



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Jesper Bokefors

Riksrätten

En utredning av statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen genom
en historisk och nordisk belysning

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin för examen: VT 2019

Förord

Så sitter jag här på en terrass i Kotorbukten vid Adriatiska havet. Med havet framför mig och berg som reser sig en kilometer upp i luften runt omkring mig. En helt fantastisk plats. Det finns få saker som skänker mig så mycket glädje och ro som bergen. Det känns som bergen har fått bli symbolen för utmaningarna och målen i mitt liv. Under de senaste åren har jag bestigit många höga berg runt om i världen. Jag har med kippande lungor, bultande hjärta och mjölksyrastinna ben nått till toppen och där har det alltid varit mödan värt.

De senaste åren har jag även bestigit ett annat berg, juristprogrammet. Ett som varken sträckt sig särskilt högt upp i luften eller varit så särskilt fysiskt krävande men där det bitvis varit en liknande känsla då jag lagt kurs efter kurs istället för meter efter meter bakom mig och nu står jag precis på kanten att få lyfta flaggan på bergets topp, vid juristprogrammets slut.

Plötsligt har fyra och ett halvt år passerat. En epok har kommit till sitt slut och en ny ska börja. Jag minns en liknande känsla när jag slutade gymnasiet och efter tre år på internat i Stockholm skulle flytta hem till familjen i Uppsala. Med såväl tomhet som inspiration för framtidens möjligheter. Med såväl glädje för vad som varit som för vad som skulle komma. Jag minns också när jag den 1 januari 2014 stod på Juridicum's trappa. Efter att ha firat nyår i Köpenhamn besökte jag för första gången Lund och klev i ett folktomt ”dagen efter” Lund upp på den trappa dit jag i framtiden hoppades få stiga in och där jag nu stigit in oräkneligt antal gånger. Jag minns lyckan då antagningsbeskedet till juristprogrammet kom ett knappt år senare. Sedan januari 2015 har juristprogrammet varit min vardag, Juridicum min arbetsplats. Jag har fått många fantastiska minnen och dessutom om jag får säga det själv, blivit en rätt hyfsad jurist på vägen.

Courage is the most important attribute of a lawyer. It is more important than competence or vision. It can never be an elective in any law school and it should pervade the heart, the Halls of Justice and the chambers of the mind.¹

Jag har läst juridik av ett intresse men också av anledningen att jag brinner för rättvisan, för rättsstaten, för fri- och rättigheter och för demokratin. Juridiken är det sätt som dessa ideal kan genomföras.

¹ Robert F. Kennedy. Åklagare och USA:s justitieminister 1961–1964.

Jag hoppas att oavsett vilken juridisk yrkesbana jag kommer välja framöver så kommer den präglas av ett mod och en kamp för det som är rätt och riktigt. Jag är optimist och tror att den liberala demokratin och rättsstaten kommer stärkas och utvecklas i vårt land och runt om i världen. Av denna anledning har de konstitutionella frågorna redan sedan starten av juristprogrammet legat mig varmt om hjärtat. Jag skrev också min kandidatuppsats om regeringsformen och har denna termin än en gång dykt ner i vår grundlag.

I höstas började arbetet med denna uppsats med tankar om ämnesval. Efter många funderingar landade jag i att jag ville skriva om maktdelningsfrågor. Ett område i gränslandet mellan juridik och politik. Valet på fråga föll på regelverket avseende lagprövning, domstolarnas möjlighet att underkänna lagstiftning. Under hösten gjorde jag en utbytetermin i Belfast och läste då brittisk konstitutionell rätt vilken är väldigt spännande och annorlunda från vår egen. Jag ville därför jämföra lagprövningen i Sverige med den i brittisk rätt. Dessutom ville jag ha med det amerikanska regelverket i jämförelsen. Min tanke var att lagprövningsrätten är särskilt stark i USA, särskilt svag i Storbritannien och att svensk rätt befinner sig däremellan.

Denna idé var med mig in i januari då kursen startade. Men efter det första handledarmötet ställdes så allt på ända. Jag hade inte lyckats precisera syftet med uppsatsen och jag hade efter en veckas inläsning också börjat inse att det där med att öppna dörren till den amerikanska rätten, ett gigantiskt regelverk på lagprövningsområdet som jag inte kunde någonting om, kanske kunde bli problematiskt men jag hoppades att allt skulle vända under mötet. Men efter att jag inte kunnat konkretisera mina tankegångar gick Per rakt på sak och tydliggjorde att han inte ansåg att mitt ämnesval och upplägg var lämpligt men att han hade en annan idé. Den gällde att skriva om en annan fråga på maktdelningens område, frågan om statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen. Alternativet var att konkretisera lagprövningsfrågan och lämna den komparativa delen.

För mig kändes det som en form av förlust att inte kunna skriva om mitt tilltänkta ämne och jag bad om att få återkomma. Resten av veckan ägnade jag åt att, från början rätt skeptiskt, men med tiden allt mer intresserat läsa in området om statsråds rättsliga ansvar för handlande i tjänsteutövningen. Området skulle visa sig vara klockrent, det handlar i allra högsta grad om maktdelning mellan statsmakterna och det rör sig i gränslandet mellan juridik och politik. Dessutom kunde jag fortfarande ha ett komparativt perspektiv, nu mot nordisk rätt.

Jag vill därför rikta ett stort tack till **Per Nilsén**, min handledare som väckte idén om detta ämne. Tack för den optimism och de goda råd du givit mig under uppsatsskrivandet.

Det finns många att andra jag också vill tacka för den tid som varit. Många som på olika vis har tagit mig igenom juristprogrammet och utvecklat mig som jurist och inte minst som människa.

Jag vill börja med att tacka min familj. För det stora rättspatoset och för den insats **mina föräldrar** gör varje arbetsdag för att skapa ett rättvist, gott och fungerande samhälle. För att ni har inspirerat mig och gjort mig till den jag är och för ert engagemang och stöd som alltid funnits och finns där. Ett tack vill jag även rikta till mina systrar **Linda** och **Ida**. För de fantastiska starka personer ni är som får mig att vilja vara en bra storebror och förebild. Tack också till **mina mor- och farföräldrar** för er enorma kärlek och fantastiska personligheter som är en inspiration för mig alla dagar och för att ni alltid finns där ett telefonsamtal bort.

Jag vill också tacka **Team Ola**. Min coach och min löpgrupp i Malmö AI. Löpningen har varit en stor del av mitt liv både före och under studierna och tack vare den stora samhörighet ni gett mig har jag orkat fortsätta träna på en hög nivå och dessutom fått mig att känna mig som en riktig skåning med ambitioner att snart också bosätta mig i Malmö. Jag hade aldrig kunnat ta mig igenom juristprogrammet på detta sätt utan vare sig utan löpningen eller utan er vänskap.

Tacka vill jag även göra till mina kära vänner hemifrån Uppsala: **Albin, Rikard, Petter** och **Erica**. För att ni är de härliga personer ni är och för att ni regelbundet åkt hela vägen ner till Lund och hälsat på mig eller att vi träffats på hemmaplan i Sveriges näst bästa universitetsstad och på så vis förgyllt min tillvaro.

Ett stort tack vill jag även rikta till **Daniel**, för att vara den bästa tänkbara följeslagaren på diverse äventyr runt om i världen. Våra utmaningar har fått mig att växta mycket som person och jag ser fram emot alla som väntar i framtiden.

Jag vill dessutom tacka **Belfast och alla de vänner jag fått i denna stad**. Min utbytestermi på Nordirland kommer jag aldrig ångra och jag fick lära känna fantastiska personer från alla världens hörn.

Jag vill även rikta ett särskilt stort tack till **Lunchgruppen**. Ni kära juristvänner har varit en viktig del av min studietid. Med er har jag ätit lunch dagligen, kämpat mig igenom tentor och diskuterat allsköns juridiska spörsmål och annat över diverse middagar, förfester och bruncher. Ni är alla galet smarta och skickliga jurister vilka jag är väldigt imponerad över.

Jag vill rikta ett tack till **Lund med dess studentliv**. Studentstaden nummer ett har levt upp till alla mina förväntningar och kommer alltid ha en särskild plats i mitt hjärta. Framförallt vill jag tacka Juridiska Föreningen som jag stolt fått arbeta för och där engagerade studentkollegor sliter hårt för att göra juristprogrammet så bra som det är.

Slutligen, och framförallt vill jag tacka **min älskade Matilda**. Det finns ingen person som i närheten betytt lika mycket för min studietid som du. Jag vill tacka dig för alla oräkneliga skratt jag delat med dig. Jag vill tacka dig för alla extentor vi tränat på tillsammans. Utan dig hade såväl mina resultat som min motivation varit många gånger sämre. Jag vill tacka dig för din vänskap och för din kärlek. Jag är så oerhört imponerad av dig både som person och som jurist. Du kommer gå oerhört långt och jag kan bara hoppas att jag orkar hålla någorlunda jämna steg. Jag är så evinnerligt tacksam för att juristprogrammet har gett mig den person jag vill dela mitt liv tillsammans med. Nu ska vi fira att vi gjort detta tillsammans och dansa på borden. Låt motparterna darra i knäveckan för nu kliver vi ut i verkligheten.

Med det sagt är det hög tid för dessa rader att avslutas samtidigt som skymningen sänker sig över Kotorbukten. Tack för allt juristprogrammet jag lovar att inte göra denna anrika fakultet besviken.

Jesper Bokefors

Kotor Montenegro, 9 maj 2019.

Summary

The power to govern Sweden belongs to the ministers, who form the government. The governmental powers are limited by law and by distribution of functions. One of the functions of the parliament is to monitor the work of the ministers. The ministers have both a political and a legal responsibility before the parliament. This essay examines whether the legal framework regarding the responsibility that ministers have for their actions in office is satisfying.

Special rules apply for ministers' actions in office, which has also been the case historically. The Instrument of government act of 1809 was based on a division of powers between the king and the parliament. The king was the supreme decision maker but without responsibility for his decisions. Instead the king's counsellors, the ministers were responsible. The Committee on the Constitution decided over prosecution which was operated by the Parliamentary Ombudsman. A special Impeachment court was in charge of the trial. The court's judges consisted of public officials. Sanctions could include removal from service, among other things. There were five Impeachment processes, between 1818-1854, and the defendants were found innocent in all cases. After these processes, the legislation ended in practice.

The legislation of the Instrument of government act of 1809 was criticized throughout a long period of time, but the regulation was held intact until the Instrument of government act of 1974 came into force. The legislation of today is characterized by continuity from the earlier regulations. The same authorities decide over and operate the prosecution. However, the Supreme Court has taken over the work of the Impeachment court and examines the lawsuits as the first and only instance. Only grave infringements of the minister's duties are punishable. It is no longer possible for the court to remove ministers from their service. There have been no prosecutions with the current legislation.

Norway, Denmark and Finland have similar rules, although these countries still have an Impeachment court, which consist of a mix of judges with legal background, and judges selected by the parliament in each country. During the 1990's, ex-ministers in both Denmark and Finland were sentenced for actions they had committed in office.

In the last part of the essay, conclusions are drawn whether the legislation is satisfying. In addition to this, my own reflections and proposals of reforms are described.

Sammanfattning

Makten att styra Sverige tillkommer statsråden, vilka utgör regeringen. Regeringsmakten begränsas genom lagbundenhet och funktionsfördelning. Riksdagens funktion är bland annat att kontrollera statsrådets arbete. Statsråden har ett såväl politiskt som rättsligt ansvar inför riksdagen. Uppsatsen utreder ifall regelverket för statsråds rättsliga ansvar för handlande i tjänsteutövningen är tillfredsställande.

Specialregler gäller för statsråds rättsliga ansvar i tjänsten, vilket även har varit fallet historiskt. 1809 års regeringsform stadgade en maktindelning mellan kung och riksdag. Kungen var ensam beslutsfattare och var ansvarsfri för besluten. Ansvariga var istället kungens rådgivare, statsråden. Åtal väcktes av Konstitutionsutskottet och drevs av Justitieombudsmannen. Prövningen gjordes av en specialdomstol, Riksrätten som bestod av statliga tjänstemän. Påföljden kunde bland annat bli avsättning från tjänsten. Riksrätten trädde i funktion vid fem tillfällen, mellan 1818–1854, alla gånger friades de tilltalade. Därefter upphörde regelverket att tillämpas.

Kritik mot regelverket i 1809 års regeringsform framfördes under lång tid men reglerna höll sig intakta tills att den nuvarande 1974 års regeringsform trädde i kraft. Dagens reglering kännetecknas av en kontinuitet från tidigare regler. Samma organ som tidigare beslutar om och driver åtal. Riksrätten är däremot upphävd och målen prövas av Högsta domstolen som första och enda instans. Endast grovt åsidosättande av tjänsteplikten är straffbart. Det är inte längre möjligt för domstolen att döma statsråd till avsättning. Något åtal har inte väckts under det nuvarande systemet.

I Norge, Danmark och Finland finns liknande regler. En skillnad är dock att länderna fortfarande har en Riksrätt. Riksrättens sammansättning är en blandning mellan juristdomare och ledamöter valda av ländernas respektive parlament. Under 1990-talet fälldes före detta statsråd för handlande i tjänsteutövningen i såväl Danmark som Finland.

I den avslutande delen dras slutsatser kring ifall regelverket är tillfredsställande. Därutöver redogörs för egna reflektioner och förslag till reformer.

Förkortningar

AnsvL	Ansvarighetslagen av den 10 februari 1810 för statsrådets ledamöter, föredragande och Konungens rådgivare i kommandomål
BrB	Brottsbalken (1962:700)
GLB	Grundlagsberedningen
GRF	Regeringsformen 6 juni 1809
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
KU	Konstitutionsutskottet
RF	1974 års regeringsform (1974:152)

Innehållsförteckning

FÖRORD.....	1
SUMMARY.....	5
SAMMANFATTNING.....	6
FÖRKORTNINGAR.....	7
1. INLEDNING.....	10
1.1 BAKGRUND.....	10
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR.....	12
1.3 AVGRÄNSNINGAR.....	12
1.4 METODER OCH PERSPEKTIV.....	13
1.5 FORSKNINGSLÄGE.....	14
1.6 MATERIAL.....	15
1.7 FÖRKLARING AV TILLÄMPADE BEGREPP.....	16
1.8 DISPOSITION.....	17
2. SVERIGES KONSTITUTIONELLA GRUNDER, REGERINGSMAKTEN OCH RIKSDAGENS KONTROLLMAKT.....	19
2.1 KONSTITUTIONENS HISTORISKA FRAMVÄXT OCH GRUNDLÄGGANDE KONSTITUTIONELLA REGLER.....	19
2.2 REGERINGENS FUNKTION OCH STATSRADENS ROLL.....	20
2.3 REGERINGSMAKTENS BEGRÄNSNING GENOM LAGBUNDENHET OCH FUNKTIONSFÖRDELNING.....	20
2.4 RIKSDAGENS KONTROLLMAKT.....	22
3. REGLERINGSFORMEN AV STATSRADENS RÄTTSLIGA ANSVAR I TJÄNSTEUTÖVNINGEN I 1809 ÅRS REGERINGSFORM.....	24
3.1 REGELVERKETS HISTORISKA FRAMVÄXT OCH FÖRARBETEN.....	24
3.2 REGELVERKETS UTFORMNING.....	25
3.2.1 Grundläggande bestämmelser om statsrådens ansvar.....	25
3.2.2 Ansvarets omfattning och dess konsekvenser.....	26
3.2.2.1 Ansvarets omfattning.....	26
3.2.2.2 Tolkningen av 6 § AnsvL.....	28
3.2.2.3 Påföljder.....	30
3.2.3 Den rättsliga processen.....	30
3.2.3.1 Åtalande organ.....	30
3.2.3.2 Dömande organ.....	31
3.2.3.3 Tolkningen av Riksrättens sammansättning.....	32
3.2.4 Riksrättsförhandlingarna 1818, 1823, 1834–35, 1840–42 och 1854.....	33
3.2.5 Regelverkets tillämpning i praktiken.....	36
4. REGLERINGSFORMEN AV STATSRADENS RÄTTSLIGA ANSVAR I TJÄNSTEUTÖVNINGEN I 1974 ÅRS REGERINGSFORM.....	38
4.1 REGELVERKETS HISTORISKA FRAMVÄXT.....	38
4.1.1 Förslag vilka inte blev verklighet 1818–1950.....	38
4.1.2 Förslag, lagstiftning och reformer 1950–2010.....	41
4.1.2.1 KU:s utredning 1952.....	41
4.1.2.2 Straffrättskommittén 1953.....	43
4.1.2.3 Författningsutredningen 1963 med tillhörande remissyttranden.....	43
4.1.2.4 Grundlagsberedningen 1972 med tillhörande remissyttranden samt den partiella grundlagsreformen 1967 med efterföljande proposition 1968.....	45
4.1.2.5 Ämbetsansvarsutredningen 1971.....	47
4.1.2.6 Propositionen till 1974 års RF.....	48
4.1.2.7 Moderata samlingspartiets motion och KU:s betänkande.....	49
4.1.2.8 Grundlagsutredningen 2008 med tillhörande remissyttranden och efterföljande proposition 2009.....	50
4.2. REGELVERKETS UTFORMNING IDAG I 13 KAP. 3 § RF.....	52
4.2.1 Ansvarets omfattning och dess konsekvenser.....	52
4.2.2 Konstitutionell nödrätt.....	54
4.2.3 Den rättsliga processen.....	55

4.2.4 Regelverkets tillämpning i praktiken	56
5. POLITISKT ANSVAR OCH ANSVAR FÖR ANDRA MAKTHAVARE.....	57
5.1 STATSRÅDS POLITISKA ANSVAR	57
5.1.1 Regleringen i 1809 års regeringsform.....	57
5.1.2 Regleringen i 1974 års regeringsform.....	58
5.1.2.1 Regleringens framväxt.....	58
5.1.2.2 Den rättsliga regleringen idag och dess tillämpning i praktiken	59
5.2 ANSVAR FÖR ANDRA OFFENTLIGA MAKTHAVARE	60
5.2.1 Justitieråd.....	60
5.2.2 Riksdagsledamöter.....	61
6. JÄMFÖRELSE NORDEN	63
6.1 NORGE.....	63
6.1.1 Konstitutionens historiska framväxt och grundläggande konstitutionella bestämmelser	63
6.1.2 Statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen	64
6.1.2.1 Regelverkets historiska framväxt	64
6.1.2.2 Ansvarets omfattning och dess konsekvenser	65
6.1.2.3 Den rättsliga processen och tillämpningen i praktiken.....	66
6.1.3 Det politiska ansvaret för statsråd och ansvar för andra makthavare.....	67
6.2 DANMARK	68
6.2.1 Konstitutionens historiska framväxt och grundläggande konstitutionella bestämmelser	68
6.2.2 Statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen	69
6.2.2.1 Regelverkets historiska framväxt.....	69
6.2.2.2 Ansvarets omfattning och dess konsekvenser	69
6.2.2.3 Den rättsliga processen och tillämpningen i praktiken.....	70
6.2.3 Det politiska ansvaret för statsråd och ansvar för andra makthavare.....	72
6.3 FINLAND.....	73
6.3.1 Konstitutionens historiska framväxt och grundläggande konstitutionella bestämmelser	73
6.3.2 Statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen	74
6.3.2.1 Regelverkets historiska framväxt	74
6.3.2.2 Ansvarets omfattning och dess konsekvenser	75
6.3.2.3 Den rättsliga processen och tillämpningen i praktiken.....	76
6.3.3 Det politiska ansvaret för statsråd och ansvar för andra makthavare.....	77
7. ETT TILLFREDSSTÄLLANDE REGELVERK?	79
7.1 UPPDRAGSTAGARENS PERSPEKTIV I FORM AV HANDLINGSFRIHET OCH EN RÄTTSSÅKER PRÖVNING	79
7.2 UPPDRAGSGIVARENS PERSPEKTIV I FORM AV LEGITIMITET OCH ETT EFFEKTIVT ANSVARSUTKRÄVANDE	80
7.3 NÅGRA SYNUNKTER PÅ GÄLLANDE REGELVERK	81
8.1 BESVARANDE AV FRÅGESTÄLLNINGAR	83
8.2 ÄR REGELVERKET AVSEENDE STATSRÅDS RÄTTSLIGA ANSVAR I TJÄNSTEUTÖVNINGEN TILLFREDSSTÄLLANDE?	86
8.2.1 Uppdragstagarens perspektiv.....	86
8.2.2 Uppdragsgivarens perspektiv	88
8.3 AVSLUTANDE REFLEKTIONER OCH FÖRSLAG PÅ REFORMER.....	89
8.3.1 Tankar kring regelverket avseende statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen i 1809 års regeringsform och i 1974 års regeringsform	90
8.3.2 Reformförslag	92
KÄLLFÖRTECKNING	97
LITTERATURFÖRTECKNING	101

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Ty det har icke varit betydelselöst, det har icke varit utan gagn för landet, att rikets ständers konstitutionsutskott vid några tillfällen gjort bruk af sin makt att sätta riksrätten i verksamhet. Att utgången af samtliga riksrättsåtal varit de åtalades frikännande omintetgör på intet vis åtgärdens gagn.²

Riksrätt är ett begrepp som då och då dyker upp i medierapporteringen. Ofta handlar det om politiska ledare runt om i världen som misstänks ha agerat lagstridigt i sin tjänsteutövning och som genom en riksrättsprocess ställs inför rätta. Brasiliens president Dilma Rousseff avsattes 2016 från sin tjänst genom en riksrättsprocess för att ha brutit mot landets budgetregler.³ Under våren 2019 har det demokratiska partiet i USA diskuterat ifall riksrättsåtal ska väckas mot president Donald Trump för att pröva om han har gjort sig skyldig till övergrepp i rättsak vilket antyds i den så kallade Mueller-rapporten, vilken berör frågan om Rysslands inblandning i presidentvalet 2016.⁴

Vad som mer sällan framkommer i media är att även Sverige har haft och delvis fortfarande har ett riksrättssystem, vilket kommer redogöras för i detalj i uppsatsen. Under hundratals år fanns i Sverige en Riksrätt, som var en specialdomstol med uppgift att pröva mål mot högt uppsatta tjänstemän, däribland statsråden. Riksrätten i 1809 års regeringsform ("GRF") trädde i funktion vid fem tillfällen. Riksrätten upphävdes i och med den nuvarande 1974 års regeringsform ("RF"). Även idag gäller dock ett särskilt rättsligt förfarande i mål som prövar statsrådets rättsliga ansvar i tjänsteutövningen. I de övriga nordiska länderna finns fortfarande systemet med en riksrätt kvar och regelverket har i flera fall tillämpats i modern tid.

