

LITTERATUR

KONTRASIGNATION

Edvard Thermanius: Kontrasignationsinstitutet. Skrifter utgivna av Fahlbeckska stiftelsen XLII. Gleerups förlag. Pris kr. 12:—.

Sveriges regeringsform stadgar i sin § 38 att alla ifrån konungen utgående expeditioner, utom i kommandomål, för att bli gällande skola vara försedda med konungens underskrift och kontrasignation av vederbörande föredragande, dvs. av vederbörande departementschef eller annan ledamot av statsrådet, som förordnats till föredragande i departementschefens ställe. I fortsättningen av denna paragraf heter det bl. a.: »Skulle den föredragande finna något konungens beslut vara stridande emot denna regeringsform, göre han därom i statsrådet föreställning; yrkar konungen ändock, att ett sådant beslut skall utfärdas, vare det då den föredragandes rättighet och plikt, att sin kontrasignation därå vägra, samt nedlägga han i följd därav sitt ämbete, vilket han icke må återtaga förrän riksdagen hans förhållande prövat och gillat.»

Detta är den förnämsta bestämmelsen om kontrasignationsinstitutet i svensk rätt. Kanske bör det tilläggas att då hela statsrådet fungerar som interimregering, förekommer icke någon kontrasignation på regeringens expeditioner, utan dessa underskrivas av de i beslutet deltagande. Vid tillförordnad regering äro expeditionscheferna eller i förekommande fall föredragande revisionssekreterare kontrasignanter; någon kontrasignationsvägran kan inte förekomma i detta fall.

Kontrasignation, medunderskrift, förekommer emellertid inte endast vid regeringsbeslut. Även inom ämbetsverken liksom inom icke statliga organ, både inom organisationer och privata företag, kommer kontrasignation till användning för att garantera att ett ärende expedieras i full överensstämmelse med ett fattat beslut. Men kontrasignationsinstitutet är ingalunda något säreget för Sverige, även om det har mycket gammal hävd hos oss. I snart sagt alla statsförfattningar har kontrasignationsinstitutet fått en plats, mer eller mindre betydelsefull. Om dess förekomst, utveckling och utformning i olika författningar har professor *Edvard Thermanius* gjort en ingående undersökning, som nyligen framlagts i en lärd skrift. Avsikten med det nu publicerade arbetet har enligt undertiteln varit att skildra kontrasignationsinstitutets »uppkomst och betydelseutveckling i samband med det konstitutionella styrelsesättets segertåg i Europa», och förf. ställer i utsikt att i en följande skrift uppta kontrasignationsinstitutet i de nordiska ländernas grundlagar till behandling. I föreliggande skrift är det endast så att säga kontrasignationsinstitutets allmänna historia som kommer i fråga.

Ämnet är mycket litet behandlat i den vetenskapliga litteraturen, men förf. gör en samvetsgrann inventering såväl av denna som av de olika författningstexterna och får till stånd en aktningvärd uppröjning och ordning på området ifråga. Framställningen är för övrigt egentligen inte

endast en historik över kontrasignationsinstitutet utan samtidigt ett författningshistoriskt repertorium, åtminstone i kontinentaleuropeisk författningshistoria. Inte mindre än 89 europeiska författningar från och med 1791 och därtill 25 utomeuropeiska ha undersökts från den synpunkt, som här har varit aktuell för författaren.

Historiken går emellertid vida längre tillbaka än till tiden för den stora franska revolutionen. Författaren går tillbaka till »urminnes tid», som han själv säger, och behandlar först sigilleringen, som är den äldsta formen för verifiering av handlingars exakthet och underskrifters äkthet. Kontrasignationen är en senare företeelse, som dock med säkerhet kan konstateras åtminstone från den romerske kejsaren Konstantin den stores tid. Senare är det framför allt från Frankrike, som man har exempel på kontrasignationsinstitutets utveckling. Det ursprungliga syftet var att garantera dokumentets äkthet. Därtill kom så småningom ett annat, nämligen att monarkens rådgivare genom sin kontrasignation skulle garantera att de utfärdade påbuden stodo i överensstämmelse med lag och tidigare praxis, ja, även allmänt sett voro lämpliga. *Utåt* skulle kontrasignationen verifiera det kungliga budskapets äkthet, *inåt*, i förhållande till monarken, skulle kontrasignationen garantera beslutets riktighet.

