möjliga förbiseenden av ovarsamhet eller andra dylika grunder, om än ansvarighetslagen av 1810 synes fordra åtal även i sådana fall."

Att även *Brusewitz* (1938) synes anse, att åtalsplikt grundlagsenligt är för handen, torde framgå av hans nyss återgivna uttalande om tveksamheten angående konstitutionsutskottets praxis att tillämpa § 107 beträffande lagstridiga åtgärder "åtminstone då dessa ej äro av svårare art".

\*

Enligt § 106 skall riksrättsåtal äga rum, så snart konstitutionsutskottet genom protokollens innehåll eller tystnad funnit, att statsrådsledamot uppenbarligen handlat "emot rikets grundlag eller allmän lag". Senare i paragrafen ålägges riksrätten, att, om de åtalade ledamöterna "gjort sig till ansvar skyldige", döma dem "efter allmän lag och den särskilda författning,

som" utgöres av 1810 års ansvarighetslag. Såsom redan nämnts, upptager denna senare lag allenast straff för ett fåtal grundlagsbrott men anvisar i § 6 vid andra grundlagsbrott en anmälan enligt § 107. Några brott mot allmän lag nämnas över huvud ej i ansvarighetslagen, vilken endast på några punkter beträffande själva straffet hänvisar till stadganden i dylik lag.

Beträffande ansvarighetslagen § 6 har *Svedelius* (1856) hävdad, att det icke kan antagas, att § 6 skulle kunna sätta § 106 ur funktion genom att hindra beivrandet av andra grundlagsbrott än ansvarighetslagen omförmäler och sålunda även av förbrytelser mot annan lag; en sådan tolkning vore omöjlig, enär vanlig lag icke kan ändra grundlag. Enligt *Svedelius'* mening måste därför § 6 antagas hava en positiv innebörd. Stadgandet utgör "en regel, varefter riks rätt har att döma, den innehåller en påföljd, som riks rätt kan ålägga". Den är således riksrättens lag i alla de fall, där konstitutionsutskottet anklagar för grundlagsbrott men ansvarighetslagen icke har några särskilda straffbestämmelser, och sådana fall finnas i stor mängd. Riksdagen kan då icke göra anmälan om entledigande, "förr än riksrätts dom har fallit, ty här är fråga om grundlagsbrott och för sådana kunna rikets ständer icke av sig själva på konstitutionsutskottets ord besluta anmälan om entledigande. För sådan sak skall

bliva riks rätt." Resultatet av detta resonemang blir, att riks rätten, om den finner brottet begånget, skall förklara den åtalade skyldig, var- efter straffet "lämnas — så att säga — i rikets ständers hand". Sedan kan saken upptagas i riksdagen, som därvid icke hindras av preskriptionsbestämmelserna i § 107 och ansvarighetslagen § 11, att vad som riksdagen efter granskning godkänt eller lämnat oanmärkt erhållit decharge.

*Rydin* (1879) anför: "Som tillämpningen av ansvarighetslagen tillhör riks rätten, men ej konstitutionsutskottet, så kan föreskriften i § 6 ej leda till däri omförmälda åtgärd, förrän konstitutionsutskottet, sin plikt likmätigt, enligt § 106 beslutit åtal av det anmärkta rege- ringsbeslutet och riks rätten därpå efter prövning av dess beskaffenhet förklarat § 6 tillämplig å någon statsrådsledamot. Först sedan detta skett, kan, efter det fråga därom blivit i laga ordning väckt, § 107 komma att tillämpas." Liknande uppfattning återfinnes hos *Hagman* (1902): "Om statsråd tilltalas enligt § 106 för lagstridig åtgärd eller uraktlåtenhet, varför straff- påföljd icke i ansvarighetslagen upptagits, och riks rätten konstaterar handlingens eller underlåten- hetens lagstridiga beskaffenhet, så har rätten att med angivande av denna sin uppfattning hänskjuta saken till riksdagen, att avgöras enligt § 107. Det tillkommer således i detta fall *domstolen* att göra så-

dan anmärkning, varav anmälan om statsrådets entledigande kan bliva följden . . . Icke konstitutions- utskottet, endast riks rätten har när sådan anledning förekommer, att, om så prövas rättvist, tillämpa § 6 i ansvarighetslagen." *Reuterskiöld* (1934) har liknande mening och anför under kritik av att riks rätten ogillat åtal eller förklarat sig icke kunna upptaga ansvarsyrkandet till prövning: Riks rätten hade "bort både pröva och genom dom avgöra, huruvida brottslighet enligt § 6 förelegat, varefter detta utslag skolat genom justitieombudsmannen meddelas konstitutionsutskottet för vidare behandling enligt § 107". I annat sammanhang har samme auktoritet i nära anslutning till för- utnämnda författare uttalat (1914): "Ansvarighetslagen (§ 6) gör dock i verkligheten icke riks rätten obe- hörig, utan blir tvärtom användbar först sedan riks rätten i anledning av åtalet förklarat den åtalade skyl- dig enligt detta lagrum; någon sär- skild påföljd blir visserligen ej ge- nom domen fastställd, utan denna begränsas till nämnda förklaring, som därefter genom justitieom- budsmannen bör meddelas konsti- tutionsutskottet, av vilket det beror att göra den vidare anmälan till kamrarna, varom RF § 107 hand- lar".