² Hedin (1904) s. 146. Citatet skrevs av Adolf Hedin i Dagens nyheter i november 1883. Född 1834. Liberal politiker. Ledamot av riksdagens andra kammare 1870–74, 1877–87 och 1889–1905 (Svensk biografiskt lexikon).

³ Wicklén SVT 2016-08-31.

⁴ Zelizer CNN 2019-04-21; Mueller report 2019-04-18.

De nordiska ländernas regleringar syftar till att döma den tilltalade till en straffrättslig påföljd och på så vis kunna ställa de högsta tjänstemännen till svars för sitt agerande i tjänsteutövningen. Men även om det i första hand handlar om en straffrättslig process står det klart att systemet med en Riksrätt i någon grad, i vart fall historiskt haft också haft en betydelse i den konstitutionella maktkampen mellan riksdag och regering. Exempelvis så uttryckte Erik Svedelius⁵ 1856 att ”Riksrättens ledamöter äro uphöjde till den höga platsen af skiljedomare mellan Regering och Ständer”⁶. Det ska påpekas att vare sig under den tidigare eller den nuvarande regeringsformen har något statsråd fällts till ansvar genom en riksprocess i Sverige. Men för att återknyta till det inledande citatet av Hedin, behöver det knappast innebära att regelverket saknar betydelse.

Makt riskerar att korrumpas och inbjuda till lagstridigt agerande. Dessutom är statsråden också människor och även utan uppsåt kan lagbrott begås. Politiska skandaler och tveksamma ageranden uppmärksammas årligen i medierna och konstitutionsutskottet (”KU”) riktar återkommande kritik mot statsråds ageranden. Så trots att nuvarande regelverk inte tillämpats sedan det trädde i kraft 1975 anser jag att frågan är av såväl principiell som praktisk betydelse. Jag tror de flesta delar min åsikt att statsråd liksom övriga medborgare ska kunna ställas till svars för sina handlingar, även i tjänsteutövningen. Det skulle kunna handla om allt från att ett statsråd olagligen ekonomiskt skor sig själv på samhällets bekostnad till att ett statsråd i en konstitutionell kris försöker omkullkasta styrelseskicket eller begår grova övergrepp mot befolkningen.

Det går att fundera på varför regelverket inte tillämpats hittills. Är det för att det inte behövts eller för att regelverket inte har fungerat? Oavsett svaret på den frågan är min utgångspunkt att Sveriges konstitutionella regler på området bör skrivas så att de fungerar tillfredsställande såväl då statsråden agerar föredömligt som när de agerar problematiskt. Detta är vad uppsatsen ska handla om.

⁵ Född 1816. Skytteansk professor i vältalighet och statsvetenskap vid Uppsala universitet (Svenskt biografiskt lexikon).

⁶ Svedelius (1856) s. 530.

1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsen syftar till att utreda om det svenska regelverket för statsråds rättsliga ansvar för handlande i tjänsteutövningen är tillfredsställande.

För att avgöra ifall lagstiftningen är tillfredsställande ska följande frågor besvaras:

1. *Hur har regelverket avseende statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen sett ut historiskt och hur har regelverket förändrats över tid?*
2. *Hur ser regelverket avseende statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen ut idag?*
3. *Hur har regelverket avseende statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen tillämpats i praktiken?*
4. *Hur ser regelverket avseende statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen ut i Norge, Danmark och Finland?*
5. *Hur ska begreppet tillfredsställande förstås?*

Vidare ska, om systemet inte anses tillfredsställande, uppsatsen även ge förslag till reformer av det nuvarande regelverket.

1.3 Avgränsningar

Som vid alla arbeten har avgränsningar krävts för att göra arbetet tydligt och rimligt i sitt omfång. Syftet som sådant är i sig en avgränsning vilket innebär att uppsatsens fokus hänför sig statsrådets rättsliga ansvar. Det innebär att andra delar av riksdagens kontroll över regeringen såsom interpellations- och frågeinstitutet eller riksdagens dagliga arbete endast berörs översiktligt. Det politiska ansvaret berörs också mer översiktligt än det rättsliga. Dessutom innebär det att ansvar för andra grupper av offentliga makthavare utöver statsråden endast berörs översiktligt eller inte alls.

Regelverk kring statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen har funnits länge. Med hänvisning dels till uppsatsens omfång, dels till problemet att ta del av källmaterial, dels till att författningen under enväldenas tid har liten likhet med dagens system kommer undersökningen som utgångspunkt starta vid de författningar som anses som respektive lands *pouvoir constituant*, det vill säga de författningar som gällande konstitutionella regler hämtar sin kontinuitet ifrån. Dessa är enligt Markku Suksi i Sverige 1809 års regeringsform, i Norge 1814 års grundlag, och i Danmark 1849 års grundlag. För finsk del resonerar Suksi kring ifall det ska anses ha skett ett brott i kontinuiteten vid revolutionen 1917 eller om den

konstitutionella kontinuiteten går att härleda tillbaka till 1800-talets regelverk. Då övriga länders *pouvoir constituant* startar efter händelser av omfattande samhällsförändringar och den finska revolutionen var en sådan kommer uppsatsen utgå från förklaringen att 1919 års regeringsform är *pouvoir constituant* för Finland.⁷

Åldern på dessa författningar har fått bestämma i vilken ordning de olika länderna presenteras i uppsatsen. Detta innebär att regler om riks rättssystemet i Sverige före 1809 endast beskrivs översiktligt. För att mer i detalj ta del av riks rättssystemets historia före 1809 hänvisas till framställningen *Riksrättsinstitutets utbildning* från 1895 av Rudolf Kjellén.⁸

Den komparativa delen jämför det svenska regelverket med motsvarande regler i Norge, Danmark och Finland. Länderna är utvalda med grund i den gemensamma nordiska rättstraditionen. Den isländska lagstiftningen kommer inte att beröras i uppsatsen då språkbarriären gör det problematiskt att ta del av källmaterial. Norges, Danmarks och Finlands regleringar kommer undersökas som jämförelseobjekt i förhållande till det svenska regelverket för att se vilka andra avvägningar som kan göras för en reglering av statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen. De övriga nordiska ländernas regleringar kommer därför beröras mer översiktligt än den svenska regleringen vilken är uppsatsens fokuspunkt.

1.4 Metoder och perspektiv

Uppsatsens metod är i första hand rättsdogmatisk vilket innebär att beskriva gällande rätt genom rättskällorna. Rättskällorna är framförallt lag, förarbeten, praxis och doktrin. Metoden innebär vidare att tolka, fastställa och systematisera rätten.⁹ I den del framställningen syftar till att beskriva *lex ferenda* genom två perspektiv samt ge eventuella förslag till ändrad lagstiftning är metoden snarare en rättspolitisk argumentation. Även här ska argumentationen däremot hållas så objektiv som möjligt och grundas på allsidigt material.¹⁰

Många ämnen kan enbart förstås genom att belysa äldre rätt. Uppsatsens ämnesområde är ett sådant då regler om statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen går långt tillbaka i tiden och i hög grad influerat

⁷ Suksi 2 (2018) s. 20, 24, 27 & 29.

⁸ Född 1864. Bland annat Skytteansk professor i värtalighet och statskunskap vid Uppsala universitet (Svenskt biografiskt lexikon).

⁹ Sandgren (2018) s. 45 & 49.

¹⁰ Ibid. s. 53.

dagens lagstiftning. Den historiska kontexten har ett förklaringsvärde för nuvarande regler och därför kommer även en rättshistorisk metod tillämpas i denna del. Genom den historiska undersökningen kommer i högre grad sekundärkällor användas vilket får ses som accepterat ur forskningssynpunkt.¹¹

För att avgöra om det svenska systemet är tillfredsställande är det lämpligt att utreda hur systemet alternativt skulle kunna se ut. Uppsatsen förs genom denna del även med en komparativ metod. I Norden finns en stor rättslikhet och Norge, Danmark och Finland lämpar sig därför väl som jämförelseobjekt. Syftet med jämförelsen är att göra en utblick som kastar ljus över den svenska rätten men även att göra en jämförelse i mer egentlig mening. Därför beskrivs allmänna regler i de nordiska ländernas konstitutioner och den konstitutionella historien tillsammans med det särskilda regelverket kring statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen, för att ge en förståelse kring eventuella likheter och skillnader av betydelse för svensk rätt.¹²

Vad som ska förstås med begreppet *tillfredsställande regelverk* vilket är vad uppsatsen syftar till att utreda framkommer genom två olika perspektiv. Det ena perspektivet är uppdragstagarens perspektiv. Uppdragstagaren är statsråden, såsom verkställare av den offentliga makten. Det andra perspektivet är uppdragsgivarens perspektiv. Uppdragsgivaren är folket som lämnat över den offentliga makten till institutionerna. Under avsnitt 7.1–2 kommer innebörden av dessa perspektiv förklaras vidare.

1.5 Forskningsläge

Den gällande rätten avseende statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen har inte utretts i detalj i Sverige. Det faktum att det nuvarande regelverket inte tilldragits något större rättsvetenskapligt intresse på senare år menar jag gör regelverket särskilt intressant och relevant att utreda. De huvudsakliga texterna på området från senare år är *Riksdagsledamöternas och statsrådets rättsliga ansvar* av Olle Lundin från 2004¹³ och *Riksdagens kontroll av regeringsmakten* av Patrik Bremdal från 2011. Deras framställningar om statsråds rättsliga ansvar är inte särskilt omfattande. Författarna gör endast en översiktlig historisk genomgång och endast en översiktlig jämförelse med andra länder.

¹¹ Sandgren (2018) s. 57.

¹² Ibid. s. 59 f.

¹³ Se kapitel 6 i Smith & Petersson *Konstitutionell demokrati* 2004.

Regelverket kring statsråds rättsliga ansvar är gammalt. Lagstiftningen i GRF diskuterades under lång tid i doktrinen varav det finns ett flertal äldre verk på området. Som exempel på mer omfattande avhandlingar ska framhållas *Statsrådets ansvarighet* av Svedelius från 1856, *Sveriges statsförfattningsrätt* av Christian Naumann¹⁴ från 1884, *Riksrättsinstitutet i 1809 års författning* av Erik Fahlbeck¹⁵ från 1924 och *Statsrådets ansvarighet* av Axel Brusewitz¹⁶ från 1938.

I en nordisk kontext ska lyftas fram *Ministeransvar* av Jens Peter Christensen från 1997 som beskriver den danska lagstiftningen på området. Ett annat verk av betydelse, även det från 1997 är antologin *Makt uten ansvar* vars redaktör är Eivind Smith. Denna framställning är uppdelad på fyra delar där Smith och Björn O. Berg diskuterar det norska riksrättsinstitutet och Henning Koch diskuterar den danska motsvarigheten. Dessutom berör en del det franska riksrättssystemet.

1.6 Material

Avseende den svenska regleringen har jag utgått från gängse rättskällor. Lagtexten har legat till grund för undersökningen såväl som förarbeten vilka noga undersökts då uppsatsen försökt följa regelverkets förändring över tid i detalj. Utredningar och propositioner har belysts, detsamma gäller utskottsbetänkanden från framförallt konstitutionsutskottet samt riksdagsledamöters motioner.

Då åtal mot statsråd inte inträffat under regelverket i RF saknas domstolspraxis att undersöka. De fem riksrätterna 1818–1854 som inträffade under GRF:s regelverk har belysts genom sammanfattningar. Avseende riksdagsledamöters ansvar finns ett fåtal rättsfall vilka utretts. I övrigt har den juridiska doktrinen blivit genomlyst såväl för regleringen i GRF som för dagens reglering. Utöver de större verk som lyfts fram i föregående avsnitt handlar det även om ett antal olika grundlagskommentarer och allmänna konstitutionella framställningar.

Avseende grannländerna har utrymme inte funnits för att lika djupgående eftersöka relevant litteratur som för svensk del. Gällande den finska regleringen har språkbarriären lett till att endast litteratur på svenska har bearbetats. Äldre litteratur har inte heller fått samma grundliga utredning som för svensk del. Utöver de verk som beskrivits i föregående avsnitt kan framhållas för norsk del *Statsforfatningen i*

¹⁴ Född 1810. Professor i statsrätt och processrätt vid Lunds universitet (Svenskt biografiskt lexikon).

¹⁵ Född 1893. Professor i förvaltningsrätt och statsrätt vid Uppsala universitet (Svenska män och kvinnor).

¹⁶ Född 1881. Skytteansk professor i vältalighet och statskunskap vid Uppsala universitet (Svenska män och kvinnor).

Norge av Johannes Andenæs och Arne Fliflet från 2017, för dansk del *Grunnloven - Danmarks Riges Grundlov med kommentarer* av Henrik Zahle från 2006 och för finsk del *Finlands statsrätt* av Markku Suksi från 2002. Utöver doktrinen har även förarbeten från de tre länderna undersökts. *Nordisk politik* av Olof Petersson från 2000 och *The Nordic Constitutions* av Helle Krunke och Björg Thorarensen från 2018 har använts för en jämförelse mellan grundläggande konstitutionella regler i de nordiska författningarna.

Det är av betydelse att ha en kritisk inställning till materialet, att kunna värdera det och inse vilka problem som kan finnas.¹⁷ Avseende förarbeten ska påpekas att dessa i allra högsta grad är politiskt färgade. En utredning har normalt politiska förtecken och det kan vara politiskt aktiva ledamöter som är utredare. Avseende exempelvis en proposition är den förstås direkt politiskt färgad av regeringen som lägger fram den men bakomliggande värderingar kanske däremot inte alltid framkommer tydligt i argumentationen vilket bör uppmärksammas.

Avseende de äldre källorna kan påtalas att avsaknaden av en del primärkällor och det ålderdomliga språket kan tänkas förvanska förståelsen av den äldre rätten. Här vill jag särskilt uppmärksamma beskrivningen av de fem svenska riksätterna. Jag har inte läst originalkällorna utan utgått från en redogörelse av Naumann med kompletteringar av Hedin. Dessa texter är skrivna flera årtionden efter riksätterna hölls och den senare författaren var en för tiden progressiv politiker. Två faktum som skulle kunna påverka trovärdigheten i innehållet. Jag har trots svårigheterna att förstå alla skeenden försökt beskriva riksätterna efter bästa förmåga.

1.7 Förklaring av tillämpade begrepp

Innan uppsatsen fortskrider till den undersökande delen är det av vikt att förtydliga innebörden av vissa begrepp. Uppsatsen tillämpar ordet *statsråd* som definition på regeringens ledamöter. Det kan påpekas att ordet i dagligt tal används som synonym med ordet minister. I äldre språkbruk syftade *statsrådet* snarare till det samlade organ av rådgivare vilka föredrog mål för kungen.

Vidare tillämpar uppsatsen begreppet *tjänst* för statsrådets arbete och *tjänsteutövning* för de handlingar vilka statsrådet begår i arbetet. Som ett klagörande kan påpekas att i äldre lagstiftning och i äldre allmänt språkbruk så användes istället *ämbete* respektive *ämbetsutövning*.

¹⁷ Sandgren (2018) s. 81.

Det kan vidare påpekas att det rättsliga ansvar som statsrådet har handlar om ett *straffrättsligt* ansvar att dömas för brott.

När uppsatsen talar om *juristdomare* som en del av Riksrätten avses lagfarna yrkesdomare vilka arbetar som domare även vid annan domstol. *Lekmannadomare* eller *politiskt valda domare* är istället ledamöter av Riksrätten vilka är valda av parlamentet eller är en del av parlamentet. Ibland kan även dessa vara juridiskt utbildade.

Riksrätten har två betydelser i uppsatsen. Den ena är *Riksrätten* såsom den domstol vilken prövar mål mot statsråd, i dessa fall används stor inledande bokstav. Den andra är *riksrätten* såsom den rättsliga process för ansvarsutkrävande av statsråds handlande i tjänsten inför domstol, då används liten inledande bokstav.

1.8 Disposition

Kapitel 2 ger grunderna för förståelsen av den svenska konstitutionen och regeringens respektive riksdagens roll i systemet. Det redogörs för konstitutionens historiska framväxt och grundläggande regler. Regeringens funktion som den verkställande makten och statsrådets roll i denna beskrivs. Därutöver förklaras regeringsmaktens begränsning genom bland annat funktionsfördelning varav riksdagens kontrollmakt beskrivs, som en sådan tilldelad funktion.

Kapitel 3 redogör för regelverket i GRF avseende statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen. Regelverkets tillkomst och tillämpning i praktiken beskrivs också. En redogörelse av regelverket med bland annat Riksrätten är en förutsättning för att förstå dagens lagstiftning vilken beskrivs i kapitel 4. Det är även av vikt för att ge en bild av möjliga reformer. Därför ägnas en stor del av uppsatsen åt en utförlig beskrivning av det tidigare regelverket.

Kapitel 4 beskriver nuvarande regelverk för statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen vilket stadgas i 13 kap. 3 § RF. Kapitlet inleds med en utförlig beskrivning av såväl förslag vilka inte blev verklighet som sedermera den lagstiftningsprocess under mitten av 1900-talet som ledde fram till gällande reglering. Det beskrivs även hur lagstiftningen tillämpats i praktiken.

Kapitel 5 ger istället för det rättsliga ansvaret en redogörelse för statsråds politiska ansvar. En förståelse av det politiska ansvaret är nödvändig för en helhetsbild av riksdagens ansvarutkrävande av regeringen. Översiktligt beskrivs regleringen i GRF, lagstiftningens framväxt under 1900-talet och hur reglerna tillämpats i praktiken. Därutöver beskrivs justitieråds och riksdagsledamöters rättsliga ansvar. Justitieråden och riksdagsledamöterna är andra makthavare för vilka specialregler finns. Justitieråden prövades av Riksrätten i GRF och prövas genom riks rättssystemet i Norge och Finland. Riksdagsledamöter prövas genom riks rättssystemet i Norge. En förståelse av de specialregler som gäller för dessa makthavare är av betydelse för att få en uppfattning av hur lagstiftaren resonerat kring makthavarnas totala ansvar och därför viktiga att beröra för att resonera kring ifall lagstiftningen för statsråds rättsliga ansvar är tillfredsställande.

Kapitel 6 omfattar den komparativa undersökningen. Regelverken för statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen i Norge, Danmark och Finland beskrivs. Det redogörs för såväl tidigare som nuvarande rätt. Därutöver beskrivs ländernas lagstiftning avseende statsråds politiska ansvar samt det rättsliga ansvaret för justitieråd och parlamentsledamöter. För finsk del beskrivs även presidentens ansvar.

Kapitel 7 återger uppsatsens definition av ett tillfredsställande regelverk. Två perspektiv, uppdragstagarens respektive uppdragsgivarens beskrivs.

Kapitel 8 är uppsatsens avslutande del. I kapitlet analyseras det undersökta materialet och besvarar de frågeställningar som ställts upp. En diskussion kring ifall regelverket är tillfredsställande förs och reflektioner samt slutsatser dras avseende det undersökta materialet. Dessutom presenteras förslag till reformer.

2. Sveriges konstitutionella grunder, regeringsmakten och riksdagens kontrollmakt

2.1 Konstitutionens historiska framväxt och grundläggande konstitutionella regler

Den svenska statsrättens historia går långt tillbaka i tiden. Efter det karolinska enväldets tid växte riksdagens makt genom 1719 och 1720 års regeringsform samt 1723 års riksdagsordning. Frihetstiden kännetecknades av riksdagens dominerande konstitutionella ställning och en svag kungamakt. Efter Gustav III:s statskupp skrevs 1772 års regeringsform. Tillsammans med 1789 års förenings- och säkerhetsakt blev kungamakten närmast enväldig ännu en gång.¹⁸

En ny statskupp genomfördes 1809 där kungen avsattes. Regeringsformen från samma år avskaffade enväldet och införde en maktindelning mellan riksdag, kung och domstolar inspirerad av Montesquieus maktindelninglära. Under 1840-talet genomfördes departementalreformen som moderniserade och tydliggjorde regeringens arbete. Ståndsriksdagen ersattes 1866 med en tvåkammarriksdag och tio år senare fick Sverige sin första statsminister som regeringschef. Parlamentarismen drevs igenom 1917. År 1971 övergick tvåkammarriksdagen till en kammare och fyra år senare trädde den nuvarande RF i kraft. Den senaste större revisionen av RF trädde i kraft 2011.¹⁹

Sverige är idag en parlamentarisk demokrati. Riksdagen är lagstiftare och folkets främsta företrädare i enlighet med 1 kap. 4 § första stycket RF. Riksdagens ledamöter väljs genom proportionella val. Regeringen styr riket i enlighet med 1 kap. 6 § RF vilket bland annat innebär ett ansvar för användandet av statens finanser och för den offentliga förvaltningen. Regeringen måste tolereras av riksdagen. Sverige är en monarki med monarken som statschef. Denne saknar politisk makt. Sverige har ett tvådelat domstolssystem med allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar. För att ändra gällande grundlagsregler krävs två jakande beslut med ett val däremellan i enlighet med 8 kap. 14 § RF. Som en ytterligare säkerhetsventil kan en riksdagsminoritet kräva att en grundlagsändring ska prövas av allmänheten genom folkomröstning, vilket stagas genom 8 kap. 16 § RF.²⁰

¹⁸ Petersson 2 (2000) s. 13 f.; Suksi 2 (2018) s. 21 & 23.