Sin nutida innebörd och uppgift erhöll kontrasignationen först i England, där dess utveckling mer än eljest dock är nära sammanflätad med sigilleringens. Både i England och Förenta staterna och över huvudtaget i länder, där engelsk tradition har dominerat, har sigilleringen kommit att spela en jämförelsevis större och kontrasignationen en mindre roll än i Frankrike och övriga kontinentaleuropeiska stater. Det nya beträffande kontrasignationsinstitutet, som skett i England och som sattes i system, »utarbetat och fullt fastslaget till sin innebörd och funktion», när det överförts till Frankrike, var kort uttryckt att kontrasignationen blev ett led i utdanandet av den konstitutionella, inskränkta monarkien och den formella grunden för ministeransvarigheten. Monarken blev beroende av kontrasignationen. Utan en kontrasignation fogad till konungens underskrift saknade den kungliga befallningen rättskraft. Å andra sida fastställdes genom kontrasignationen vederbörande ministers ansvarighet. Representationen kunde med ledning av kontrasignationen utkräva ansvar för de råd, som givits konungen.

Den franska författning, varmed kontrasignationsinstitutet som ett element i den konstitutionella monarkiens system fick sitt genombrott, var 1791 års, men den första författning, som uttryckligen i klara verba förbinder kontrasignationen med ministeransvarigheten, är den napoleonska s. k. tilläggsakten av april 1815 — de hundra dagarnas författning — utarbetad av Benjamin Constant. Exemplet följdes sedan i flera tyska författningar, och först på sjunde plats i raden av författningar av denna typ kom den framför andra mönsterbildande, den belgiska av 1831. I konstitutionen av april 1815 voro stadgandena uppdelade på två på varandra följande artiklar: »Alla Regeringens handlingar skola vara kontrasignerade av en departementsminister», »Ministrarna äro ansvariga för av dem kontrasignerade regeringshandlingar liksom för lagarnas verkställighet». I den belgiska författningen äro däremot kontrasignationen och ministeransvaret sammanförda i ett enda lagrum: »Ingen av konungen

utfärdad handling äger rättslig kraft, såvida den icke är kontrasignerad av en minister, vilken därigenom allena påtager sig ansvarigheten.»

Kontrasignationsinstitutet är på ett särskilt sätt förknippat med den konstitutionella monarkiens epok. Det hör till dess essentielle. Den inskränkta monarkiens idé, samverkan mellan en oansvarig konung och ansvariga ministrar, materialiserades i kontrasignationen, säger Thermaenius träffande. Den förut enväldige monarken förvandlades till en konstitutionell monark. Han skulle vara bunden av konstitutionen, och han skulle dela sin makt med en folkrepresentation. Men även på det område, som vid denna maktindelning blev tillerkänt konungen, fick han vidkännas inskränkningar; han blev beroende av medverkan från sina ministrar. Medlet, eller ett av medlen, var just den obligatoriska kontrasignationen av alla regeringsbeslut.

När sedan den konstitutionella monarkien kom att avlösas av den parlamentariska eller om man hellre så vill den konstitutionellt-parlamentariska monarkien, blev kontrasignationen naturligt nog ett mindre uppmärksammat inslag i författningssystemet. Det band på monarkens handlingsfrihet, som kontrasignationsinstitutet utgör, har helt kommit att överskuggas av det allmänna beroende av sina rådgivare, vari monarken hamnat efter genombrottet för det parlamentariska systemet. Vad som här sagts om monarkens ställning gäller självfallet även om de republikanska statschefer, som ha en motsvarande status, t. ex. den franske presidenten. Detta är den ena sidan av parlamentarismens konsekvenser. Den andra är, som Thermaenius påpekar, att ministrarnas legala ansvarighet med kontrasignationen som mer eller mindre exklusiv utlösningssapparat mist alltmer av sin betydelse och efterträtts av det parlamentariska ansvarsutkrävandet, som har tagit sig andra former.

Thermaenius sparar som nämnt undersökningen av kontrasignationsinstitutet i de nordiska ländernas grundlagar till en följande bok. Redan i den nu föreliggande skriften, den »allmänna delen», yttrar författaren dock något om den ställning, som 1809 års regeringsform intar i det allmänna författningshistoriska sammanhanget. Påfallande engagerat tar han ställning till förmån för den uppfattning, som betraktar 1809 års författning som en nationell och originell produkt av det inhemska läget och av inhemska historiska erfarenheter och jämförelsevis litet beroende av utländska förebilder.

Avslutningsvis berör författaren svenska förhållanden i ett speciellt sammanhang. Han undersöker kontrasignationens förekomst hos svenska statliga myndigheter, organisationer och privata företag. När det gäller kontrasignation i privat verksamhet, blir innebörden, det må till sist tilläggas här, en helt annan än den, som är förknippad med kontrasignationsinstitutet på det statliga planet. Genom kontrasignation påtar sig en minister ansvaret, medan statschefen är ansvarsfri. I privat verksamhet däremot är, konstaterar författaren, förhållandet snarast det motsatta. Chefen undertecknar skrivelsen, och den kontrasigneras av den inom företaget, som närmast svarar för den utredning eller den kalkylering, som ligger bakom det meddelande, som skrivelsen förmedlar. Genom chefens underskrift överflyttas ansvaret utåt från den tjänsteman, som handlagt ärendet, till chefen själv.

Olle Nyman.