Andra auktoriteter hava, under framhållande av att § 6 motsäger § 106, ansett stadgandet icke kunna tillerkännas självständigt innehåll. *Naumann* (1883—1884) anför så-

lunda, att antingen får man läsa § 6 efter ordalydelsen utan jämförelse med 106 och 107 §§ eller också måste man finna den "stå i uppenbar strid mot dem och därför icke kunna efter ordalydelsen tillämpas, utan måste giva vika för dessa grundlagsbud". Han förklarar sig icke kunna betrakta § 6 "annorlunda än som en illa avfattad anvisning att riksdagen har den i § 107 medgivna petitionsrätt sig reserverad, när fråga är om olämpliga fastän icke lagstridiga åtgärder av statsrådsledamot". *Malmgren* har liknande uppfattning: "§ 6 är i själva verket närmast en fingervisning för konstitutionsutskottet att, när det är fråga om handlingar, som icke äro kriminaliserade i ansvarighetslagen, icke anställa åtal inför riks rätt, utan i stället göra anmälan enligt § 107". Han framhåller tillika, att "detta icke står rätt väl tillsammans med den kategoriska föreskriften i RF § 106, att utskottet skall åtala". Och *Brusewitz* (1938) anför, att § 6 "knappast (kan) anses stå i god överensstämmelse med vare sig § 106 eller § 107".

\*

Ansvarighetslagen § 6 avser endast åsidosättande från statsrådsledamöternas sida av "övrige dem i grundlagen uttryckligen föreskrivne, men i denna ansvarighetslag icke särskilt uppräknade plikter och föreskrifter". Enligt § 106 skall däremot konstitutionsutskottet beivra även att statsrådsleda-

mot "handlat emot allmän lag". I dylikt fall kan det sålunda vara fråga om exempelvis ett brott emot rikets säkerhet eller ett vanligt ämbetsbrott enligt strafflagens 25 kapitel. Skall i dylikt fall straffrihet inträda, även om brottet skulle framgå av konstitutionsutskottets protokollsgranskning? Denna mening synes omfattas av *Hagman* (1902): "Allmän lag skall tillämpas i fall, då ansvarighetslagen dit hänvisar, vilket sker allenast i § 5 mom. 2 och § 8 mom. 1 punkt 3. På liknande sätt anför *Malmgren* i sin grundlagskommentar: § 106 "för-lamas i väsentlig mån därigenom att långt ifrån alla lagstridiga handlingar från statsrådets sida belagts med straff i ansvarighetslagen". *Malmgren* medger emellertid, att "detta icke står rätt väl tillsammans med den kategoriska föreskriften i § 106" om konstitutionsutskottets åtalsplikt. "Riksrätten äger icke tillämpa allmänna strafflagens bestämmelser om ämbetsbrott på sådana handlingar, som icke äro kriminaliserade i ansvarighetslagen". Liknande uppfattning framkommer hos *Brusewitz* (1938). Då statsrådsledamot "icke torde kunna dömas till straff för andra handlingar än dem, som äro kriminaliserade i ansvarighetslagen, kan han tydligen gå straffri för åtskilliga slag av ämbetsförbrytelser. Visserligen säges i § 106, att riksrätten äger döma även efter allmän lag, men det synes ej tillåtet att härav draga den slutsatsen, som

stundom gjorts, att allmänna strafflagen skulle kunna användas subsidiärt, vid sidan av ansvarighetslagen, för dömande av ämbetsbrott, som i denna icke finnas omnämnda”.

Den betydande svagheten i denna ståndpunkt, inför vilken även författaren till dessa rader varit benägen att resignera, ligger emellertid i öppen dag och medges ju också oreserverat av de båda senare författarna. Att låta en lag av lägre valör, såsom ansvarighetslagen, partiellt upphäva en grundlag, d. v. s. en lag av högre valör, strider både mot den formella lagkraften och RF § 83, som direkt förbjuder ett dylikt förfaringssätt, ävensom mot stadgandet, att grundlagarna skola efter deras ordalydelse i varje särskilt fall tillämpas. Endast därest icke någon annan tolkningsmöjlighet finnes, torde man böra stanna vid en sådan statsrättslig defaitism. Intet i riksrättens konstruktion utgör emellertid hinder mot att denna domstol, under ordförandeskap av presidenten i Svea hovrätt och med de båda äldste hovrättsråden bland bisittarna skall kunna tillämpa allmän lag. En undersökning visar också, att flertalet auktoriteter hava kommit till annat resultat än de nämnda författarna.