¹⁹ Derlén m.fl. (2016) s. 43–45; Petersson 2 (2000) s. 14 f & 17.

²⁰ Nergelius (2018) s. 45, 294 & 371 f.; Suksi 2 (2018) s. 48 f & 58 f.

2.2 Regeringens funktion och statsrådets roll

Det är regeringen som styr Sverige vilket framgår i 1 kap. 6 § RF. Regeringen består av statsministern och övriga statsråd vilket stadgas i 6 kap. 1 § första stycket RF. I regeringen har statsministern en särställning. Statsministern utses av riksdagen i enlighet med 6 kap. 4 § RF, denne väljer sedan själv vilka som ska bli statsråd och vilka av statsråden som ska bli chefer för de olika departementen. Statsråden är således formellt beroende av statsministerns förtroende och kan bli entledigade av denne i enlighet med 6 kap. 8 § RF. De krav som finns på vem som kan väljas till statsråd stadgas i 6 kap. 2 § RF. Utöver att denne ska vara svensk medborgare får statsrådet inte inneha någon annan anställning. Avseende sidouppdrag får sådana inte finnas om de kan rubba förtroendet för statsrådet. Det anges inte i RF hur många statsråd som regeringen ska bestå av. Det normala under senare år har dock varit att regeringen bestått av 20–25 statsråd.²¹

Regeringens ärenden avgörs vid regeringssammanträden, där minst fem statsråd måste medverka för att regeringen ska vara beslutsför i enlighet med 7 kap. 3–4 §§ RF. Ansvar för regeringens beslut är som utgångspunkt kollektivt och ett statsråd som är av en skiljaktig mening måste därför anteckna detta i protokollet och reservera sig för att inte vara formellt ansvarig.²² Att skriva sig skiljaktig ska vara en undantagsföreteelse och har också visat sig vara så i praktiken. Fredrik Sterzel uppgav 2008 att det sedan regeringsformen trädde i kraft 1975 endast hade skett vid två tillfällen.²³ I Sverige föreligger ett förbud mot ministerstyre vilket innebär att statsråd inte får ingripa i enskilda myndighetsbeslut.²⁴

2.3 Regeringsmaktens begränsning genom lagbundenhet och funktionsfördelning

Uppsatsen tar sin utgångspunkt i regeringens makt att styra Sverige genom att verkställa statens beslut. Det råder enighet om att en gemensam allmängiltig definition av maktbegreppet saknas och att det finns flera olika tänkbara definitioner. Den här framställningen utgår från makt såsom möjligheten att genomdriva sin vilja gentemot någon annan, vilken är en tänkbar definition. Det handlar då i första hand om regeringens vilja att driva sin politik och möjlighet att göra det. Till maktbegreppet kopplats även begreppet ansvar. Ansvar kan innebära såväl en belöning av det som lyckas som en bestraffning av det

²¹ Nergelius (2018) s. 47 f.

²² Ibid. s. 61.

²³ Sterzel 1 (2008) s. 510.

²⁴ Nergelius (2018) s. 292.

som misslyckas för den ansvarige maktutövaren. I moderna samhällen sker maktutövningen genom institutionaliserade regelverk.²⁵

I detta avsnitt ska redogöras för två former av begräsning av regeringens makt. Den första maktbegränsningen består av att regeringen är bunden av lagarna. 1 kap. 1 § tredje stycket RF anges att ”Den offentliga makten utövas under lagarna”. Regeringen och de myndigheter vilka regeringen styr är bundna av lagen. Lagbundenheten är den centrala delen av legalitetsprincipen där maktutövningen sker i enlighet med lagarna i motsats till att den sker godtyckligt. Legalitetsprincipen proklamerades först genom den franska rättighetsförklaringen 1789. Kravet på lagbundenhet har i högsta grad betydelse även i praktiken där domstolarna upprätthåller principen.²⁶

Den andra delen av maktbegränsningen är att makten delas upp mellan regeringen och andra offentliga organ. Maktkoncentration kännetecknar totalitära samhällen medan öppna samhällen sprider makten mellan olika samhällsorgan.²⁷ Den traditionella synen på maktindelning har sin utgångspunkt i Montesquieus²⁸ teorier. Montesquieu delade upp den offentliga makten mellan en lagstiftande, en verkställande och en dömande gren. Styrelseskicket i England under Montesquieus levnadstid på 1700-talet var dennes inspiration. Teorin gick ut på att den lagstiftande församlingen skulle ha två kamrar vilka hade vetorätt mot varandra där den ena kammaren bestod av folket och den andra kammaren av de mer inflytelserika, adeln. Den verkställande makten skulle utgöras av en kung. Den dömande makten skulle bestå av domstolar där den åtalade dömdes av sina likar. Montesquieu ansåg att kungen skulle vara ansvarsfri för sina handlingar men att dennes rådgivare skulle vara ansvariga för deras handlingar inför lagstiftaren.²⁹

Dagens svenska konstitution saknar en ren maktindelning i traditionell bemärkelse då det parlamentariska systemet innebär att regeringsmakten utgår från riksdagen och inte separeras från den. Istället innebär systemet en funktionsfördelning där statens olika organ har getts olika uppgifter.³⁰ En av riksdagens

²⁵ Petersson 1 (1987) s. 7, 10 & 17 f.

²⁶ Sterzel 2 (2012) s. 75 & 92.

²⁷ Petersson 1 (1987) s. 18.

²⁸ Charles Louis de Secondant de la Brede et de Montesquieu. Född 1689. Fransk filosof och författare (se s. 394 i *Om Lagarnas Andra* översättning av Dagmar Lagerberg 1998).

²⁹ Montesquieu (1998) s. 111–122.

³⁰ Jermsten (1992) s. 34.

uppgifter är att kontrollera regeringen, denna funktion brukar benämnas *kontrollmakt* och förklaras vidare under det avsnitt som följer.³¹

2.4 Riksdagens kontrollmakt

I 1 kap. 6 § RF stadgas att regeringen är ansvarig inför riksdagen och i 1 kap. 4 § andra stycket stadgas att riksdagen ska granska rikets styre och förvaltning. I 13 kap. RF har riksdagens uppdrag att på olika sätt utöva konstitutionell kontroll över regeringsmakten för att undvika maktmissbruk tydliggjorts.³² Riksdagens kontroll över den offentliga förvaltningen sker genom utskottens löpande arbete och genom debatter i kammaren samt genom vissa särskilda kontrollmedel.³³

Kontrollen har olika syften. Ett syfte är *preventivt*, vilket innebär att förhindra att felaktigheter uppstår. Ett annat syfte om ett felaktigt agerande ändå uppstått är det *korrigeringande*, det vill säga att rätta till vad som gått fel. Kontrollen syftar dessutom till att ge *information* så att de offentliga organens ageranden kommer till allmänhetens kännedom. Slutligen är syftet även *ansvarsutkrävande*, det vill säga att ställa den eller de som agerat felaktigt till svars för sitt agerande.³⁴

KU:s roll är central, vilket stadgas genom 13 kap. 1 § RF. Något som pekar på dess särställning är att KU tillsammans med finansutskottet är de enda utskott vars existens skyddas av grundlag, vilket framgår av 4 kap. 3 § RF. KU är sammansatt proportionerligt med riksdagens totala sammansättning. Utskottets uppgift är bland annat att granska regeringens arbete genom att exempelvis ta del av relevant material. KU har en skyldighet att agera på eget initiativ men frågor kan också väckas av andra utskott eller enskilda riksdagsledamöter. KU lämnar årligen en rapport, kallat granskningsbetänkande till riksdagen med slutsatser från sin granskning. Genom granskningsbetänkandet kan KU rikta kritik mot regeringen eller enskilda statsråds agerande, denna rätt utgörs av konstitutionell praxis. Förvaltningsmyndigheter granskas inte av KU utan av Justitieombudsmannen (”JO”) och Justitiekanslern (”JK”).³⁵

³¹ Bremdal (2011) s. 33.

³² Warnling-Nerep m.fl. (2015) s. 246.

³³ Bremdal (2011) s. 61.

³⁴ Ibid. s. 64–69.

³⁵ Derlén m.fl. (2016) s. 244 f.; 247 f.

I enlighet med 13 kap. 5 § RF får riksdagsledamöter ställa frågor och interpellationer till statsråden för att få del av information angående deras tjänsteutövning vilket också räknas som en del av riksdagens kontrollmakt. Interpellationer är en form av frågor med mer tyngd, för vilka specialregler finns. Det är frivilligt för statsråden om de vill besvara frågorna eller inte.³⁶ De övriga delarna av riksdagens kontrollmakt, nämligen åtal mot statsråd och misstroendeförklaring kommer att redogöras för i detalj under avsnitt 4.2 respektive 5.1.2.

³⁶ Zetterström & Lind (2016) s. 112 & 114.

3. Regleringen av statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen i 1809 års regeringsform

3.1 Regelverkets historiska framväxt och förarbeten

Regler för prövning av statsråds och andra höga tjänstemäns rättsliga ansvar går långt bak i historien. En specialdomstol, Riksrätten med 101 ledamöter stadgades i 9 § 1634 års regeringsform.³⁷ Det första egentliga ansvaret för statsråd uppkom däremot först under frihetstidens författning genom 1720 års regeringsform. Ansvarsutkrävandet var en blandning av rättsliga och politiska aspekter där ansvar uppkom dels vid agerande i strid med lag, dels agerande i strid med rikets nytta och välgång. Riksdagen agerade såväl åklagare som domstol och den vanliga påföljden blev att statsråden entledigades. Någon Riksrätt fanns således inte. Efter att Gustav III tagit makten försvann statsrådets ansvar inför riksdagen. Statsråden var istället endast ansvariga inför kungen. Riksrätten återupprättades vilket stadgades i 16 § 1772 års regeringsform. Den bestod av 54 personer vilka alla var tjänstemän. Kungen själv var Riksrättens ordförande. Kungen tog även initiativ till åtalen och kunde benåda dem som dömts.³⁸

Efter den statskupp mot kungamakten som tidigare beskrivits skulle en ny regeringsform skrivas 1809. Grunden till idéerna för den nya regeringsformen lades genom den promemoria som presenterades av Hans Järta³⁹ vilken hade fem kapitel där det sista avsåg kontrollmakten. Utefter promemorians idéer så arbetades några olika förslag fram avseende statsrådets ansvarighet.⁴⁰ Brusewitz lyfter fram tre av dessa förslag vilka jag ska redogöra för närmare.

Det *Håkansonska förslaget* vilket lades fram av Anders af Håkanson⁴¹ byggde på 1772 års regeringsform och har haft en stor inverkan på utformningen av GRF i dess helhet. Avseende statsrådets ansvar var utgångspunkten att kungen skulle vara rättsligt ansvarsfri. Kungen skulle ansvara för rikets styre och hade befogenhet att tillsätta statsråden. Statsråden däremot skulle ansvara inför riksdagen. Ett riksdagsutskott, *det hemliga utskottet* vilket stod under kungens uppsikt skulle få granska statsrådsprotokollen. Utskottet skulle kunna besluta om åtal av statsråd inför Riksrätten och åtalet skulle drivas av JK. Riksrätten skulle bestå av tolv juridiskt kunniga ledamöter valda av riksdagen. Riksrätten

³⁷ Fahlbeck (1924) s. 187 & 191.

³⁸ Brusewitz (1938) s. 261–265.

³⁹ Född 1774. Ledamot av Svea hovrätt och sekreterare i KU (Svenskt biografiskt lexikon).

⁴⁰ Brusewitz (1938) s. 261.

⁴¹ Född 1749. Bland annat president i Kommerskollegium och Justitieborgmästare i Karlskrona (Svenskt biografiskt lexikon).

skulle vara enda instans men den åtalade skulle kunna benådas av kungen. Något politiskt ansvar skulle inte finnas.⁴²

Det *Mannerheimska förslaget* som lades fram av August Mannerheim⁴³ och tog sin inspiration från frihetstidens statsskick och 1720 års regeringsform. Statsråden skulle tillsättas av riksdagen och ha möjlighet att besluta i regeringsfrågor. De föreslogs även få möjlighet att rösta ned kungens beslut. Statsråden skulle ha såväl ett rättsligt ansvar som ett politiskt ansvar inför riksdagen.⁴⁴

Det *Silverstolpska förslaget* som lades fram av Axel Gabriel Silverstolpe⁴⁵ var en form av medelväg mellan de båda andra förslagen och det förslag vilket fick störst betydelse för den blivande lagstiftningen på kontrollmaktens område. Förslaget hämtade inspiration från både 1720 års och 1772 års regeringsformer. Enligt förslaget skulle kungen utom i rena undantagsfall vara ansvarsfri. Kungen skulle vara ensam beslutsfattare men med en skyldighet att innan beslut inhämta råd från statsråden. Statsråden skulle istället ha såväl ett rättsligt som ett politiskt ansvar. Riksdagen skulle kunna besluta om åtal och prövningen skulle ske av en specialdomstol.⁴⁶

3.2 Regelverkets utformning

3.2.1 Grundläggande bestämmelser om statsrådets ansvar

Regeringsformen trädde i kraft 6 juni 1809⁴⁷. I regelverket framkom genom 3–4 §§ att kungen ensam skulle styra riket och att han var ansvarsfri för sina handlingar. Enda undantaget ifrån att kungen styrde riket var ifall han skulle vara frånvarande under mer än tolv månader på grund av exempelvis sjukdom eller genom att befinna sig utomlands. I det fallet hade riksdagen rätt att gripa makten enligt 91–92 §§ GRF och även avsätta kungen.⁴⁸

Kungen skulle tillsätta ett *statsråd* (här motsvarade begreppet statsråd närmast regering, om än inte i dagens bemärkelse, inte enskilda ledamöter) i enlighet med 4 § GRF. I 5–7 §§ GRF stadgades att i *statsrådet* kallades sex ledamöter för statsråd, övriga tre för utrikesstatsminister, justitiestatsminister och

⁴² Brusewitz (1938) s. 269–271.

⁴³ Född 1749. Bland annat ordförande i KU 1809 och JO 1810–23 (svenskt biografiskt lexikon).

⁴⁴ Brusewitz (1938) s. 272 f.

⁴⁵ Född 1762. Bland annat kanslist i riddarhuskansliet och ledamot av KU 1809–1815 (Svenskt biografiskt lexikon).

⁴⁶ Brusewitz (1938) s. 273 f.

⁴⁷ Regeringsform av den 6 juni 1809.

⁴⁸ Brusewitz (1938) s. 275.

hovkansler. Dessa skulle föredra mål för kungen innan beslut fattades. Även fyra statssekreterare skulle finnas som också kunde agera föredragande. Den som ville undvika rättsligt ansvar var tvungen att uttryckligen anteckna i protokollet att denne reserverade sig.⁴⁹ Statsråden var ansvariga inför riksdagen rättsligt i enlighet med 106 § GRF och politiskt i enlighet med 107 § GRF. Det politiska ansvaret kommer beskrivas utförligt under avsnitt 5.1.1. Ansvaret skulle i enlighet med 106 § GRF prövas av en specialdomstol, Riksrätten. Riksrätten prövade även mål mot justitieråden i Högsta domstolen ("HD") vilket stadgades i 101 § GRF. Riksrätten hade i dessa mål en delvis annan sammansättning, i enlighet med 102 § GRF.

Brusewitz beskriver det som att "1809 års regeringssystem kan i korthet karakteriseras så att, med en självständigt beslutande konungamakt förenas en i bestämda former fungerande, inför riksdagen ansvarig rådgivarkonselj"⁵⁰. Regleringen avseende statsrådets ansvar var ett försök att undvika de negativa erfarenheter som fanns från såväl frihetstidens riksdagstyre som den gustavianska tidens kungliga envælde.⁵¹

3.2.2 Ansvarets omfattning och dess konsekvenser

3.2.2.1 Ansvarets omfattning

Statsrådets rättsliga ansvar i tjänsteutövningen stadgades i 9 och 106 §§ GRF varav den senare löd:

Finner utskottet af dessa protokoll, att någon statsminister, statsråd, hofkansler, statssekreterare eller annan ledamot af statsrådet eller den ämbetsman, som i kommandomål Konungen råd gifvit, uppenbarligen handlat emot denna regeringsforms tydliga föreskrift eller tillstyrkt någon öfverträdelse deraf och af andra rikets gällande lagar eller underlåtit att göra föreställningar emot sådana öfverträdelser eller dem vållat och befrämjat genom uppsåtligt fördöljande af någon upplysning, då äge konstitutionsutskottet att ställa en sådan under tilltal [...].

Ansvaret gällde för statsråd men även för andra tjänstemän som agerande föredragande av regeringsärenden för kungen och rådgivare i kommandomål. Eftersom kungen var den som fattade besluten var statsråden inte ansvariga för själva beslutsfattandet utan i sin rådgivande roll. Undantag från detta gällde ifall kungen var frånvarande eftersom statsråden själva skulle styra landet och i dessa fall istället ansvarade för sina beslut. Ansvaret uppkom bland annat vid beredning av ett ärende och vid

⁴⁹ Brusewitz (1938) s. 276.

⁵⁰ Ibid. s. 277.

⁵¹ Ibid. s. 277.

vägran att signera ett beslut. De aktuella fallen skulle handla om brott i samband med tjänsteutövningen.⁵²

Det ska påpekas att för handlingar vilka föll utanför tillämpningsområdet ansvarade statsråden i enlighet med allmän lagstiftning. Det kan vidare påpekas att statsråden såsom förtroendeämbetsmän även var ansvariga inför kungen som kunde avsätta och tillsätta dessa efter eget tycke i enlighet med 35 § GRF.⁵³

I 106 § GRF stadgades att för att rättsligt ansvar skulle föreligga krävdes att ett statsråd uppenbarligen handlat mot rikets grundlag eller allmänna lag. Naumann förklarar detta med att om statsrådet inte har agerat *uppenbart lagstridigt* så saknas rättsligt ansvar. För icke uppenbara fall gällde en form av rättslig immunitet. Ansvar gällde även för före detta statsråd.⁵⁴ Vidare stadgades i 106 § GRF att ansvaret skulle ådömas i enlighet med allmän lag eller en särskild författning, vilken var ansvarighetslagen⁵⁵ ("AnsvL"). AnsvL behölls i huvudsak oförändrad tills den avskaffades i samband med nuvarande regeringsforms tillkomst vilket kommer beskrivas i detalj under avsnitt 4.1. En förändring som gjordes var av 1 § då dödstraffet togs bort som påföljd 1921.⁵⁶

AnsvL stadgade ett antal brott vilka kunde begås i tjänsten och straffsanktionerade dessa. Brotten som angavs var bland annat förräderi genom att försöka genomföra en statskupp, att inte sammankalla riksdagen på föreskrivet sätt, att *tillstyrka* (det vill säga rekommendera) kungen att besluta om statens finanser på ett felaktigt sätt eller att tillstyrka kungen att agera så att Sveriges territoriella integritet skadades. Dessutom fanns en mer allmänt hållen bestämmelse i 5 § AnsvL som satte upp förbud mot beslut vilka skadade enskilds integritet, hälsa eller egendom.⁵⁷ Det fanns dock ett flertal brott vilka kunde begås i tjänsten som inte räknades upp genom AnsvL. Exempel på regleringar i GRF som inte straffbelades i AnsvL var exempelvis 36 § om domares oavsätlighet eller 87 § om riksdagens lagstiftningsmakt.⁵⁸

⁵² Naumann (1884) s. 226 f.

⁵³ Ibid. s. 240.

⁵⁴ Naumann (1884) s. 230 & 258.

⁵⁵ Ansvarighetslagen av den 10 februari 1810 för statsrådets ledamöter, föredragande och Konungens rådgivare i kommandomål.

⁵⁶ KU 1952:24 bilaga s. 8.

⁵⁷ Naumann (1884) s. 241, 243, 244 & 246–248.

⁵⁸ Brusewitz (1938) s. 294.

3.2.2.2 Tolkningen av 6 § AnsvL

Ordalydelsen i 106 § GRF gav för handen att Riksrätten hade att döma efter dels AnsvL, dels efter allmän lag. I 6 § AnsvL angavs däremot att för brott vilka inte angavs i AnsvL skulle något rättligt ansvar inte föreligga. För sådana lagöverträdelser angavs istället att det politiska ansvaret enligt 107 § GRF skulle aktualiseras.⁵⁹ Tolkningen av 6 § AnsvL i förhållande till 106 § GRF blev omdiskuterad och nedan kommer redogöras för några av de olika tolkningar som gjorts.

Lagutskottet diskuterade tolkningen av regleringen under 1840-talet. Utskottets majoritet ansåg att 6 § AnsvL endast utgjorde en hänvisning och en påminnelse att även ett politiskt ansvar i enlighet med 107 § GRF fanns. En omfattande minoritet i utskottet reserverade sig dock och ansåg att stadgandet istället satte gränserna för Riksrättens domsrätt. Deras tolkning gav för handen att brott vilka inte angavs i AnsvL saknade en straffsanktionering.⁶⁰

Svedelius ifrågasatte 1856 lagutskottets båda tolkningar. Han gjorde istället bedömningen att Riksrätten skulle pröva alla brott mot GRF. För de brott vilka angavs i AnsvL skulle påföljden följa såsom stadgades däri. För brott vilka inte togs upp stadgade 6 § att påföljden för dessa skulle vara riksdagens möjlighet att anmäla om entledigande av statsråd hos kungen, det politiska ansvaret enligt 107 § GRF. Någon direkt rättslig påföljd saknades således men Riksrätten skulle ändå pröva sakfrågan. Svedelius menade att det kunde vara problematiskt ur effektivitetssynpunkt eftersom frågan skulle bli liggande och först nästa riksdag skulle ha att pröva ifall anmälan om entledigande skulle framföras.⁶¹

Naumann beskrev 1884 sin uppfattning. För att 6 § AnsvL inte skulle stå i strid med 106 § GRF och då grundlag går före annan lag skulle regleringen tillämpas på så vis att alla brott som begåtts i tjänsten skulle kunna generera ett straffrättsligt ansvar i enlighet med allmänna regler. Naumann ansåg att det vore orimligt att statsråd skulle kunna begå grova brott utan att straff följde på dessa. Allmän strafflags stadganden skulle alltså tillämpas vid sidan av AnsvL.⁶²

Enligt Robert Malmgren⁶³ angav AnsvL uttömmande de brott för vilka statsråden var rättsligt ansvariga. Det kom till uttryck i hans grundlagskommentar från 1921. Malmgren tolkade regleringen som att

⁵⁹ Ibid. s. 294–295.

⁶⁰ Svedelius (1856) s. 579.

⁶¹ Ibid. s. 581–584.

⁶² Naumann (1884) s. 248–252.

⁶³ Född 1875. Professor i statsrätt och förvaltningsrätt vid Lunds universitet (Svenska män och kvinnor).

Riksrätten inte fick tillämpa den allmänna strafflagen för att döma till påföljd. Den allmänna lag som beskrevs i 106 § GRF skulle tolkas som en hänvisning för Riksrätten att tillämpa allmänna processregler. Riksrätten skulle ta upp ett mål som berör brott som inte stadgas i AnsvL till prövning men skyldig att ogilla åtalet. Malmgren menade att 6 § AnsvL var en fingervisning till KU att inte åtala utan istället göra en anmärkning i enlighet med 107 § GRF.⁶⁴ Malmgren vidhöll denna tolkning 20 år senare och uttryckte då även att det gick att se en vilja hos grundlagsstiftarna genom förarbeten och utformningen av AnsvL att statsrådets rättsliga ansvar skulle vara begränsat till enbart vissa brott.⁶⁵

Axel Reuterskiöld⁶⁶ var av en liknande åsikt som Svedelius. År 1924 beskrev han att för andra brott än de som räknades upp i AnsvL skulle 6 § i denna lag tillämpas på så vis att Riksrätten skulle pröva om brott hade begåtts. Påföljden skulle däremot endast kunna bli att 107 § GRF tillämpades och frågan skulle således överlämnas åt riksdagen.⁶⁷

I nionde upplagan av Malmgrens grundlagskommentar vilken skrevs 1966 efter dennes död var tolkningen mindre kategorisk. I denna upplaga gav författarna inget eget svar på frågan utan påpekade att 6 § AnsvL tolkats olika över tid och av olika personer. Författarna menade dock att flertalet auktoriteter på området ansett att även brott i den allmänna strafflagen skulle kunna generera rättsligt ansvar.⁶⁸

De fem riksrätterna gav heller ingen tydlig bild av hur regleringen skulle förstås. Detta kommer beskrivas vidare under avsnitt 3.2.4, men redan nu kan anges följande: Riksrätten 1818 tillämpade synsättet att även annan lag än AnsvL kunde generera rättsligt ansvar. Vid de kommande två riksrätterna 1823 och 1834–1835 uttalade sig inte domstolen om denna principfråga. Vid den fjärde riksrätten 1840–1842 ansåg Riksrätten att endast AnsvL angav tillämpliga straffstadganden. Om något brott i AnsvL inte åberopades av åklagaren ansåg sig Riksrätten förhindrad av att ta upp målet till vidare prövning. Vid den sista riksrätten 1854 hade domstolen en liknande syn som vid föregående tillfälle men Riksrätten ansåg istället att målet kunde tas upp till sakprövning även om brott inte begåtts i enlighet med AnsvL men åtalet skulle då ogillas.⁶⁹

⁶⁴ Malmgren 1 (1921) s. 92 & bihanget s. 5.

⁶⁵ Malmgren 2 (1941) s. 199 & 379 f.

⁶⁶ Född 1870. Professor i statsrätt och förvaltningsrätt vid Uppsala universitet (Svenskt biografiskt lexikon).

⁶⁷ Reuterskiöld (1924) s. 177.

⁶⁸ Malmgren 3 (1966) s. 126 f.

⁶⁹ KU 1952:24 s. 7; Svedelius (1856) s. 589.

3.2.2.3 Påföljder

Påföljderna som kunde ådömas genom riksrätterna angavs i respektive straffstadgande. För de brott som stadgades genom AnsvL kunde den tilltalade i första hand dömas till avsättning från ämbetet, normalt med ett förbud att inte få inneha annan statlig tjänst. För det grövsta brottet, förräderi stadgades dödsstraff (fram till att det avskaffades 1921) eller straffarbete. Om den dömden redan avgått från sin tjänst var straffet istället att dennes pension eller andra offentliga ersättningar drogs in. Kungen hade möjlighet att benåda den dömden från sitt straff. Den dömden kunde däremot aldrig på nytt bli statsråd och endast i vissa fall gavs kungen möjlighet att återinsätta den dömden i annan statlig tjänst.⁷⁰

3.2.3 Den rättsliga processen

3.2.3.1 Åtalande organ

KU angavs i 53 § GRF som permanent riksdagsorgan och fick en dominerande ställning bland övriga utskott. KU ansvarade för granskningen av regeringens arbete. Vid regeringens sammanträden skulle anteckningar föras genom statsrådsprotokollen. Grunden för KU:s granskning var att granska statsrådsprotokollen vilket framgick av 105 § GRF. Dessa protokoll var regeringen som utgångspunkt skyldig att lämna ut. Om det genom statsrådsprotokollen framkom att ett statsråd agerat felaktigt skulle det kunna aktualisera ett rättsligt eller politiskt ansvar.⁷¹

KU hade exklusiv kompetens att besluta om åtal och hade valts som åtalande organ för att undvika att diskussioner om rättsliga frågor fördes i riksdagen och ansågs även som ett mer effektivt organ än riksdagen i sin helhet. Om åtal beslutades var det därefter JO som fick i uppdrag att agera åklagare genom att väcka och driva åtal. JO stod under riksdagens kontroll och på så vis skulle KU:s åtalsintentioner tillförsäkras. JO var exklusiv åklagare i mål mot statsråd. I mål mot ledamöter av HD kunde däremot även JK och genom senare lagändring även Militieombudsmannen agera åklagare. JO skulle inte själv pröva rättsfrågan utan enbart driva åtalet och hade en plikt att åtala på KU:s uppmaning. Om JO inte var villig att agera åklagare var denne tvungen att avgå vilket även skedde inför riksrätten 1823.⁷²

⁷⁰ Naumann (1884) s. 242, 244, 246 & 258 f.

⁷¹ Brusewitz (1938) s. 282 f & 303.

⁷² Ibid. s. 285–288; Fahlbeck (1924) s. 52 f.; Naumann (1884) s. 238 f.

Det har i doktrinen diskuterats om KU hade en plikt att besluta om åtal ifall KU bedömde att brott skett. Reuterskiöld och även flertalet andra auktoriteter på området har ansett att åtalsplikt förelåg.⁷³ Det framgick inte klart av 106 § GRF ursprungliga lydelse men i 29 § i 1810 års riksdagsordning⁷⁴ och efter ändring av 106 § GRF på 1840-talet där lagtexten ändrades från *äge åtala* till *skall åtala* tydliggjordes att så var fallet. Svedelius höll med om att det förelåg en åtalsplikt. Han resonerade dock kring ifall KU inte borde kunna underlåta att väcka åtal när en handling förvisso varit olaglig men samtidigt varit nödvändig för landets bästa. KU skulle då kunna pröva om åtal kunde väckas och sedan ifall det borde väckas.⁷⁵

Vid 1840–1841 års riksdag föreslog KU att ifall utskottet gjort bedömningen att åtal kunde men inte borde väckas skulle det ankomma på riksdagen att besluta ifall åtal ändå skulle ske. Ständerna underkände dock detta förslag då riksdagen inte ansågs lämplig att pröva dessa frågor. Det skulle inbjuda till partistrider och bedömningen skulle riskera att ske godtyckligt. Vidare argumenterades för att den som blev åtalad skulle vara moraliskt dömd även om denne sedan friades och det ansågs vara förnedrande för riksdagen om Riksrätten friade den åtalade. KU ansågs därför vara ett mer lämpat organ. Några synpunkter på att KU skulle få en möjlighet att bedöma om åtal borde ske eller ej gavs däremot inte.⁷⁶

I enlighet med 11 § AnsvL var KU tvunget att besluta om åtal vid den första riksdagen efter att den lagstridiga gärningen skett, därefter inträdde preskription för brottet. Det ska påpekas att riksdagarna i enlighet med 49 § GRF skulle sammanträda vart femte år.⁷⁷

3.2.3.2 Dömande organ

Prövningen gjordes av Riksrätten som dömde som första och enda instans samt hade en obegränsad territoriell kompetens. Som huvudregel skulle Riksrätten sammanträda i Stockholm men det kunde även ske på annan plats. Riksrättens rättegångsförfarande följde i det stora hela den allmänna straffprocessen bland annat innebar det att den tilltalade som huvudregel skulle personligen inställa sig.⁷⁸ Riksrätten var

⁷³ Reuterskiöld (1924) s. 177.

⁷⁴ Riksdagsordning 10 februari 1810.

⁷⁵ Svedelius (1856) s. 339–341.

⁷⁶ Ibid s. 342 f.

⁷⁷ Naumann (1884) s. 234.

⁷⁸ Fahlbeck (1924) s. 12 f, 15, 64 & 66.

skyldig att döma i ett mål. Domen vann laga kraft vid dess avkunnande.⁷⁹ Riksrättens tolkning av en lagbestämmelse hade ingen bindande verkan vid senare riksprocesser eller för andra domstolar.⁸⁰

Riksrättens sammansättning stadgades i 102 och 106 §§ GRF. I domarkåren ingick följande personer: Presidenten i Svea hovrätt som Riksrättens ordförande, presidenterna i rikets kollegier, de fyra efter tjänstetid äldsta justitieråden, högste befälhavaren för de i Stockholm tjänstgörande trupperna, högsta befälhavaren för den i Stockholm förlagda flottan, de två äldsta råden i Svea hovrätt och det äldsta rådet i rikets kollegier. I mål mot justitieråd byttes de fyra justitieråden ut mot de fyra till tjänstetid äldsta statsråden. 1909 skapades Regeringsrätten och lagen ändrades då till att fyra regeringsråd skulle döma i mål mot justitieråd respektive fyra justitieråd i mål mot regeringsråd.⁸¹ Riksrätten behövde minst tolv ledamöter för att vara domför. Ersättare saknades. Riksrätten var således ämbetsmannabaserad med tre olika grenar: en juridisk, en militär och en administrativ. När det med tiden blev oklart vilka rikets kollegier var blev även Riksrättens sammansättning oklar.⁸² Oklarheten försökte lösas i doktrinen vilket jag kommer redogöra för under avsnittet som följer.

Riksrätten skulle pröva sin egen behörighet *ex officio* innan prövningen skulle ske av målet i sak. Riksrätten skulle även undersöka om dess ledamöter var att anse som jäviga eller hade laga förfall. Det har diskuterats om det skulle anses som jäv att vara ledamot av både Riksrätten och KU. Vid 1834–1835 års riksriksrätt ansåg en riksriksrättsledamot som också var ledamot av KU sig jävig och blev entledigad. Fahlbeck gjorde däremot bedömningen att det inte torde vara jäv om en ledamot av Riksrätten också var ledamot av KU. Att Riksrättens ledamöter saknade ersättare framhöll Fahlbeck som en brist i lagstiftningen eftersom det skulle kunna innebära att om tillräckligt många ledamöter jävade ut sig blev Riksrätten inte domför.⁸³ Naumann ansåg att problemet kunde lösas genom att ersättare hämtades bland ledamöternas yngre kollegor.⁸⁴

3.2.3.3 Tolkningen av Riksrättens sammansättning

Vid den första riksriksrätten 1818 uppkom en diskussion om vilka rikets kollegier som avsågs i 102 § GRF och vilka ledamöter Riksrätten således skulle bestå av. Riksrätten bestämde då att sju myndigheter skulle

⁷⁹ Fahlbeck (1924) s. 68 f.

⁸⁰ Naumann (1884) s. 288.

⁸¹ Reuterskiöld (1924) s. 173.

⁸² Brusewitz (1938) s. 288–291.

⁸³ Fahlbeck (1924) s. 14, 43 f. & 46 f.

⁸⁴ Naumann (1884) s. 213.

anses omfattas: krigskollegium, förvaltningen av sjöärenden, kammarkollegium, statskontoret, bergskollegium, kommerskollegium och kammarrätten. Detta satte praxis för de fyra senare riksätterna och innebar att Riksätten bestod av 23 ledamöter.⁸⁵ Av dessa var 15 *oavsättliga* vilket innebar att de endast kunde avskedas genom dom i enlighet med 36 § GRF. Övriga åtta var *avsättliga* vilket innebar att kungen kunde avskeda dem efter eget tycke i enlighet med 35 § GRF.⁸⁶

De myndigheter vilka från början ansågs som rikets kollegier kom över tid att förändras, byta namn eller försvinna vilket vållade problem avseende bedömningen kring Riksättens sammansättning. 1924 gjorde Fahlbeck ett försökt att fastställa vilka som skulle utgöra Riksätten vid den tiden. Han undersökte noga vilka myndigheter som grundlagsstiftarna borde ha avsett med rikets kollegier 1809 och försökte med det som grund besvara frågan vilka myndigheter och myndighetspersoner som omfattades på 1920-talet. Fahlbeck räknade det till följande: arméförvaltningen, marinförvaltningen, kammarkollegium, statskontoret, kommerskollegium och kammarrätten. Vidare gjordes även en tolkning av vilka befattningshavare i dessa myndigheter som skulle omfattas. Fahlbeck menade bland annat att arméförvaltningen endast skulle företrädas av en representant i Riksätten.⁸⁷

Reuterskiöld undersökte Riksättens sammansättning samma år som Fahlbeck. Han var osäker på hur sammansättningen skulle förstås och räknade antalet ledamöter i Riksätten genom olika resonemang till 19 eller 22. Naumann resonerade 1884 kring vilka myndigheter som skulle avses med rikets kollegier och räknade dessa till sex, det vill säga färre än den praxis som gavs 1818 men samma antal som Fahlbeck vidhöll fyra årtionden senare.⁸⁸

3.2.4 Riksättsförhandlingarna 1818, 1823, 1834–35, 1840–42 och 1854

I den första riksätten 1818 beslutade KU om åtal mot statsrådet Rudolf Cederström. Efter föredragning av denne inför kungen i kommandomål, vilka var mål där kungen i egenskap av överbefälhavare kunde besluta utan att sammankalla statsrådet, hade det utfärdats en instruktion för kustbevakningen att svenska fartyg som anlände Sverige från utlandet skulle bordas och lasten skulle kontrolleras. Om lasten verkade innehålla otillåtet smuggelgods skulle fartyget föras iland och där kontrolleras vidare. En sådan kontroll hade skett mot fartyget Neptunus. Väl i hamn bedömde Sjötullrätten att något otillåtet gods inte funnits

⁸⁵ Fahlbeck (1924) s. 17 & 23.

⁸⁶ Svedelius (1856) s. 522.

⁸⁷ Fahlbeck (1924) s. 17, 37–39.

⁸⁸ Naumann (1884) s. 212; Reuterskiöld (1924) s. 173 f.

ombord och att det inte heller begåtts några andra fel. Rederiet krävde därefter ersättning för den skada som uppkommit på grund av förfarandet. Åklagaren menade att instruktionen inte hade tillkommit på rätt sätt. Lagstiftning på området var tvungen att ske i föredragande inför statsrådet, inte i kommandomål för enbart kungen. Cederström bestred ansvar. Riksrätten röstade om domen vid sammanträde 23 juli och Riksrätten beslöt då att Cederströms agerande varit otillåtet och att påföljden inte skulle bestämmas i enlighet med AnsvL utan enligt allmän lag. Påföljden bestämdes till skadestånd åt rederiet samt böter. Den 27 juli sammanträdde dock Riksrätten på nytt. Två ledamöter hade då ändrat sig och röstade för en friande dom. Dessa två ändrade majoriteten i KU och när domen avkunnades 30 juli frikändes Cederström därför.⁸⁹

Hedin har påpekat att Cederström var kungens gunstling. Den ena ledamoten Carlberg som ändrade sig hade vid den första omröstningen utförligt angett sina synpunkter för en fällande dom. Även den andre ledamoten Askegren hade instämt i en utförlig redogörelse till varför Cederström skulle fällas till ansvar. Båda hade dock efter närmare prövning ändrat sig. Hedin påpekar att starka krafter således måste påverkat Carlberg och Askegren att ändra åsikt i frågan. Askegren blev senare adlad av kungen. De båda ledamöterna fick i folkmun namnet *justeringsråden*. Hedin påpekar vidare att KU:s ordförande von Essen som röstat för åtal efter domen blev avsatt från sin tjänst som generalbefäl. Vidare har Hedin anfört att riksrättsledamoten von Otter, vars åsikt att fälla Cederström var känd, entledigades från sin befattning i försvaret och förflyttades till Norge innan Riksrätten hunnit hålla sin första omröstning i målet.⁹⁰

Vid den andra riksrätten 1823 beslutande KU om åtal mot statssekreteraren B.C. Qviding som varit föredragande i mål inför kungen. KU menade att Qviding genom föredragning tillstyrkt kungen att öka anslagen till försvaret då det säkerhetspolitiska läget i Europa gjorde detta nödvändigt. De ökande anslaget gick över den budget vilken var fastställd av riksdagen. Åklagaren hänvisade till 5 § AnsvL. Svaranden bestred ansvar. Qviding frikändes av Riksrätten.⁹¹

⁸⁹ Hedin (1904) s. 147 f.; Naumann (1884) s. 261–266.

⁹⁰ Hedin (1904) s. 147 f.

⁹¹ Naumann (1884) s. 267–269 & 273 f.

Vid den tredje riksriätten 1834–1835 beslutade KU att åtala sju statsråd, hovkanslern och föredragande statssekreterare. Riksdagen hade vid tidigare riksdag fattat beslut om att staten skulle uppta ett lån och att dessa pengar sedan i sin tur skulle utlånas mot inteckning i statliga jordegendomar. Vid senare tillfälle hade riksdagen bytt inställning och förklarat det tidigare beslutet upphävt. De åtalade personerna i statsrådet hade inför kungen tillstyrkt att denne inte skulle ta hänsyn till riksdagens ändrade inställning utan utföra beslutet om lånet. KU ansåg att detta förfarande var lagstridigt. Svarandena bestred ansvar. Riksriätten ogillade åtalet och de tilltalade friades.⁹²

Vid den fjärde riksriätten 1840–1842 åtalades 18 personer vilka var såväl sittande som före detta statsråd och andra föredraganden inför Riksriätten. Enligt åtalet skulle de ha tillstyrkt kungen att fatta 31 olika beslut som stod i strid med 87 § RF om vilka lagstiftningsbefogenheter som tillföll kungen respektive riksdagen. Svarandena bestred åtalet. Åklagaren hänvisade inte till någon reglering i AnsvL. De svarande menade att så var nödvändigt. Riksriätten delade denna uppfattning och anförde att för sådana överträdelser som inte stadgades i AnsvL kunde Riksriätten inte fälla till ansvar, Riksriätten skulle inte ens i sådana fall ta upp målet till vidare prövning av sakfrågan. De tilltalade friades således.⁹³

Den sista Riksriätten trädde i funktion 1854. Då åtalade KU åtta personer i statsrådet för att ha tillstyrkt kungen att ifrågasätta och inte verkställa ett av riksdagen fattat beslut avseende räntor. Svarandena bestred ansvar. Riksriätten menade att JO inte hade åberopat tillämpbara lagrum för vilka brott mot AnsvL hade begåtts. Med den argumentationen ogillade Riksriätten åtalet och de tilltalade friades.⁹⁴ Hedin har hävdats att dåvarande JO, vilken han påstår var en originell person, överhuvudtaget inte hade delat KU:s uppfattning avseende åtalets väckande. Han hade däremot inte avsagt sig sitt uppdrag utan istället utfört åtalet på ett ofullständigt sätt.⁹⁵ Hedin uttryckte det som att JO ”vred sig som en mask under fullgörandet av sitt uppdrag”⁹⁶.

⁹² Naumann (1884) s. 274–279.

⁹³ Ibid. s. 279–284.

⁹⁴ Ibid. s. 284–287.

⁹⁵ Hedin (1904) s. 152–153.

⁹⁶ Ibid. s. 153.

3.2.5 Regelverkets tillämpning i praktiken

De regleringar anseende statsrådets ansvar som grundlagsstiftarna sett som fundamentet i GRF:s maktindelning fungerade inte som det var tänkt. Den tanke på maktindelning som huvudsaklig betydelse för statsskicket med en uppdelning mellan riksdag och kung blev snart efter GRF omodern. Runt om i Europa växte istället fram tankar om parlamentarism, där regeringen skulle utgå från riksdagen istället för att separeras från den. En opposition mot kungen växte fram även i Sverige med krav på att statsråden skulle hamna under riksdagens inflytande. Kungen var av en annan åsikt och när dessa tankar fick majoritet i riksdagen tog riksdagsmajoriteten till de medel som fanns att tillgå genom 106 § GRF. Regelverket användes som ett politiskt vapen under en rättslig skepnad.⁹⁷

Tanken var att regeringsärenden skulle tas upp till diskussion mellan kungen och statsråden och att denna diskussion skulle framgå av protokollen. Praktiken blev däremot en annan. Endast besluten togs upp i protokollen medan eventuella diskussioner fördes utanför protokollen. Under GRF:s första 50 år var det dessutom vanligt att statsråden frekvent använde sig av sin reservationsrätt. Ibland kunde reservation ske från samtliga statsråd. Detta agerande urholkade ansvarsutkrävandet då det ledde till att ingen var ansvarig för det fattade beslutet.⁹⁸

Efter riksprocesserna 1818–1854 väckte KU aldrig åtal inför Riksrätten igen. Det diskuterades däremot även vid senare tillfällen men åtalströskeln verkar med tiden ha blivit allt högre. 1883 uttryckte Hedin att ingen längre skulle tro att riksriktssystemet skulle träda i funktion: ”Hvem skulle numera tänka på vårt grundlagsbud om riksrikt annorlunda än som en vittrad fornlämning i vår författning?”⁹⁹. Malmgren uttryckte det 1941 som att parlamentarismen innebar att ett KU var obenäget att åtala partikamrater till den grad att Riksrätten endast torde aktualiseras vid ett misslyckat statskuppöversök.¹⁰⁰

I efterdyningarna till Wennerströmmaffären diskuterades frågan om åtal mot statsråd. Stig Wennerström var anställd inom försvaret och lämnade under 1950-talet ut svenska försvarshemligheter till Sovjetunionen. Efter att SÄPO börjat fatta misstankar om Wennerströms agerande omplacerades han till utrikesdepartementet där hans spioneri fortsatte. Han greps och dömdes 1964 till livstids straffarbete och avsättning.¹⁰¹ Affären blev en politisk skandal där diskussionen kretsade kring främst kring de

⁹⁷ Fahlbeck (1924) s. 320 f.