Sålunda anför *Svedelius* (1856) ifråga om statsrådets ansvarsfrihet: ”Man äger rättighet att sätta i fråga en sådan ansvarighet, emedan § 106 först ålägger konstitu-

tionsutskottet att åklaga överträdelser icke blott av grundlag utan även av allmän lag; och sedermera säger att riksrätt skall döma efter ’allmän lag’ och en särskild författning — varmed menas ansvarighetslagen — men således icke endast efter den senare”. ”Emot sådana överträdelser kan § 6 icke brukas, den handlar om grundlagsöverträdelser och intet annat. Vid sådant förhållande synes det vara klart att allmän lag kan åberopas vid överträdelser av allmän lag, eljest skulle § 106 i vad den talar om åtal för sådana överträdelser och om riksrätts domsrätt efter allmän lag, bliva utan all kraft och verkan.” Slutsatsen blir, att riksrätt skall döma efter allmän lag för alla brott emot sådan lag men icke för brott emot grundlag. Såsom ytterligare skäl anför *Svedelius*, att härigenom den anklagade har möjlighet att få sin oskuld av rätten erkänd.

*Naumann* (1883—84) åberopar jämte ordalydelsen av § 106, att statsrådsledamot ”genom åtskilliga ämbetsbrott kan ’uppenbarligen handla mot allmän lag’, utan att direkt ledera grundlagen, långt mindre hava begått en förbrytelse, som speciellt finnes uppräknad i ansvarighetslagen, men för vilket brott varken grundlag eller allmän lag förkunnar ansvarsfrihet, om det av sådan ledamot begås”; såsom exempel anföres emottagande av otillbörlig belöning för en koncession. Riksrätt måste därför, fin-

ner Naumann, vara befogad och förbunden att med straff efter omständigheterna enligt ansvarighetslagen eller enligt allmän lag, på sätt (§ 106) utstakar, belägga sådana förbrytelser, även om de icke äro i ansvarighetslagen speciellt uppräknade.

*Reuterskiöld* (1914) synes även anse ämbetsbrott kunna beivras, därest de framgå av statsrådsprotokollen. Han anför nämligen i avslutning till uttrycket "emot grundlag eller rikets lag": "Det är sålunda ett ämbetsbrott i rättslig mening, som måste föreligga, men icke ett ämbetsbrott vilket som helst, utan allenast ett, varom protokollen inför Konungen kunna giva upplysning, under det att eljest utskottet saknar åtalsrätt och åtalsmöjlighet". Även *Erik Fahlbeck* (1924) torde giva uttryck åt en liknande uppfattning: Med regeringsformens uttryck (allmän lag) måste "förstås samtliga tillämpliga och gällande straffrättsliga och straffprocessuella stadganden, som icke genom någon grundlagarnas eller ansvarighetslagens uttryckliga bestämmelse beträffande riksrättsinstitutet få anses sätta ur tillämpning. 'Allmän lag' och 'lag' åsyfta de vid varje tidpunkt i detta hänseende gällande bestämmelserna, varvid nu komma i betraktande 1864 års strafflag samt rättegångsbalken i 1734 års lag jämte alla dessa lagar berörande, sedermera vidtagna förändringar och tillägg."

*Rydin* (1879) går ett steg längre,

i det han anser, att statsråd skulle för ämbetsbrott kunna i vanlig ordning åtalas inför allmän domstol: "Om en statsrådsledamot skulle göra sig skyldig till allmänna ämbetsförbrytelser, t. ex. sådana som äro straffbara enligt 25 kap. strafflagen, har konstitutionsutskottet icke att befatta sig därmed, utan statsrådet skall då ställas under tilltal av allmän åklagare". Det vill synas, som om *Staaff* på sin tid omfattat en liknande mening. Enligt *Malmgrens* redogörelse skulle han hava hävdadt, att § 106 "utgår ifrån, att grunden till ansvarstalan mot statsråd kan utgöra överträdelse av grundlag, allmän lag och ansvarighetslagen, ehuru konstitutionsutskottets befogenhet att utkräva ansvar begränsas till sådana fall, där granskningen av de i statsrådet förda protokoll föranlett utskottet till anmärkning. Härav kunde man ej få draga den slutsatsen, att i de fall, då ansvarighetslagen saknar tillämpning, men allmän lag innehåller straff för ämbetsbrott en felande ämbetsman skulle undgå laga ansvar endast därför, att han begått handlingen i egenskap av ledamot i statsrådet. Tillämpningen av en dylik lagtolkning skulle leda till de mest orimliga konsekvenser.

Att statsråd skulle kunna för förbrytelser i ämbetet åtalas inför allmän domstol, är emellertid en mening, som alltför mycket avviker från statsrådsansvarighetens konstruktion, för att verka grundad. Parallellismen mellan högsta dom-

stolens och regeringens ansvar synes ådagalägga, att för andra än i § 106 omförmälda förbrytelser böra statsråden icke kunna "till ansvar efter rikets lag befordras". En dylik ansvarsutvidgning står jämväl i strid mot ansvarighetslagens ingress och 8 §, som förklara dem "i och för deras ämbeten, vara Konungen och rikets ständer ansvarige, på sätt regeringsformen ut-

stakar, och här nedanför stadgas". Ett ansvar vid sidan av grundlagens regler synes därför oförenligt såväl med regeringsformen som med ansvarighetslagen. För en tillämpning av grundlagens ansvarsbestämmelse enligt ordalydelsen finnas däremot såsom av auktoriteterna torde framgå goda sakliga skäl.