⁹⁸ Brusewitz (1938) s. 278 f.

⁹⁹ Hedin (1904) s. 142 f.

¹⁰⁰ Malmgren 2 (1941) s. 396.

¹⁰¹ Nationalencyklopedin Wennerström.

ansvariga statsrådets ageranden. Två kommissioner¹⁰² tillsattes. KU diskuterade möjligheten att ställa statsråd inför rätta enligt 106 § GRF men röstade enhälligt emot detta förfarande, trots att utskottet framhöll att Wennerströmaffären var det allvarligaste spionfallet som skett i Sverige i modern tid. KU lämnade däremot anmärkning i enlighet med 107 § GRF.¹⁰³ Under en riksdagsdebatt 1964 uttryckte Högerpartiets ordförande Gunnar Heckscher att affären visade på de stora svagheter vilka fanns i systemet för ansvarsutkrävande av statsråd. Han uttryckte att det dåvarande regelverket var ”oändligt tungrott”¹⁰⁴.

¹⁰² SOU 1964:15 & SOU 1964:17.

¹⁰³ KU 1964:21 s. 21 & 30–33.

¹⁰⁴ Riksdagens protokoll 1964:29 s. 71.

4. Regleringen av statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen i 1974 års regeringsform

4.1 Regelverkets historiska framväxt

Regelverket för statsrådets rättsliga ansvar förblev i det närmaste oförändrat under 150 år. Under lång tid framfördes däremot idéer om att regelverket borde förändras. I första hand gällde förslagen ändring av AnsvL genom att fler brott borde kunna leda till ansvar samt en förändrad Riksrätt där domstolens sammansättning skulle få en ökad legitimitet och ett större oberoende. Under följande avsnitt kommer det redogöras för flera av de förslag som lades fram. Först diskuteras tiden från den första riksrätten fram till 1950-talet och därefter de olika förslag under 1900-talets mitt vilka ledde fram till dagens reglering.

4.1.1 Förslag vilka inte blev verklighet 1818–1950

Vid 1818 års riksdag föreslog KU att Riksrättens sammansättning skulle ändras så att alla domstolens ledamöter skulle ha en juridisk kompetens. Det skulle göras genom att endast de kollegier vilka hade egen domsrätt i ärenden skulle få ha ledamöter i Riksrätten. Två av de sju kollegierna borde därför fråntas sin plats i Riksrätten föreslog KU. Förslaget avslogs.¹⁰⁵

Synen på Riksrättens sammansättning förändrades under de närmsta årtionden som följde. Vid 1840–1841 års riksdag föreslog KU på nytt en reform av Riksrättens sammansättning. Förslaget ingick i en större författningsreform där även förslag framfördes om att ståndsriksdagen skulle ersättas av en tvåkammarriksdag. Riksrätten föreslogs ha en sammansättning om dels juristdomare, fyra justitieråd från HD samt presidenten i Svea hovrätt som Riksrättens ordförande (dock utan rösträtt), dels politiskt valda lekmannadomare vilka skulle utgöras av åtta ledamöter från riksdagens andra kammare. Riksdagsledamöterna skulle utses genom lottdragning för att undvika att partitillhörighet fick betydelse i dömandet. Förslaget om såväl Riksrättens sammansättning som en tvåkammarriksdag avslogs av riksdagen.¹⁰⁶ Vid 1850–1851 och 1859–1860 års riksdagar togs tanken om politiskt valda ledamöter i Riksrätten upp av en minoritet inom KU reservationsvis.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Svedelius (1856) s. 531.

¹⁰⁶ Ibid. s. 531–534.

¹⁰⁷ KU 1899:20 s. 5.

Vid såväl 1840–1841 års riksdag som 1844–1845 års riksdag la lagutskottet fram förslag om att reformera AnsvL. Bland annat avsågs att i 5 § göra ett tillägg vilket tydliggjorde att brott i tjänsten, även de som föreskrevs i grundlag och allmän strafflag, skulle generera ett rättsligt ansvar för statsråden vilket var i enlighet med ordalydelsen av 106 § GRF. Vid båda tillfällena godkändes förslaget av tillägg i 5 § AnsvL av bonde- och borgarståndet men inte av präste- och adelsståndet och förslaget föll därför. Vid det första tillfället godkändes övriga förslag till ändringar av AnsvL av riksdagen men dessa fick inte kungens godkännande och således föll även övriga ändringsförslag.¹⁰⁸

Svedelius diskuterade Riksrättens sammansättning 1856. Svedelius poängterade att det faktum att Riksrätten var en domstol med endast tjänstemän var ett unikt system för tiden där andra länder också hade en del ledamöter som var politiskt valda. Svedelius menade att den svenska Riksrätten valt att lägga vikt vid den särskilda sakkännedom som tjänstemän från olika områden i förvaltningen förväntades besitta. Svedelius gjorde bedömningen att grundlagstiftarna fruktat att en politisk representation skulle agera osakligt och efter eget godtycke i högre grad än tjänstemän. Vidare ansåg Svedelius att de dåliga erfarenheterna från frihetstidens riksdagsstyre som ledde fram till Gustav III envælde hade spelat in i bedömningen. Svedelius ansåg att det var problematiskt att inte alla Riksrättens ledamöter var oavsättliga, att den juridiska grenen var i minoritet och att Göta hovrätt och Hovrätten över Skåne och Blekinge saknade representation.¹⁰⁹

Lagutskottet menade 1875 att lagstiftningen avseende AnsvL borde förändras efter att detta föreslagits genom motion¹¹⁰. Lagutskottet föreslog att AnsvL skulle behållas, att reformer borde göras men inte i högre utsträckning än vad som var behövligt. En ledamot framförde genom reservation att han ville gå längre och upphäva AnsvL eller reformera den i högre grad.¹¹¹ Förslaget godkändes i huvudsak av riksdagens första kammare men avslogs av andra kammaren och förslaget föll således.¹¹² 1888 lyftes åter frågan genom motion om att förändra AnsvL, denna gång med förslag om ändring av preskriptionstiden i 11 §. Lagutskottet ansåg att en översyn av hela lagen var påkallad men menade att en förändring av enbart preskriptionen inte var nödvändig.¹¹³

¹⁰⁸ KU 1952:24 bilaga s. 8.

¹⁰⁹ Svedelius (1856) s. 523 & 526–530.

¹¹⁰ Motion 1875:12.

¹¹¹ Lagutskottet 1875:24 s. 9–16.

¹¹² KU 1952:24 s. 8.

¹¹³ Lagutskottet 1888:19 s. 1 f.

Motioner¹¹⁴ framställdes 1895 och 1897 med förslag att ändra Riksrättens sammansättning till att i mål mot statsråd endast bestå av juristdomare. Vid det första tillfället där ett flertal andra lagändringar, bland annat införande av en Regeringsrätt också föreslagits avstyrkte KU förslagen i dess helhet. Vid det andra tillfället uttalade sig KU specifikt om Riksrättens sammansättning. KU:s majoritet ansåg att det saknades tillräckliga skäl för en ändrad sammansättning av Riksrätten och avtog därför förslaget. Ett flertal av KU:s ledamöter var däremot positiva till förslaget och reserverade sig.¹¹⁵

1899 prövade KU på nytt frågan om Riksrättens sammansättning efter att motioner¹¹⁶ lämnats med dels förslag på en Riksrätt med enbart juristdomare, dels med förslag på en Riksrätt med delvis politiskt valda ledamöter. Gällande frågan att ha politiskt valda ledamöter i Riksrätten ställde sig KU kritiskt. KU framhöll att politiskt valda ledamöter förvisso fanns i andra länders Riksrätter men påpekade att:

Hvad åter angår erfarenheterna i de länder, der politiska element äro mer eller mindre förhärskande i riksrätten, så hafva dessa ingalunda alstrat en sådan belåtenhet med denna anordning, att deraf kunna hemtas tillräckliga skäl att frångå vårt eget system för att efterbilda utlandets.¹¹⁷

Därutöver ansåg KU att det av principiella skäl var olämpligt att riksdagen som beslutade om åtal också skulle tillsätta de ledamöter som skulle vara med i dömandet. KU föreslog istället en ändring av Riksrättens sammansättning. Argumentationen gällde 102 § GRF som berörde mål mot justitieråd och inte statsråd. Riksrättens sammansättning skulle bli mer juridisk och inte längre innefatta förtroendeämbetsmän från myndigheterna. KU argumenterade för att en förändring var behövt bland annat eftersom myndigheterna genomgått en rad förändringar sedan 1809 bland annat avseende deras domsrätt och att myndighetscheferna därför numera var mindre lämpliga som ledamöter av Riksrätten.¹¹⁸ Förslaget godkändes av riksdagens första kammare men röstades ned av andra kammaren.¹¹⁹

Motionsvis framfördes 1917 ännu en gång förslag om en ändrad riksriktssammansättning, denna gång av riksdagsledamöter från arbetarrörelsens partier. Den ena delen av förslaget innebar att införa en ny specialdomstol, Landsrätten där majoriteten av ledamöterna skulle vara politiskt valda. Denna domstol

¹¹⁴ Motion 1895:157; Motion 1897:159.

¹¹⁵ KU 1895:3; KU 1897:8.

¹¹⁶ Motion 1899:232; Motion 1899:253.

¹¹⁷ KU 1899:20 s. 5.

¹¹⁸ KU 1899:20 s. 5–8.

¹¹⁹ KU 1952:24 bilaga s. 15.

skulle pröva mål mot domare och åklagare. Den andra delen av förslaget avsåg att förändra Riksrättens sammansättning. Riksrätten skulle bestå av dels sju yrkesdomare från hovrätterna och HD, dels åtta politiskt valda domare, två lagfarna och sex lekmän. De skulle väljas av riksdagen för en treårsperiod.¹²⁰ KU avstyrkte förslaget. Motionen¹²¹ framställdes igen i huvudsak oförändrad 1920 och avstyrktes av KU även denna gång. KU delade dock åsikten vid båda tillfällena att det regelverk som fanns var otillfredsställande. Vid det senare tillfället menade KU att det borde övervägas om Riksrätten framöver skulle ha lekmanndomare vid sidan av juristdomarna och tjänstemännen. KU ansåg däremot inte någon ändring som brådskande utan menade att en översyn kunde göras av regelverket i samband med utredningen av ändringar i det allmänna rättegångsförfarandet som skulle överse om lekmanndomare skulle införas i det ordinarie domstolssystemet. Denna argumentation vidhölls under senare riksdagsdebatt om frågan.¹²²

Fahlbeck diskuterade Riksrätten 1924 i hans doktorsavhandling i ämnet och ansåg att en snar reform var behövlig. Fahlbeck ansåg att det var viktigt att statsråden kunde ställas till rättsligt ansvar för sina handlingar i tjänsten och att en effektiv domstol krävdes för att pröva dessa frågor. Fahlbeck diskuterade bland annat riksriättsregelverket i den finska regeringsformen från 1919 som en möjlig vägledning vid en översyn av det svenska regelverket. Till skillnad från i Finland ansåg Fahlbeck däremot att Riksrätten enbart borde bestå av juristdomare, som skulle vara oavsättliga.¹²³

4.1.2 Förslag, lagstiftning och reformer 1950–2010

4.1.2.1 KU:s utredning 1952

Som beskrivits framfördes under en lång tid förslag till ändringar av regelverket kring statsrådets rättsliga ansvar utan framgång. Under 1950-talet startade dock den rad av utredningar vilka så småningom ledde fram till dagens reglering. 1951 framfördes genom motion förslag, från riksdagsledamöter vilka representerade både Socialdemokraterna, Folkpartiet och Högerpartiet, att AnsvL skulle förändras.¹²⁴ Med motionen som grund tillsatte KU en egen utredning¹²⁵ av regelverket.

¹²⁰ Motion 1917:436 s. 15–20.

¹²¹ Motion 1920:146.

¹²² KU 1917:33; KU 1920:41; Riksdagens protokoll 1920:56 s. 44.

¹²³ Fahlbeck (1924) s. 323–325.

¹²⁴ Motion 1951:152.

¹²⁵ *Promemoria angående dechargeförfarandets reformering* KU 1952:24 bilaga.

Utredningen menade att även om regelverket inte hade tillämpats på närmare hundra år så var det inte uteslutet att statsråd skulle kunna missbruka sin ställning. Utredningen pekade framförallt på risken att ett statsråd skulle missbruka sin tjänst för egen ekonomisk vinning. Utredningen lyfte även fram risken för brott i tjänsten med politiska motiv vilka hade diskuterats i Sveriges grannländer efter andra världskriget.¹²⁶

Utredningen ansåg att utgångspunkten var att samma regler skulle gälla för statsråd som för övriga tjänstemän. För statsråd skulle dock enbart brott av grov beskaffenhet innebära ett rättsligt ansvar. Utredningen diskuterade tre olika förslag på möjliga ändringar av regelverket där AnsvL antingen kunde upphävas eller ändras. De två förslag som utredningen föreslog innebar att alla brott i tjänsten skulle kunna generera ett rättsligt ansvar i enlighet med den allmänna strafflagen. Det tredje förslaget vilket förkastades av utredningen var att lagtexten skulle moderniseras men att fortsatt endast de brott som redan upptogs i AnsvL skulle kunna aktualisera ett rättsligt ansvar. Vidare föreslogs att preskriptionstiden skulle förlängas. Systemet med KU som beslutsfattare av åtal, JO som åklagare och Riksrätten som domstol föreslogs behållas. Riksrättens sammansättning var enligt utredningen oklar och behövde ses över. Utredningen ställde sig tveksam till om det var påkallat med politiskt valda ledamöter i Sverige då det politiska ansvaret kunde utkrävas på annat sätt. Vidare menade utredningen att det kunde diskuteras om inte Riksrätten skulle bestå av enbart juristdomare, samtidigt framhölls att en allmän förvaltningsexpertis inte heller kunde fränkännas betydelse.¹²⁷

KU diskuterade utredningens förslag 1952 och menade att det nuvarande regelverket var otillfredsställande, föråldrat och i behov av förändring. KU framhöll flera olika delar i lagstiftningen som problematiska. Den tolkning av 6 § AnsvL som gjorts av den sista riksrätten innebar att endast ett fåtal brott statsråd kunde begå var straffbara. Preskriptionstiden för brotten var för kort och den allmänna uppfattningen att åtal endast kunde byggas på uppgifter i statsrådsprotokollen var problematisk. Dessutom framhölls att regelverkets ofullständighet innebar att Sverige inte uppfyllde sina åtaganden enligt Förenta nationernas folkmordskonvention¹²⁸. Propositionen som¹²⁹ gällde ratifikation av konventionen hade framhållit att det var oklart hur 5 § AnsvL skulle tolkas och således hur stor omfattningen av statsråds ansvar var. Vidare menade KU att även om regelverket troligen skulle

¹²⁶ KU 1952:24 bilaga s. 11.

¹²⁷ Ibid. s. 11–16.

¹²⁸ *Förenta Nationernas konvention om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord*. Undertecknades av Sverige 1949.

¹²⁹ Prop. 1952:71 s. 11.

tillämpas endast i undantagsfall var det behövligt att det var fungerande. Utskottet tog däremot inte ställning till förslagen utan ansåg att regelverket borde utredas vidare av regeringen. Vid en sådan utredning ansåg KU så borde utöver AnsvL:s tillämpning även Riksrättens sammansättning ses över.¹³⁰ Riksdagen följde KU:s linje och hemställde att regeringen skulle tillsätta en förutsättningslös utredning av statsrådets ansvar.¹³¹

4.1.2.2 Straffrättskommittén 1953

Straffrättskommittén tilldelades av regeringen uppgiften att utreda statsråds rättsliga ansvar. Straffrättskommittén hade sedan 1937 utrett förslag till lagändringar på det straffrättsliga området och 1953 presenterades förslag till en ny brottsbalk. Straffrättskommittén ansåg att regelverket avseende statsrådets rättsliga ansvar behövde förändras och som utgångspunkt skulle samma ansvar gälla för dem som för övriga tjänstemän. Preskriptionstiden borde gälla i enlighet med allmänna regler och alla åtgärder från statsråden, inte bara de som framkom i statsrådsprotokollen, borde generera ansvar. Vissa specialregler ansågs däremot påkallade. Bland annat skulle riksdagen i plenum eller något av dess utskott ansvara för beslutet om åtal likt tidigare. Straffrättskommittén bedömde vidare att regelverket kring statsråds ansvar och Riksrättens sammansättning krävde en mer genomgripande bearbetning för att få en lösning och att flera av dessa frågor föll utanför det egna uppdraget.¹³²

4.1.2.3 Författningsutredningen 1963 med tillhörande remissyttranden

Regeringen tillsatte 1954 en utredning som fick i uppdrag att göra en översyn av och föreslå ändringar av hela det konstitutionella systemet. Regeringen ansåg att författningen behövde moderniseras bland annat med anledning av att den politiska sedvänjan lett till att GRF i flera fall förlorat sin praktiska betydelse. Regeringen framhöll att riksdagen under en tid framställt krav på reformer varvid regelverket avseende statsrådets rättsliga ansvar särskilt lyftes fram.¹³³ Utredningen, vilken fick namnet författningsutredningen, presenterades 1963. Arbetet hade tagit längre tid än planerat då utredarna stegvis nått insikten att partiella reformer inte var tillräckliga utan att en helt ny författning behövdes med det demokratiska systemet som utgångspunkt.¹³⁴

¹³⁰ KU 1952:24 s. 2–5.

¹³¹ Riksdagens skrivelse 1952:266.

¹³² SOU 1953:14 s. 341.

¹³³ SOU 1963:17 s. 7–9 & 13.

¹³⁴ Ibid. s. 29, 32 & 38.

Författningsutredningen föreslog flera ändringar av regelverket för statsråds rättsliga ansvar. Det grundläggande systemet med KU som beslutsfattare av åtal, JO som åklagare och Riksrätten som domstol föreslogs behållas. I övrigt skulle ett flertal ändringar göras. Då det numera var regeringen med statsråden och inte kungen som verkställde beslut skulle statsrådets ansvar kopplas till beslutsfattandet istället för till den rådgivande funktionen. KU skulle kunna granska hela tjänsteutövningen för att se om felaktigheter begåtts. Författningsutredningen delade såväl KU:s som Straffrättskommitténs uppfattning att samma regler som utgångspunkt skulle gälla för statsråd som för övriga tjänstemän. Författningsutredningen ansåg däremot att statsråd endast skulle ansvara för så grova brott att de skulle kunna leda till avsättning. Mindre allvarliga förseelser i tjänsteutövningen skulle statsråden vara rättsligt immuna mot och dessa skulle endast falla under ett politiskt ansvar genom misstroendeförklaring. Tjänstebrotten som skulle kunna aktualiseras gällde i första hand tagande av muta, brott mot tystnadsplikt och tjänstefel vilka stadgades i 20 kap. BrB. Det föreslogs vidare att KU skulle kunna inhämta JO:s bedömning och yttrande i åtalsfrågan. Även före detta statsråd skulle omfattas av ansvar. Preskriptionstiden föreslogs följa de allmänna reglerna vilket för de uppgivna tjänstebrotten innebar fem eller tio år. AnsvL föreslogs upphävas.¹³⁵

Författningsutredningen föreslog även ändringar av Riksrätten då dess sammansättning ansågs som oklar. Författningsutredningen ansåg inte att några skäl förelåg för att bevara militära befattningshavare eller tjänstemän vid de andra myndigheterna som ledamöter av Riksrätten. Med inspiration från Norge, Danmark och Finland ansåg författningsutredningen istället att Riksrätten skulle bestå av till hälften juristdomare och till hälften folkvalda domare, vilka skulle väljas proportionerligt efter riksdagens sammansättning. Förslaget avsåg en Riksrätt med 14 ledamöter: sju juristdomare vilka skulle bestå av de tre till tjänsteåren äldsta justitieråden i HD, de tre till tjänsteåren äldsta regeringsråden i Regeringsrätten samt HD:s ordförande som ordförande i Riksrätten, därutöver sju lekmannadomare valda av riksdagen för en mandatperiod om sex år. De valda ledamöterna skulle inte få vara ledamöter av riksdagen. Riksrätten skulle vara domför med tio ledamöter med lika många juristdomare som lekmannadomare. Vidare skulle en särskild riksrättslag antas med detaljer för riksrättens arbete.¹³⁶

Under remissbehandlingen framkom kritik mot att KU skulle besluta om åtal från *Föreningen Sveriges stadsfiskaler* och *Sveriges juristförbund*. Den senare anförde att det var tveksamt om KU kunde ge den objektiva behandling av åtalsfrågan som från allmän synpunkt var önskvärd eftersom en bedömning på

¹³⁵ SOU 1963:17 s. 452 f. & 456–458.

¹³⁶ Ibid. s. 285 f.

politiska grunder ansågs komma att ske. Istället borde en annan mer rättssäker lösning borde sökas. JO var kritisk till förslaget att denne skulle vara tvungen att ge sina synpunkter på åtalsfrågan om KU begärde det. JO argumenterade för att dennes bedömning skulle riskera att bli ett slagträ i den politiska debatten vilket inte sågs som önskvärt då ombudsmannarollen lämpligast hölls utanför den politiska sfären.¹³⁷

4.1.2.4 Grundlagsberedningen 1972 med tillhörande remissyttranden samt den partiella grundlagsreformen 1967 med efterföljande proposition 1968

Riksdagens partier kunde inte enas om flera viktiga författningsfrågor och därför ledde författningsutredningens förslag aldrig fram till någon ny grundlag. Istället tillsatte regeringen en ny utredning 1966 som fick namnet grundlagsberedningen ("GLB") vilken presenterade sitt förslag till ny författning 1972.¹³⁸

GLB anslöt sig till tidigare uppfattningar om att det var nödvändigt med ett regelverk som gjorde det möjligt att utkräva ett rättsligt ansvar av statsråden. För detta skulle det finnas särskilda regler. GLB:s åsikt var att statsråden "ofta ställs inför situationer som inte har full motsvarighet för andra tjänstemän vidkommande"¹³⁹. Vidare menade GLB att statsråden inte i samma utsträckning som andra tjänstemän kunde få vägledning i sitt handlande från lag eller andra rättsgrundsatser. Med det i beaktande menade GLB att det var rimligt att gränsen för rättsligt ansvar för statsråden kunde vara en annan än för tjänstemän generellt och att intressekollisioner oftare kunde tänkas tala för straffrihet än straffbarhet för statsrådets del. Av den anledningen bedömde GLB att prövningen av åtalsfrågan inte borde handläggas av Åklagarmyndigheten utan att KU istället fortsatt vore lämpligt organ. Åtalet skulle utöver att bygga på granskningen av regeringens protokoll även kunna bygga på andra uppgifter föreslog GLB. JO skulle förslagsvis vara behjälplig vid utredningen av brottet men inte uttala sig i åtalsfrågan.¹⁴⁰

Det särskilda regelverket skulle enligt GLB tillämpas för brott som begåtts genom tjänsteutövningen då ett statsråds agerat med "de särskilda befogenheter som tillfaller honom såsom ledamot av regeringen"¹⁴¹. Det skulle kunna handla om brott som sker vid regeringssammanträden, vid handläggning av ärenden eller vid kontakt med myndigheter och andra stater. GLB föreslog vidare att

¹³⁷ SOU 1965:34 s. 60.

¹³⁸ SOU 1972:15 s. 3 f.

¹³⁹ SOU 1972:15 s. 205.

¹⁴⁰ Ibid. s. 205 & 207.

¹⁴¹ Ibid. s. 205.

rättsligt ansvar endast skulle gälla för grova uppsåtliga brott vilka inneburit ett grovt åsidosättande av tjänsteplikten. För mindre allvarliga förseelser föreslogs att det skulle finnas en rättslig immunitet. GLB menade att exempelvis mutbrott och brott mot tystnadsplikt skulle falla utanför regleringen eftersom dessa svårligen skulle kunna begås genom handlande i tjänsten. Bestämmelsen skulle inte vara något självständigt straffstadgande utan brott skulle behöva begås mot annan lagstiftning för att regleringen skulle aktualiseras. Även regler i grundlag skulle kunna ha betydelse vid tolkning av omfattningen av allmänna straffregler.¹⁴²

Avseende påföljden föreslog GLB att statsråd inte längre skulle kunna dömas till avsättning. Det var i enlighet med förslagen från Ämbetsansvarsutredningen (mer om det i avsnittet som följer) som innebar att avsättning som påföljd skulle försvinna för alla tjänstemän. GLB menade att det fick antas att ett statsråd som dömdes för ett brott i tjänsten skulle avgå frivilligt eller entledigas av statsministern. I enlighet med de framlagda förslagen skulle AnsvL upphävas.¹⁴³

GLB föreslog vidare att behålla men reformera Riksrätten med argumentationen att ”Den ställning som de nämnda befattningshavarna intar i det konstitutionella systemet gör det emellertid mindre lämpligt att låta sådana åtal prövas av allmän domstol”¹⁴⁴. GLB ansåg det vara av betydelse att Riksrätten bestod av ledamöter med hög juridisk kompetens samt ledamöter som hade ett allmänt medborgaromdöme med erfarenhet från samhälllig verksamhet. Förslaget som GLB la fram innebar att Riksrätten skulle bestå av tre juristdomare och tre lekmannadomare. Eftersom Riksrätten skulle pröva mål mot domarna i HD och Regeringsrätten ansåg GLB det lämpligt att Riksrätten bestod av domare från hovrätterna. Ordförande i Riksrätten föreslogs vara presidenten i Svea hovrätt och därutöver skulle juristdomarna vara de två till tjänstear äldsta råden i hovrätt eller kammarrätt. Övriga tre ledamöter skulle enligt förslaget vara valda av riksdagen, de skulle dock ej vara aktiva riksdagsledamöter. GLB framhöll att eftersom allmänna omröstningsregler skulle gälla kunde inte den juridiska eller den politiska delen av Riksrätten döma till ansvar på egen hand. Slutligen föreslogs att Riksrättens mål inte skulle kunna överklagas.¹⁴⁵

¹⁴² Ibid. s. 205–207.

¹⁴³ SOU 1972:15 s. 207.

¹⁴⁴ Ibid. s. 194.

¹⁴⁵ Ibid. s. 194 f.

De flesta remissinstanser hade inga synpunkter på förslagen. JK däremot höll inte med om GLB:s förslag avseende det rättsliga ansvarets omfattning. JK menade att statsråden borde vara underställda samma rättsliga ansvar som övriga medborgare och delade inte GLB:s uppfattning att rättslig immunitet skulle föreligga för tjänstebrott vilka inte innebar ett grovt åsidosättande av tjänsteplikten. JK argumenterade för att grova brott torde kunna begås även om det endast innebar ett ringa åsidosättande av tjänsteplikten. JK konstaterade att dessa brott enligt ordalydelsen skulle gå straffria vilket kritiserades.¹⁴⁶

Även HD hade synpunkter på GLB:s förslag. HD ansåg att den föreslagna lagtexten borde justeras så att även underlåtenhetsbrott skulle omfattas. HD ansåg vidare att mutbrott och brott mot tystnadsplikt borde omfattas av lagens tillämpningsområde. Avseende mutbrott delade Riksåklagaren denna uppfattning.¹⁴⁷

Grundlagsberedningen gav i betänkande 1967 förslag till en partiell grundlagsreform. I denna föreslogs bland annat en ändring av 6 § AnsvL för att denna inte skulle stå i strid med den nya möjligheten till misstroendeförklaring som föreslogs.¹⁴⁸ Regeringen ansåg däremot inte att någon ändring av AnsvL behövde göras i den partiella grundlagsreformen. I propositionen framhölls att även om det kunde synas som AnsvL behövde ändras för att inte formellt kollidera med de nya grundlagsreglerna så hade AnsvL inte längre någon del i den politiska eller juridiska verkligheten. Ändringar hade redan tidigare behövts men underlåtit och den praxisen ansågs kunna fortsätta.¹⁴⁹

4.1.2.5 Ämbetsansvarsutredningen 1971

Ämbetsansvarsutredningen tillsattes 1966 av regeringen för att göra en översyn av tjänstemäns rättsliga ansvar i tjänsteutövningen. Utredningen presenterade sitt förslag 1971. Ämbetsansvarsutredningen hade samrått med utredarna i GLB avseende en reform av tjänstemannaansvaret. Utredningen ansåg att det fortsatt behövde finnas ett rättligt ansvar för statsråds agerande i tjänsteutövningen men att specialregler var påkallade då statsrådets arbete ”i hög grad måste styras av politiska motiv och värderingar”¹⁵⁰. Utredningen föreslog med grund i detta att allmänna regler skulle gälla som huvudregel men med en specialprocess vid åtal och ansvarsprövning. Utredningen föreslog att det rättsliga ansvaret skulle utgå från brott där statsrådet ”grovt åsidosatt vad som åligger honom i utövningen av statsrådsämbetet”¹⁵¹.

¹⁴⁶ Prop. 1973:90 bilaga 3 s. 270 f.

¹⁴⁷ Prop. 1973:90 bilaga 3 s. 272.

¹⁴⁸ SOU 1967:26 s. 8 & 53.

¹⁴⁹ Prop. 1968:27 s. 207 f.

¹⁵⁰ SOU 1972:1 s. 158.

¹⁵¹ Ibid. s. 158.

Vidare föreslog utredningen att avsättning som brottspåföljd skulle tas bort för tjänstemän generellt och även för statsrådets del.¹⁵²

4.1.2.6 Propositionen till 1974 års RF

GLB:s förslag ledde fram till att regeringen 1973 la fram förslag om en ny författning. Departementschefen, justitieminister Lennart Geijer från Socialdemokraterna ansåg att det dåvarande regelverket var ålderdomligt och behövde förändras. Det fanns oklarheter exempelvis avseende ifall ansvar kunde uppkomma för brott vilka inte räknades upp i AnsvL, eller om åtal kunde grundas på andra uppgifter än vilka uppkommit vid granskningen av regeringens protokoll.¹⁵³

Departementschefen anförde att:

Givetvis bör inte utan starka skäl införas bestämmelser som ger en särställning åt en viss personkategori i straffrättsligt hänseende. Enligt min mening går det emellertid inte att bortse från att ledamöterna i ett lands regering stundtals måste handla under andra betingelser åt vilka det ordinarie straffrättsliga regelsystemet inte skänker tillräckligt beaktande.¹⁵⁴

Med bakgrund av det resonemanget anslöt sig departementschefen till att statsrådets rättsliga ansvar borde skilja sig från övriga tjänstemäns. Departementschefen ansåg att KU var lämpligt att som exklusivt organ pröva åtalsfrågan. KU skulle trots regeringens kollektiva beslutsfattande enligt departementschefen även kunna pröva hur stort ansvar ett enskilt statsråd haft i ett beslut.¹⁵⁵ Departementschefen ansåg att regelverkets tillämpningsområde skulle avse gärningar vilka ”ingår som led i själva utövningen av statsrådstjänsten och som alltså kan tänkas vara styrda av politiska motiv och värderingar”¹⁵⁶.

Vidare skulle en formulering av lagtexten väljas som även innefattade underlåtenhetsbrott, vilket HD anförde i sitt remissvar. Departementschefen delade däremot inte HD:s åsikt att mutbrott skulle innefattas i tillämpningsområdet. Men han påpekade att genom regleringen i 19 kap. 6 § rättegångsbalken skulle prövning av sådana brott som inte begåtts i tjänsten men som stod i nära samband med dessa kunna prövas i samma process. Vidare anförde departementschefen att åtal skulle kunna drivas även mot före

¹⁵² SOU 1972:1 s. 3 f. & 157–159.

¹⁵³ Prop. 1973:90 s. 417 & 421.

¹⁵⁴ Ibid. s. 421.

¹⁵⁵ Ibid. s. 421 & 424.

¹⁵⁶ Ibid. s. 423.

detta statsråd och att talan om skadestånd skulle kunna tas upp i samband med brott eller om KU annars medgett det. Departementschefen framförde också att avsättning inte längre behövdes som påföljd då riksdagen genom misstroendeförklaring kan skilja ett statsråd från sin tjänst.¹⁵⁷ Departementschefen anförde vidare att ”I praktiken kan man räkna med att ett statsråd frivilligt eller efter ingripande från statsministern avgår om han döms för ett allvarligare brott”¹⁵⁸.

Avseende Riksrätten ifrågasatte departementschefen GLB:s slutsats. Han ansåg att ”en allmän princip bör vara att specialdomstolar inrättas bara om tungt vägande skäl föreligger”¹⁵⁹. Med argumentationen att Riksrätten som departementschefen uttryckte det ”inte fungerat sedan 1854”¹⁶⁰ och då det fanns anledning att anta att en Riksrätt framöver mycket sällan eller aldrig skulle användas fanns anledning att överväga om tillräckligt tungt vägande skäl förelåg för att behålla Riksrätten. Då departementschefen inte heller ansåg att andra tillräckliga behov av en Riksrätt heller fanns menade han istället att HD skulle överta ansvarsprövningen. HD hade en lämplig sammansättning för att pröva mål mot statsråd ansåg departementschefen, dessutom så skulle HD möjliggöra en snabb prövning. Avseende prövningen av mål mot statsråd och regeringsråd såg departementschefen inga problem med att dessa utfördes av HD. När det kom till att HD skulle ges rätten att pröva mål mot sina egna ledamöter framhöll departementschefen att HD redan i andra mål prövade sina egna avgöranden och att prövning av mål mot sina egna ledamöter med det i beaktande fick anses godtagbart.¹⁶¹

4.1.2.7 Moderata samlingspartiets motion och KU:s betänkande

Moderata samlingspartiet framförde genom motion synpunkter på den av regeringen föreslagna lagändringen avseende statsrådets ansvar. Partiets ledamöter ansåg att det vore stötande att ge statsråden ett snävare rättsligt ansvar för sina tjänstehandlingar än andra offentliga tjänstemän. Argumenten för detta var att även många andra tjänstemän kan ställas inför lika svåra beslut som statsråden. Vidare anfördes att det torde ligga i sakens natur att politiska felbedömningar inte leder till straffrättsligt ansvar överhuvudtaget. Däremot borde statsråden inte särbehandlas i de fall de ska tillämpa regler eller avgöra enskilda ärenden menade ledamöterna. Den omfattande tillgång till experter och utredningsresurser statsråden har, borde möjliggöra goda överväganden. Slutsatsen var att rekvisitet *grovt* borde bortfalla ur regeringens förslag.¹⁶²

¹⁵⁷ Prop. 1973:90 s. 422–424.

¹⁵⁸ Ibid. s. 424.

¹⁵⁹ Ibid. s. 421.

¹⁶⁰ Ibid. s. 421.

¹⁶¹ Ibid. s. 421 f.

¹⁶² Motion 1973:1874 s. 29.

KU yttrade i sitt betänkande till regeringens proposition att utskottet inte hade någon erinran om förslaget avseende statsråds rättsliga ansvar. Utskottet delade GLB:s och departementschefens åsikt att statsråden skulle ha viss rättslig immunitet. Utskottet avstyrkte därför moderaternas motion.¹⁶³ Den nya författningen röstades igenom i riksdagen och förklarades vilande. Efter valet hösten 1973 röstades det om förslaget igen och den nya författningen antogs. Regeringsformen trädde i kraft 1 januari 1975.

4.1.2.8 Grundlagsutredningen 2008 med tillhörande remissyttranden och efterföljande proposition 2009

Den första och hittills enda samlade översynen av regeringsformen gjordes av grundlagsutredningen vilken tillsattes av regeringen 2004. Utredningen presenterades 2008. Utredningen påpekade att bestämmelsen om åtal mot statsråd aldrig tillämpats sedan den infördes. Vidare menade utredningen att de motiv som låg bakom bestämmelsen fortfarande gällde och att det inte fanns anledning att föreslå några förändringar.¹⁶⁴

Avseende HD:s funktion att döma i mål mot sina egna ledamöter var utredningen däremot kritisk. Efter att ett justitieråd några år tidigare godkänt ett strafföreläggande avseende sexköp (mer om det under avsnitt 5.2.1) hade en debatt uppkommit där flera bedömare uppfattade HD:s prövning av sina egna ledamöter som jävigt. Utredningen delade bilden av att regelverket kunde skapa misstankar om jäv vilka kunde skada allmänhetens förtroende för domstolarnas opartiskhet. Utredningen framhöll att specialdomstolar, i likhet med den gamla svenska Riksrätten, i flera andra länder ansvarade för mål av den typen. Utredningen ansåg dock att ”Något praktiskt behov av att återgå till en sådan lösning, som i för sig kan framstå som principiellt tilltalande, har inte framkommit”¹⁶⁵. Utredningen diskuterade istället andra alternativa lösningar och föreslog att åtal mot HD:s ledamöter skulle prövas av Regeringsrätten medan Regeringsrättens ledamöter skulle prövas av HD.¹⁶⁶

Svea hovrätt var i sitt remissvar kritisk till utredarens förslag. Hovrätten menade att det vore olämpligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv ifall Regeringsrätten som en förvaltningsdomstol vilken inte normalt prövar straffrättsliga frågor skulle göra det mot justitieråd. Hovrätten framhöll som en lösning att det

¹⁶³ KU 1973:26 s. 73.

¹⁶⁴ SOU 2008:125 s. 3–5 & 286.

¹⁶⁵ SOU 2008:125 s. 343.

¹⁶⁶ Ibid. s. 342 f.

borde övervägas om inte ett organ i linje med den tidigare Riksrätten skulle införas på nytt för att pröva dessa mål.¹⁶⁷

Utredningen ledde fram till att regeringen presenterade en proposition till en reformerad regeringsform 2009. Avseende statsrådets ansvar uttryckte regeringen att de nuvarande regleringarna avseende riksdagens kontrollmakt i allt väsentligt fungerat väl och att det därför saknades anledning till att göra några mer genomgripande förändringar. De förändringar vilka övervägdes berörde inte statsrådets rättsliga ansvar utan regeringen delade utredningens åsikt att det saknades skäl att återinföra en Riksrätt.¹⁶⁸

Avseende ansvaret för de högsta domarna påpekade regeringen att dessa åtal torde bli utomordentligt ovanliga. Regeringen delade utredarens oro för att prövningen av de egna ledamöterna kunde riskera att skada allmänhetens förtroende för domstolarnas opartiskhet. Dock menade regeringen att det fanns starka principiella skäl som talade mot en överföring av straffrättsliga frågor till en förvaltningsdomstol. Istället föreslogs att HD skulle pröva det straffrättsliga ansvaret för de egna ledamöterna men att prövningen skulle ske av ledamöter från Högsta förvaltningsdomstolen ("HFD"), som Regeringsrätten föreslogs byta namn till. Avseende mål om skiljande från anställning eller skyldighet att genomgå läkarundersökning var dessa snarare av förvaltningsrättslig karaktär och de skulle istället prövas korsvis av HD och HFD.¹⁶⁹ Riksdagen godkände lagändringarna vid omröstning före och efter valet 2010. Lagändringarna trädde i kraft 1 januari 2011.

¹⁶⁷ Remissyttrande Svea hovrätt 2009-04-29 s. 2 f.

¹⁶⁸ Prop. 2009/10:80 s. 112 & 139.

¹⁶⁹ Prop. 2009/10:80 s. 139–141.

4.2. Regelverkets utformning idag i 13 kap. 3 § RF

Den nu gällande regleringen för statsråds rättsliga ansvar stadgas i 13 kap. 3 § RF och lyder:

Den som är eller har varit statsråd får dömas för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han eller hon genom brottet grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen.

4.2.1 Answarets omfattning och dess konsekvenser

Bestämmelsen i 13 kap. 3 § RF är ingen straffbestämmelse i sig utan brott ska ha begåtts enligt brottsbalken eller annan lag. Grundlagsstadgande är normalt inte straffbelagda utan respekten för RF får anses vara en fråga för statsrådets samvete och för det politiska ansvarsutkrävandet.¹⁷⁰ Av ordalydelsen framgår att bestämmelsen är tillämplig mot såväl nuvarande som före detta statsråd. Det kan påpekas att statsråd är undantagna från *lag (1994:260) om offentlig anställning* som möjliggör avskedande och disciplinärenden mot andra tjänstemän i enlighet med lagens 3 §.

Rekvisitet *i utövningen av statsrådstjänsten* innebär exempelvis beslut som statsrådet fattar i regeringen, handlande som sker vid departementsärenden eller agerande som sker vid internationella förhandlingar. Det omfattar också situationer när statsrådet agerar föredragande inför regeringen eller agerande vid mer informella myndighetskontakter och när statsrådet framträder inför riksdagen. Det kan beskrivas som gärningar där statsrådet agerar med den auktoritet som denne har som statsråd.¹⁷¹ Vidare kan det beskrivas som situationer när handlandet får anses styrt av politiska motiv och värderingar. Inte bara aktivt handlande utan även underlåtenhet att handla kan generera ett rättsligt ansvar.¹⁷²

I förarbeten och doktrinen har exempel lyfts fram på brott vilka skulle kunna begås i statsrådstjänsten och således omfattas av bestämmelsen. Det handlar om bland annat uppror, spioneri, brott mot medborgerlig frihet, trolöshet mot huvudman, högförräderi, krigsanstiftan, trolöshet vid förhandling med främmande makt, anstiftan till olaga frihetsberövande, tjänstefel eller folkmord.¹⁷³ Som framhållits ansåg såväl GLB som departementschefen att mutbrott vilket idag stadgas i 10 kap. 5a § BrB som *tagande av muta* och *brott mot tystnadsplikt* som stadgas i 20 kap. 3 § BrB, inte skulle omfattas av regleringen. Genom regeln i 19 kap 6 § rättegångsbalken skulle dessa brott däremot kunna prövas

¹⁷⁰ Eka m.fl. (2018) s. 637; Lundin (2004) s. 165 f.

¹⁷¹ Eka m.fl. (2018) s. 638.

¹⁷² Prop. 1973:90 s. 423.

¹⁷³ SOU 1972:15 s. 206; Warnling-Nerep m.fl. (2015) s.101.

tillsammans med ett annat brott direkt av HD i specialförfarandet. Lundin har kritiserat lagstiftarens synpunkter avseende mutbrottet. Han har anfört att:

Lagstiftarens tankegångar kring mutbrottet framstår som dunkla. Att ett mottagande av muta har klara beröringspunkter med uppdraget som statsråd synes självklart. Det är ju själva poängen från bestickarens sida.¹⁷⁴

Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm har förklarat detta med att rekvisitet ska ges en ganska snäv uttolkning och att bara handlande som utgör ett led i utövningen av tjänsten omfattas. De beskriver vidare att det leder till att andra brott som förskingring från en kassa underställd statsrådet endast omfattas om det sker genom ett formellt utanordningsbeslut. Inte heller omfattas exempelvis misshandel av någon underordnad på tjänsterummet.¹⁷⁵ Som ytterligare exempel på brott som förvisso kan vara allvarligt men som inte omfattas i tillämpningsområdet är narkotikahandel på tjänsterummet.¹⁷⁶

För de gärningar vilka faller utanför bestämmelsen ska åtal drivas i enlighet med det allmänna straffprocessuella regelverket. Skulle det uppstå tveksamheter ifall en gärning är att betrakta som inom tillämpningsområdet eller inte är det slutligen domstolen som får frågan på sitt bord som får avgöra sin egen behörighet.¹⁷⁷

Ett andra rekvisit i 13 kap. 3 § RF är att statsrådet *grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt*. Rekvisitet innebär att för ett åsidosättande av tjänsteplikten som inte varit grovt föreligger en immunitet mot straffrättsligt ansvar. I doktrinen råder det skilda uppfattningar om ifall endast grova brott aktualiserar ett rättsligt ansvar eller inte. Warnling-Nerep är av åsikten att endast ”brott som är att betrakta som grova [...] omfattas”¹⁷⁸. Nergelius däremot anser att rekvisitet inte i sig innebär att ett grovt brott måste ha begåtts.¹⁷⁹

Det saknas särskilda påföljdsbestämmelser avseende statsrådets rättsliga ansvar. Påföljder som kan aktualiseras är således bland annat böter eller fängelse. Ett statsråd kan även bli skyldig att utge skadestånd i samband med brott vilket stadgas genom 3 kap. 3 § RB och 3 kap. 4 § skadeståndslagen.¹⁸⁰

¹⁷⁴ Lundin (2004) s. 164 not 39.

¹⁷⁵ Petrén & Ragnemalm (1980) s. 318.

¹⁷⁶ Nergelius (2018) s. 320.

¹⁷⁷ Petrén & Ragnemalm (1980) s. 319.

¹⁷⁸ Warnling-Nerep m.fl. (2015) s. 256.

¹⁷⁹ Nergelius (2018) s. 320.

¹⁸⁰ Holmberg m.fl. (2012) s. 590; Petrén & Ragnemalm (1980) s. 319

Som redogjorts för fanns tidigare en möjlighet för den dåvarande Riksrätten att döma statsråd till avsättning. Som angetts i förarbetena togs denna möjlighet bort när det nuvarande regelverket trädde i kraft. Lundin är däremot av åsikten att ett statsråd skulle kunna avsättas av domstol även i nuvarande lagstiftning genom tillämpning av bestämmelsen i 20 kap. 4§ BrB. Han menar att även om det inte framgår av RF kan BrB tillämpas självständigt eftersom statsråd utför myndighetsutövning.¹⁸¹ Lundin verkar dock vara ensam om denna åsikt. Andra auktoriteter på området beskriver att ett statsråd inte kan avsättas genom dom.¹⁸²

4.2.2 Konstitutionell nödrätt

Motiven för den rättsliga immuniteten har beskrivits under avsnitt 4.1.2. I grunden handlar det om att statsråden är landets högsta beslutsfattare som anses riskera att utsättas för krissituationer skapade av exempelvis politiska extremister eller naturkatastrofer. Sådana tillfällen kräver snabba beslut där även lagstiftning kan behöva sättas åt sidan. Tankarna liknar de om konstitutionell nödrätt för vilket grundlagsregler finns i flera andra länder.¹⁸³

Henrik Jermsten beskriver i sin avhandling *Konstitutionell nödrätt* från 1992 konstitutionell nödrätt som möjligheten eller ibland skyldigheten att i nödsituationer göra avsteg från rådande konstitutionell ordning.¹⁸⁴ Avstegen kan gälla från såväl skriven författning som från konstitutionell sedvana och innebär att en annars otillåten åtgärd accepteras eftersom den anses försvarlig. Den allmänna nödrätten framgår av 24 kap. 4 § BrB och den kan även tillämpas av statsråden. Jermsten anför dock att ”Man skulle kunna tänka sig en situation där ett statsråd handlat i nöd men gärningen i något avseende ändå inte når upp till de krav BrB 24:4 ställer”¹⁸⁵. I de fallen skulle resonemang om konstitutionell nödrätt kunna aktualiseras och sådana argument har även framförts av statsråd för att rättfärdiga sitt agerande, exempelvis vid gisslandramat på Norrmalmstorg 1973 och vid attentatet mot västtyska ambassaden i Stockholm 1975.¹⁸⁶

¹⁸¹ Lundin (2004) s. 165.

¹⁸² Bland annat Derlén m.fl. (2016) s. 246; Eka m.fl. (2018) s. 639; Holmberg m.fl. (212) s. 590; Strömberg & Stjernquist (2003) s. 229.

¹⁸³ Warnling-Nerep m.fl (2015) s. 100 f.

¹⁸⁴ Jermsten (1992) s. 91.

¹⁸⁵ Ibid. s. 92

¹⁸⁶ Ibid. s. 89 & 92; Warnling-Nerep m.fl. (2015) s. 101.

4.2.3 Den rättsliga processen

KU beslutar om åtal mot statsråd. Varje misstanke om brott kan utredas av KU. Det spelar ingen roll hur KU fått del av misstanken, det kan exempelvis vara uppgifter från media eller från ett annat riksdagsutskott. KU gör en bedömning om det skett ett brott vilket inneburit ett grovt åsidosättande av tjänsteplikten vilket kan innebära att åtal ska väckas. Bedömningen blir inte endast rättslig utan även politisk där sådant som partiloyalitet kan inverka och det verkar inte föreligga någon åtalsplikt även ifall KU anser att ett grovt åsidosättande av tjänsteplikten skett. Några särskilda regler avseende preskription finns inte utan där gäller allmänna straffstadganden.¹⁸⁷

När åtal har beslutats är det JO som väcker åtal och utför det vilket JO är skyldig att göra i enlighet med 10 § *lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän*. JO bistår KU med förundersökningen, bistånd kan även ges av polisen enligt allmänna regler. JO ska inte uttala sig i åtalsfrågan. Det kan tilläggas att JO i enlighet med 6 § har funktionen att åtala även andra tjänstemän för deras agerande i tjänsteutövningen.¹⁸⁸

Målen prövas av HD som första instans vilket stadgas i 3 kap. 3 § rättegångsbalken. Genom att HD direkt prövar målet ges en garanti för dels en snabb prövning, dels en prövning av landets främsta jurister. Prövningen sker oberoende av KU:s bedömning. Regelverket innebär inget hinder för åtal enligt *Romstadgan för internationella brottmålsdomstolen*¹⁸⁹ vilket stadgas i 10 kap. 14 § RF. Några specialregler avseende HD:s sammansättning föreligger inte. Huvudregeln om fem ledamöter i enlighet med 3 kap. 5 § rättegångsbalken gäller således. Det kan poängteras att i vissa mål bland annat när HD ska ändras tidigare praxis dömer i plenum, med alla domstolens ledamöter vilket stadgas i 3 kap. 6 § rättegångsbalken. Domen kan inte överklagas.¹⁹⁰

Även om det numera saknas en specialdomstol i Sverige vilken prövar åtal mot statsråd kan påpekas att det finns andra specialdomstolar. En sådan är Försvarsunderrättelsedomstolen vilken prövar mål om tillstånd för signalspaning. Flera av domstolens ledamöter tillsätts av regeringen för en mandatperiod om fyra år och ska ha särskild kunskap om förhållanden av betydelse för domstolens verksamhet, i enlighet med 1–3 §§ *lag (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol*. En annan sådan är

¹⁸⁷ Holmberg & Stjernquist (2003) s. 228; Strömberg & Lundell (2011) s. 154; Warnling-Nerep m.fl. (2015) s. 256.

¹⁸⁸ Holmberg & Stjernquist (2003) s. 229; Holmberg m.fl. (2012) s. 590.

¹⁸⁹ Romstadgan för internationella brottmålsdomstolen av den 17 juli 1998.

¹⁹⁰ Petré & Ragnemalm (1980) s. 319; Strömberg & Lundell (2011) s. 154; Zetterström & Lind (2016) s. 111.

Arbetsdomstolen vilken prövar mål som avser tvister mellan arbetsgivare och arbetstagare i enlighet med 1 kap. 1 § *lag (1974:371) om rättegången i arbetstvister*. Enligt 3 kap. 1–3 §§ så ska flera av ledamöterna ha insikt om förhållandena på arbetsmarknaden varav vissa väljs av arbetsmarknadens parter.

4.2.4 Regelverkets tillämpning i praktiken

Något åtal mot statsråd sedan regleringen trädde i kraft 1975 har aldrig väckts. Däremot har frågan om åtal diskuterats av KU bland annat efter flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004. Över 500 svenskar omkom och ytterligare många skadades. Efteråt granskade KU regeringens agerande såsom ytterst ansvarig i samband med katastrofen. KU anförde att det funnits allvarliga brister i roll- och uppgiftsfördelningen mellan regeringskansliets olika departement. Kritik riktades mot flera statsråd, däribland statsministern Göran Persson och utrikesministern Laila Freivalds.¹⁹¹ KU prövade även frågan om rättsligt ansvar för utrikesministern men beslöt enhälligt att inte vidta någon åtgärd.¹⁹²

I KU:s granskningsbetänkanden från de senaste tio åren har frågan om åtal tagits upp vid två tillfällen. Det första gällde utrikesministern Carl Bildt. Han hade 2007 skrivit ett inlägg om den palestinska regeringen på sin blogg. I kommentarer till inlägget hade personer skrivit hatiska utfall mot palestinier. Bildt tog inte bort kommentarerna förrän efter tre månader. För detta polisanmälades Bildt. Åklagarmyndigheten ställde under handläggningen frågan till KU ifall agerandet skulle anses ha utövats i tjänsten. KU menade att så inte var fallet varför 13 kap. 3 § (då 12 kap. 3 § RF) inte skulle tillämpas.¹⁹³

Den andra gången gällde det statsministern Stefan Löfvén. Den 9 maj 2017 inkom en åtalsanmälan från Sverigedemokraterna till KU avseende åtal mot statsministern för att han vid en offentlig utfrågning i KU hade lämnat ut namn på stater vilka av utrikesdepartementet omfattades av sekretess. Ledamöterna från Sverigedemokraterna i KU röstade för att åtala medan övriga röstade mot och således väcktes inte något åtal.¹⁹⁴

¹⁹¹ 2005/2006:KU8 s. 6 f. & 206 f.

¹⁹² KU protokoll 2005/2006:15 § 7; Wennberg m.fl. s. 406.

¹⁹³ 2009/10:KU20 s. 340 f.

¹⁹⁴ KU protokoll 2016/17:52 § 7; 2017/18:KU20 s 324 f.

5. Politiskt ansvar och ansvar för andra makthavare

5.1 Statsråds politiska ansvar

5.1.1 Regleringen i 1809 års regeringsform

Som tidigare redogjort för stadgades statsrådets politiska ansvar i 107 § GRF. Till skillnad från det rättsliga ansvaret kopplades det politiska ansvaret inte till brott mot lagbestämmelser utan ifall statsrådet *icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta*. Vad som ansågs som nyttigt för riket berodde på betraktarens politiska åsikt varför regleringen sågs som ett politiskt ansvar. KU skulle vid granskningen av statsrådsprotokollen i enlighet med 105 § GRF undersöka om något statsråd agerat felaktigt och kunde då anmärka på detta. Granskningen kallades för dechargearbete och KU redovisade granskningen i dechargememorialet vilket i huvudsak bestod i detaljanmärkningar mot statsrådets arbete. KU kunde göra anmälan om anmärkningen till riksdagen.¹⁹⁵

Till skillnad från den beskrivna åtalsskyldigheten enligt 106 § GRF hade KU ingen skyldighet att anmäla en anmärkning hos riksdagen. Framställdes en sådan anmälan till riksdagen kunde det föranleda riksdagen att besluta om en avskedsanmälan till kungen att entlediga ett statsråd. Någon skyldighet för riksdagen att besluta om en avskedsanmälan fanns heller inte. Det var sedan kungen som bestämde om entledigande skulle ske eller ej.¹⁹⁶

Under regelverkets första år var anmärkningarna från KU fåtaliga. Vid 1840–1841 års riksdag började dock 107 § GRF användas som ett politiskt vapen. Tillsammans med de tidigare beskrivna riksrättsåtalena framfördes 72 anmärkningar av KU till riksdagen. Oppositionen mot kungamakten tillämpade anmärkningssystemet frekvent även under 1850-talet. Under 1860-talet blev relationen mellan riksdag och regering bättre och anmärkningarna minskade. Under det tidiga 1900-talet stärktes partiväsendet och KU började allt mer präglas av en höger- respektive vänsterfalang där ledamöter från regeringens parti eller partier allt mer började rösta mot anmärkningar mot regeringen. När majoritetsregeringarna började ta form under 1930-talet blev anmärkningarna i än högre grad partipolitiserade och regeringen

¹⁹⁵ Andrén (1966) s. 167; Bruswitz (1938) s. 296 f.

¹⁹⁶ Reuterskiöld (1924) s. 181 f.

skyddades av dess partikamrater i KU. Den politiska effektiviteten i systemet var låg. Under tvåkammarriksdagens första 100 år 1866–1966 framställdes endast en anmälan om entledigande, av riksdagen andra kammare 1874. Denna fick inte någon effekt då första kammaren röstade emot. Vid tre tillfällen hade en anmärkning från KU, även om någon anmälan om entledigande inte framställdes av riksdagen, en bidragande effekt till att statsråd avgick.¹⁹⁷

5.1.2 Regleringen i 1974 års regeringsform

5.1.2.1 Regleringens framväxt

Efter att parlamentarismen brutit igenom ansågs regelverket avseende det politiska ansvaret i GRF allt mer inaktuellt. Motioner lämnades med förslag om att införa ett dagordningsinstitut (vilket kommer beskrivas mer i detalj nedan) vilket skulle kunna klargöra om regeringen tolererades eller inte av riksdagen. Motionerna hade avslagits av riksdagen 1928 och 1930 efter avstyrkande från KU. Utskottet ändrade sig dock 1931 när att frågan på nytt väckts genom motion. KU argumenterade för att ett dagordningsinstitut som fanns i andra parlamentariskt styrda länder kunde skapa bättre klarhet avseende regeringens förhållande till riksdagen och hemställde att en utredning om införandet av ett sådant system i Sverige borde företas.¹⁹⁸

Med bakgrund av KU:s hemställan tillsatte regeringen 1934 en utredning som skulle se över frågan om ett dagordningsinstitut. Utredningen presenterades 1935. Utredningen beskrev att det i den svenska politiska praktiken fanns ett dagordningsförfarande vilket innebar att riksdagsledamöterna fick göra uttalanden om regeringens förda politik eller ett enskilt statsråds uppträdande i samband med interpellationsdebatterna. Vad utredningen däremot skulle besvara var ifall ett dagordningsinstitut skiljt från interpellationsförfarandet skulle införas.¹⁹⁹ Utredningen beskrev ett sådant dagordningsinstitut som en ”rätt för representationen eller dess avdelningar att i särskilda former fälla omdömen om regeringen (respektive viss minister) eller regeringens åtgärder eller avsikter eller framställa önskemål rörande regeringens framtida politik”²⁰⁰.

¹⁹⁷Andrén (1966) s. 170–172 & 182.

¹⁹⁸KU 1931:13 s. 1–4.

¹⁹⁹SOU 1935:21 s. 7 f.

²⁰⁰Ibid. s. 6 & 8.

Utredningen nådde slutsatsen att ett dagordningsinstitut inte borde införas. Utredningen argumenterade för att erfarenheter från andra länder inte visade att systemet skulle klargöra om regeringen hade riksdagens förtroende. Inte heller ledde det till att majoritetsregeringar i högre grad skulle bildas, vilka var ett par av argumenten för ett dagordningsinstitut. Snarare menade utredningen att systemet skulle kunna leda till ökad friktion mellan riksdag och regering vilket dessutom skulle kunna utnyttjas av antiparlamentariska partier.²⁰¹ Även om utredningen inte direkt ledde fram till ny lagstiftning kom den däremot att lägga grunden för senare förändringar av regelverket.²⁰²

Författningsutredningen utredde därefter frågan om ett politiskt ansvarsutkrävande. Författningsutredningen ville inte se något dagordningsinstitut likt det som presenterats i tidigare utredning som möjliggjorde att uttala generella omdömen om regeringens politik. Istället föreslogs att det skulle införas ett system med misstroendeförklaring med förbunden avgångsskyldighet. Förslaget innebar att misstroende skulle kunna riktas av riksdagen mot enskilda statsråd. Riktades det mot statsministern skulle det innebära hela regeringens avgång.²⁰³

Systemet med misstroendeförklaring antogs som en del av den partiella grundlagsreformen. GLB anslöt sig här i huvudsak till författningsutredningens förslag och framhöll det som tillräckligt att ha ett system med negativ parlamentarism där regeringen behöver riksdagen tolerans istället för direkta förtroende. GLB ansåg vidare att det skulle krävas minst en tiondel av riksdagens ledamöter för att väcka en omröstning om misstroende, detta för att undvika överdrivet användande som saknade möjlighet till framgång. Regeringen delade GLB:s synpunkter och regelverket trädde i kraft 1971. Regelverket överfördes sedan till den nya regeringsformen.²⁰⁴

5.1.2.2 Den rättsliga regleringen idag och dess tillämpning i praktiken

Idag är regeringens ansvar inför riksdagen stadgat genom 1 kap. 6 § RF. Det politiska ansvaret för statsråden regleras vidare genom 13 kap. RF. I enlighet med 13 kap. 4 § har riksdagen möjlighet att uttrycka sitt misstroende mot ett eller flera statsråd. Frågan ska prövas på begäran av minst 35 av riksdagens ledamöter och misstroendet ska bifallas om minst 175 av riksdagens ledamöter ställer sig bakom misstroendet. Vid bifall ska talmannen entlediga statsrådet eller hela regeringen vilket stadgas i

²⁰¹ SOU 1935:21 s. 6 & 85.

²⁰² Bremdal (2011) s. 193.

²⁰³ SOU 1963:17 s. 146 f.

²⁰⁴ Prop. 1968:27 s. 204; SOU 1967:26 s. 174–176.

6 kap. 7 § RF. Istället för att avgå kan regeringen utlysa extra val. Sedan 2010 finns en bestämmelse i 6 kap. 3 § RF som stadgar att efter ett val ska en obligatorisk statsministeromröstning hållas där den sittande regeringens förtroende ska prövas.

Misstroendeomröstningar har hållits tio gånger sedan regelverket infördes. Ingen gång har ett statsråd eller en regering tvingats avgå. Omröstningarna har skett 1980, 1985, 1996, 1998, 2002, vid två tillfällen 2015, vid två tillfällen 2017 samt 2019.²⁰⁵ Även om omröstningarna aldrig varit framgångsrika har hotet om misstroende där det stått klart att statsrådet eller regeringen haft en riksdagsmajoritet mot sig vid flera tillfällen inneburit ett proaktivt agerande där ett statsråd eller en regering avgått på egen hand i förväg.²⁰⁶ Bedömningen i KU har varit klart politiserad snarare än den administrativa granskning som grundlagsstiftarna hade i åtanke. Majoritetsförhållandena i KU har varit av avgörande betydelse för dess agerande.²⁰⁷

5.2 Ansvar för andra offentliga maktbärare

5.2.1 Justitieråd

Under regelverket i GRF skulle justitieråd i HD och senare genom lagändring även regeringsråden i Regeringsrätten åtalas om de begått grova förseelser vid utövningen av sin tjänst vilket stadgades i 101 §. Som redogjorts för prövades ansvaret av Riksrätten med en delvis annan sammansättning än vid prövning av statsråds ansvar i enlighet med 102 § GRF. Riksrätten kunde bland annat döma justitieråden till avsättning från sin tjänst. Utöver det rättsliga ansvaret hade domarna även en politisk ansvarighet inför riksdagens opinionsnämnd vilket stadgades genom 103 § GRF. Opinionsnämnden kunde skilja domarna från sin tjänst om de saknade riksdagens förtroende. Det kan påpekas att Opinionsnämnden aldrig avsatte något justitieråd.²⁰⁸

Nuvarande reglering introducerades med RF samt reformerades vid 2010 års grundlagsrevision vilket tidigare redogjorts för. Bestämmelsen om justitierådens rättsliga ansvar i tjänsten stadgas idag i 11 kap. 8 § RF. Åtal mot justitieråd väcks enligt denna bestämmelse av JO eller JK. Prövningen av straffansvar görs i HD vilket är en skillnad mot regleringen för andra domare. Vid brott av HD:s egna ledamöter prövas detta dock av ledamöter från HFD som placeras i HD vilket redogjorts för tidigare i förarbeten.

²⁰⁵ Riksdagens hemsida 'Kontrollerar regeringen'.

²⁰⁶ Brendal (2011) s. 281.

²⁰⁷ Algotsson (2000) s. 313 f.

²⁰⁸ SOU 2008:125 s. 342.

Vid frågor om avsked eller tvångsvis läkarundersökning prövas det av HD och HFD korsvis. För att ansvar ska uppkomma krävs som för statsråd att justitierådet i enlighet med 11 kap. 7 § RF ”genom brott eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen”. Det ska handla om ett grovt åsidosättande av tjänsteplikten, likt för statsråd. De brott som omfattas av tillämpningsområdet är brott i tjänsten, det kan dels vara brott som begås i själva dömandet, dels brott som begås vid fullgörande av administrativa uppgifter. Brott som begås utanför tjänsten prövas enligt allmänna regler med tingsrätt som första instans.²⁰⁹

Ett justitieråd dömdes 2005 genom strafföreläggande för köp av sexuell tjänst. JK prövade ifall talan skulle väckas om att justitierådet skulle skiljas från sin tjänst. JK anförde att domare ska agera föredömligt och att höga krav ska ställas avseende deras laglydighet och omdöme. Att domare som är ledamöter i HD begår brott är därför allvarligt. Dock konstaterade JK att inte alla brott ska leda till skiljande från tjänsten, så ska bara ske i klara fall när det kan sägas utan tvekan att domaren inte är lämplig att inneha tjänsten. Brottets art, omfattning och straffvärde bör beaktas såväl som vilken inverkan på förtroendet för domartjänsten brottet får. JK menade att justitierådet i det förevarande fallet inte var uppenbarligen olämplig att inneha sin tjänst och någon talan om avskedande väcktes därför inte.²¹⁰

5.2.2 Riksdagsledamöter

Riksdagsledamöter omfattas av specialbestämmelser vilka är kopplade till deras uppdrag. I 4 kap. 12 § RF stadgas att en riksdagsledamot inte får åtalas eller frihetsberövas för yttranden eller gärningar i övrigt som begåtts inom uppdraget som riksdagsledamot. Undantag från åtalsförbudet finns om riksdagen med fem sjättedelars majoritet tillåter att åtal väcks. Yttrandet eller gärningen i övrigt ska ha skett i kammaren, i utskotten eller inom vissa andra i förarbeten uppräknade riksdagsorgan. Paragrafen ger även ett visst skydd mot frihetsberövanden, vilket syftar till att värna ledamöternas frihet och integritet särskilt i orostider. Frihetsberövande får endast ske om brottet erkänns, om riksdagsledamoten tas på bar gärning eller om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än två års fängelse. Något förbud mot andra frihetsberövanden exempelvis med grund i tvångsingripande av medicinska skäl saknas, vilket enligt Nergelius verkar vara ett förbiseende av lagstiftaren.²¹¹

²⁰⁹ Nergelius (2018) s. 294; SOU 2008:125 s. 341; Zetterström & Lind (2016) s. 107.

²¹⁰ Beslut Justitiekanslern nr 2495-05-22, 25 maj 2005.

²¹¹ Nergelius (2018) s. 88; Warnling-Nerep m.fl. (2015) s. 92 f.

Riksdagsledamöter kan inte avsättas från riksdagen av sitt parti. Riksdagsledamotens parti kan utesluta denne men ledamoten kan välja att sitta kvar på sin plats. En ledamot får skiljas från sitt uppdrag endast efter beslut av domstol, om denne genom brott visat sig uppenbarligen olämpligt för uppdraget. Detta framgår av 4 kap. 11 § tredje stycket RF. För brottet ska fängelse om minst två år vara stadgat, i enlighet med 20 kap. 4 § BrB.²¹²

Reglerna om riksdagsledamöters rättsliga ansvar har tillämpats i praktiken. Exempelvis dömdes en riksdagsledamot för grovt bokföringsbrott 1996. Hovrätten anförde att höga krav kunde ställas på de personer vilka av väljarna utsetts genom val. Hovrätten menade vidare att riksdagsledamoten i förevarande fall dömts för allvarlig brottslighet och dessutom lämnat icke trovärdiga uppgifter i målet. Av denna anledning ansågs han uppenbart inte längre lämplig utan dömdes till skiljande från uppdraget.²¹³ Även 2001 dömdes en riksdagsledamot till ansvar för bland annat sexuellt ofredande, misshandel och olaga hot, också denna gång entledigades riksdagsledamoten från sin riksdagsplats med skälen att den allvarliga brottsligheten ledamoten gjort sig skyldigt till inneburit att denne uppenbart inte längre var lämplig som ledamot av riksdagen.²¹⁴

Det senaste målet som berör en brottsdömd riksdagsledamot är från 2016. Då fälldes en riksdagsledamot för oaktsamt bokföringsbrott. Hovrätten framförde med hänvisning till tidigare praxis att det fanns anledning till att ställa höga krav på riksdagsledamöter. I det förevarande fallet ansåg dock hovrätten att ledamoten genom att göra sig skyldig till ett oaktsamt bokföringsbrott på det aktuella sättet inte visat sig uppenbart olämplig för uppdraget. Ledamoten fick därför behålla sitt riksdagsuppdrag.²¹⁵

En riksdagsledamot intar en friare ställning än offentliga tjänstemän vilket framgår av lag och praxis. En riksdagsledamot dömdes 1994 av Sundsvalls tingsrätt för mutbrott, vilket överklagades. Hovrätten konstaterade att något mutbrott inte hade skett, tingsrättens dom ändrades och ledamoten friades. Hovrätten resonerade kring att uppdraget som riksdagsledamot kräver integritet men att det är accepterat för riksdagsledamöter att ha sidouppdrag, vilket också uppmuntras. Hovrätten argumenterade vidare att en riksdagsledamot har en betydligt friare ställning än en offentlig tjänsteman vilket ska ses i ljuset av att det för riksdagsledamoten finns en korrigerande funktion genom väljarnas förtroende genom val.²¹⁶

²¹² Warnling-Nerep m.fl. (2015) s. 89.

²¹³ RH 1997:48.

²¹⁴ Svea Hovrätts dom 6 juli 2001 i mål B 1195-01.

²¹⁵ Svea hovrätts dom 6 december 2016 i mål B 1972-16.

²¹⁶ RH 1995:99.

6. Jämförelse Norden

6.1 Norge

6.1.1 Konstitutionens historiska framväxt och grundläggande konstitutionella bestämmelser

Norge befann sig under hundratals år under danskt styre. Efter ett fredsavtal 1814 överfördes landet från Danmark till Sverige. De norska ledarna accepterade inte att kontrolleras av Sverige och upprättade samma år en egen författning. Efter att ha förlorat ett kortare krig gick landet i union med Sverige. Den svenske kungen var även norsk kung och kontrollerade utrikespolitiken, i övrigt fick Norge i huvudsak styra sig självt och grundlagen fortsatte att gälla. Under 1800-talet växte missnöjet med den svenske kungen och 1884 drevs parlamentarism igenom där parlamentet tillsatte en regering som inte var beroende av hans förtroende. Norge förklarades självständigt 1905. Demokratin med allmän rösträtt för män och kvinnor infördes 1913.²¹⁷

Norge är en monarki där monarken är landets statschef. Monarken har främst symboliska funktioner och saknar reell politisk makt. Norge är en parlamentarisk demokrati där parlamentet, Stortinget, är lagstiftare. Stortinget väljs med proportionella val vart fjärde år. Sedan 2009 har Stortinget en kammare med 169 ledamöter. Tidigare var Stortinget en hybrid mellan ett enkammar- och ett tvåkammarparlament. Hela Stortinget valdes samtidigt men var sedan uppdelat mellan två avdelningar, Odelstinget och Lagtinget. Stortinget är uppdelat i kommittéer motsvarande de svenska utskotten vilka arbetar med olika lagstiftningsfrågor.²¹⁸

Negativ parlamentarism tillämpas. Regeringen ska i enlighet med konstitutionell praxis tolereras av Stortinget. Regeringen ansvarar bland annat för statens finanser och för att styra den offentliga förvaltningen. Statsråden ansvarar för de beslut som tas av tjänstemän under deras ansvarsområde. Ett statsråd kan också ingripa och besluta i ett enskilt ärende såtillvida att inget annat framgår av lag. Norge har ett och samma domstolssystem som prövar både civilrättsliga, straffrättsliga och förvaltningsrättsliga

²¹⁷ Petersson 2 (2000) s. 15 f. & 18 f.

²¹⁸ Bull (2018) s. 43, 46, 48 & 51; Suksi 2 (2018) s. 30.

mål. Landet har ingen författningsdomstol. Grundlagen kan ändras om en kvalificerad majoritet om två tredjedelar av Stortingets ledamöter röstar för ändringen.²¹⁹

6.1.2 Statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen

6.1.2.1 Regelverkets historiska framväxt

Ett system för statsråds rättsliga ansvar infördes genom 1814 års grundlag. Enligt 4 § var kungen ansvarsfri medan ansvar fanns för statsråden. I 87 § stadgades att det rättsliga ansvaret för statsråd skulle prövas av en specialdomstol, kallad Riksrätten. Riksrättens sammansättning var en blandning av tio ledamöter från Lagtinget och fem domare från Högsta domstolen. Odelstinget ansvarade för att besluta om åtal. I regelverket om statsrådets rättsliga ansvar fanns utöver regler i grundlagen även riksrättsreglementet från 1815 och ansvarighetslagen från 1828.²²⁰ Dessa lagar reformerades under 1930-talet vilket ledde fram till den nya ansvarighetslagen²²¹ och riksrättsrättegångslagen²²².

Under 2000-talets början utreddes frågan om riksrättsinstitutet. Utredningen ansåg att systemet med en specialdomstol skulle bevaras men reformeras. Utredningen uttryckte vidare att:

Selv om riksrettsordningen ikke har vært i bruk på over sytti år og selv om sannsynligheten for at den vil bli tatt i bruk ikke måtte være stor, er det av stor prinsipiell betydning at ansvarsordningen for landets fremste tillits- og embetsmenn samsvarer med de rettsstats- og rettssikkerhetsidealer som ellers gjelder i samfunnet.²²³

Ansvarighetslagens existens diskuterades också. Med beaktande av att utredningen ansåg konstitutionellt straffansvar som någonting annat än ett normalt straffansvar så borde en särskild ansvarighetslag behållas.²²⁴ Konstitutionsutskottet delade i huvudsak utredningens slutsatser.²²⁵ Ändringarna trädde i kraft 2007–2009.²²⁶

²¹⁹ Bull (2018) s. 58 f & 61; Suski 2 (2018) s. 30.

²²⁰ Dok. Nr. 19 (2003–2004) s. 8; Smith 2 (2017) s. 255.

²²¹ *Lov om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett* 1932-02-05 nr 1.

²²² *Lov om rettergangsmåten i riksrrettssaker* 1932-02-05 nr 2.

²²³ Dok. Nr. 19 (2003–2004) s. 9.

²²⁴ Dok. Nr. 19 (2003–2004) s. 9–13.

²²⁵ Innst. S. nr 94 (2006–2007) s. 4 f.

²²⁶ Andenæs & Fliflet (2017) s. 639.

6.1.2.2 Answarets omfattning och dess konsekvenser

Statsråden är idag ansvariga för sina handlingar i tjänsten i enlighet med 5 § grundlagen. Statsrådets ansvar i tjänsten avser deras *konstitutionella plikter* i enlighet med 86 § grundlagen vilket förklaras med sådana plikter som kan hänföras till grundlagen eller konstitutionell sedvana. Detta är en begränsning av ansvaret i förhållande till tidigare regelverk. I förarbetena framgår att statsrådets konstitutionella plikter tar sikte på sådana handlingar som följer av tjänsten. Såväl uppsåtliga som oaktsamma brott omfattas och handlingen ska ha begåtts som ett led i myndighetsutövning. Det kan handla om agerande i regeringen eller som departementschef. Exempel på en konstitutionell plikt är upplysningsplikten i 82 § grundlagen som innebär att statsråd behöver lämna de upplysningar som denne förstår eller borde förstått har betydelse för ett ärende. Upplysningsplikten gäller mot regeringen och framförallt mot Stortinget. En annan konstitutionell plikt är skyldigheten att avgå efter en misstroendeförklaring i enlighet med 15 § grundlagen.²²⁷

Statsråden ska signera regeringens ärenden och som utgångspunkt är de enskilda statsråden ansvariga för de beslut som regeringen fattar och måste aktivt protestera mot ett beslut för att inte omfattas av ansvaret, vilket stadgas genom 30–31 §§ grundlagen.²²⁸ För sådana handlingar som statsråden begår utanför sin egenskap som statsråd är de ansvariga i likhet med alla andra inför det allmänna systemet.²²⁹ Det kan vidare påpekas att statsråden ska ha innehaft sin ställning på lovligt vis för att omfattas av riksrettssystemets tillämpningsområde. Av den anledningen var exempelvis statsråden i Vidkun Quislings regering inte ansvariga inför Riksrätten utan ansvar utkrävdes istället på annat sätt.²³⁰

Ett statsråd kan dömas till allmänna brottspåföljder som böter och fängelse. Dessutom kan Riksrätten döma ett statsråd till avsättning. Regeringen kan benåda den som blivit dömd av Riksrätten men endast med Stortingets medgivande i enlighet med 20 § grundlagen.²³¹

²²⁷ Andenæs & Fliflet (2017) s. 641 f.; Dok. Nr. 19 (2003–2004) s. 12 & 645 f.; Smith 2 (2017) s. 257.

²²⁸ Fliflet (2005) s. 189.

²²⁹ Smith 2 (2017) s. 259.

²³⁰ Berg (1997) s. 79; Vidkun Quisling var ledare för Norge under andra världskrigets tyska ockupation av landet (Nationalencyklopedin Quisling).

²³¹ Andenæs & Fliflet (2017) s. 641; Fliflet (2005) s. 147.

6.1.2.3 Den rättsliga processen och tillämpningen i praktiken

Sedan grundlagsreformen 2007–2009 gäller följande system för åtalsprocessen av statsråd: Konstitutionsutskottet utreder och bereder misstankar mot statsråd vilket ska göras om det initieras av minst en tredjedel av utskottets ledamöter. Om utskottet anser att det finns substans i misstankarna läggs målet fram för Stortinget som beslutar om åtal i plenum. Stortinget kan också, om en tredjedel av dess ledamöter röstar för det, tillsätta en särskild ansvarskommission vilken stadgas i 30 § riksrettsrättegångslagen, för att ytterligare utreda misstankarna. Detta initieras normalt av Konstitutionsutskottet ifall utskottet anser att så är påkallat. Om Stortinget beslutar om åtal mot statsråd ska också en åklagare i målet väljas i enlighet med 14 § riksrettsrättegångslagen.²³² Preskriptionstiden för åtal är minst 15 år i enlighet med 86 § andra stycket grundlagen.

Ansvarsprövningen görs av Riksrätten i enlighet med 86 § grundlagen. Riksrätten har elva ledamöter. Fem av dessa är juristdomare, de till tjänstetid äldsta justitieråden i Högsta domstolen. Ordföranden i Högsta domstolen är även ordförande i Riksrätten. Övriga sex ledamöter är lekmannadomare vilka väljs av Stortinget för en mandatperiod om sex år vilket stadgas i 86 § tredje stycket grundlagen. Ledamöterna får inte vara ledamöter av Stortinget. Ledamöterna förutsätts ha en politisk insikt och erfarenhet samt vara från olika politiska partier. Riksrättens kompetens är exklusiv och dess dom kan inte överklagas.²³³

Inför grundlagsreformen 2007–2009 diskuterade utredningen frågan om Riksrättens sammansättning och ansåg att det fanns skäl till att fortsatt ha en Riksrätt med en blandning av juristdomare och politiskt valda lekmannadomare. Detta eftersom det fanns behov av såväl juridisk kompetens som politisk sakkännedom. Genom att Riksrätten fortfarande kunde spela en roll som maktmedel för Stortinget borde ledamöter valda av parlamentet sitta i domstolen ur maktodelningssynpunkt. Utredningen framhöll vidare argument för att de politiskt valda ledamöterna skulle vara i majoritet, dels eftersom det skulle ge en kontinuitet för tidigare ordning, dels eftersom folkvalda är i majoritet i norska domstolar generellt²³⁴, dels eftersom domstolens bedömningar är i första hand politiska. En minoritet i utredningen ville avskaffa Riksrätten.²³⁵

²³² Dok. Nr. 19 (2003–2004) s. 41–44.

²³³ Andenæs & Fliflet (2017) s. 265 & 640; Smith 2 (2017) s. 255 f.

²³⁴ I Norge finns så kallade meddommere, ett system vilket liknar det svenska nämndemannasystemet. I tingsrätt och lagmansrätt vilket är de två första domstolsinstanserna så är meddommere vilka väljs av kommunen, i majoritet av domstolens ledamöter (Norges Domstoler 'Meddommere').

²³⁵ Andenæs & Fliflet (2017) s. 267; Dok. Nr. 19 (2003–2004) s. 46–48.

Riksrätten har trätt i funktion åtta gånger sedan den inrättades, 1816, 1821, 1822, 1827, 1836, 1845, 1884 och 1926–1927. Den sjunde riksrätten 1884 användes för att tvinga fram lagändringar som skulle leda till parlamentarismens genomförande. Flera av riksrätterna ledde till fällande dom, påföljderna var milda. Även om påföljderna i straffrättsligt hänseende varit milda var Riksrättens dom av politisk och personlig belastning för den dömda.²³⁶

6.1.3 Det politiska ansvaret för statsråd och ansvar för andra makthavare

Utöver det rättsliga ansvaret har statsråd även ett politiskt ansvar inför Stortinget vilket kan väcka misstroendeförklaring mot enskilda statsråd eller mot hela regeringen. Vid två tillfällen, 1928 och 1963 har misstroendeomröstningar lett till att regeringen tvingats avgå. Något enskilt statsråd har aldrig tvingats avgå.²³⁷

Justitieråd är liksom statsråd ansvariga för brott mot sina konstitutionella plikter inför Riksrätten. Större delen av den dömande verksamheten omfattas av ansvaret inför Riksrätten. Det kan exempelvis handla om att en domare ger råd till någon part i målet. Ett justitieråd som agerar privat domare i en skiljedomstol omfattas däremot inte av ansvaret för de konstitutionella plikterna. Stortinget beslutar om åtal även i dessa mål. Vid reformen 2007–2009 diskuterades lämpligheten avseende att justitieråd prövade mål mot sina egna ledamöter. Utredningen ansåg dock att det inte var att anse som problematiskt eftersom domare som huvudregel även i andra mål ansågs få pröva mål mot kollegor.²³⁸ Något justitieråd har aldrig åtalats inför Riksrätten.²³⁹

Stortingets ledamöter har också ett rättsligt ansvar för sina konstitutionella plikter inför Riksrätten. Det kan exempelvis handla om skyldigheten att delta vid möten som stadgas i 63 § grundlagen. Även riksdagsledamöter har dessutom den tidigare angivna upplysningsplikten inför Stortinget. Avseende yttringar som sker i Stortinget har ledamöterna en immunitet mot rättsliga åtgärder för eventuella brott som sker genom dessa yttranden. Någon stortingsledamot har aldrig åtalats inför Riksrätten.²⁴⁰

²³⁶ Sejersted (2002) s. 1064; Smith 1 (1997) s. 15

²³⁷ Smith 2 (2017) s. 254; Thorarensen (2018) s. 101.

²³⁸ Andenæs & Fliflet (2017) s. 647 f; Dok. Nr. 19 (2003–2004) s. 46.

²³⁹ Fliflet (2005) s. 352.

²⁴⁰ Andenæs & Fliflet (2017) s. 648; Fliflet (2005) s. 352; Smith 2 (2017) s. 190.

6.2 Danmark

6.2.1 Konstitutionens historiska framväxt och grundläggande konstitutionella bestämmelser

Danmark har en lång historia som ett självständigt land med flera olika författningar över tid. Kongeloven 1665 skapade en absolut kungamakt som varande fram till 1849 års grundlag.²⁴¹ De revolutionära stämningarna runt om i Europa vid tiden gav Danmark en då modern författning. Landet fick ett tvåkammarsparlament och allmän rösträtt för män. Grundlagen ändrades 1866 och 1915. Parlamentarismen bröt igenom 1901 och demokratin med allmän rösträtt även för kvinnor infördes 1915. Parlamentet fick en kammare genom 1953 års grundlag, vilket är den idag gällande författningen.²⁴²

Danmark är en monarki med monarken som statschef. Monarken har endast symboliska funktioner och ingen reell politisk makt. Landet är en parlamentarisk demokrati där parlamentet, Folketinget är den lagstiftande församlingen med 179 ledamöter. Folketinget väljs med proportionella val vart fjärde år. Folketinget är indelat i olika utskott som ansvarar för lagstiftningen inom olika områden.²⁴³

Negativ parlamentarism tillämpas. Enligt konstitutionell praxis måste regeringen tolereras av Folketinget. Regeringen ansvarar bland annat för statens finanser och för att styra den offentliga förvaltningen. Statsråden är formellt ansvariga för tjänstemäns beslut vilka står under deras ansvarsområde. Statsråd kan ingripa och besluta i ett enskilt ärende om inte annat anges i lag. Danmark har ett gemensamt domstolssystem för såväl civilrättsliga-, straffrättsliga- och förvaltningsrättsliga mål. Landet har ingen författningsdomstol. I ett internationellt perspektiv är den danska grundlagen svår att ändra. Det krävs dels två beslut av parlamentet med enkel majoritet med val emellan, dels krävs att minst 40 procent av den röstberättigade befolkningen röstar för ändringen.²⁴⁴

²⁴¹ Danmarks Riges Grundlov 5 juni 1849.

²⁴² Petersson (2000) s. 12 & 17 f.; Suksi 2 (2018) s. 20.

²⁴³ Bull (2018) s. 48 & 51; Petersson 2 (2000) s. 24.

²⁴⁴ Bull (2018) s. 53, 58 f & 61.

6.2.2 Statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen

6.2.2.1 Regelverkets historiska framväxt

I 1849 års grundlag skapades ett regelverk för statsrådets rättsliga ansvar inför Folketinget. Kungen var ansvarsfri för sina handlingar medan statsråden var ansvariga för regeringens handlande i enlighet med 18 §. Statsråd kunde åtalas för brott i sin tjänsteutövning av Folketinget i enlighet med 20 §. Prövningen skulle göras av en specialdomstol, Riksrätten. Riksrätten bestod av 16 ledamöter, hälften var domare från Högsta domstolen och hälften var politiskt tillsatta från Folketingets andra kammare för en tid om fyra år, i enlighet med 72 §.

Riksrättssystemet bevarades i huvudsak intakt fram till 1953 års grundlag. 1852 trädde riksrättslagen i kraft vilken sedan ersattes med en ny motsvarighet 1954²⁴⁵. Redan när regelverket infördes fanns planer på att införa en särskild ministeransvarighetslag²⁴⁶ som mer i detalj skulle reglera ministrarnas ansvar, en sådan lag trädde däremot i kraft först 1964.²⁴⁷

6.2.2.2 Answarets omfattning och dess konsekvenser

Statsråd har ett rättsligt ansvar för agerandet i sin tjänsteutövning vilket stadgas i 13 och 16 §§ grundlagen och 1 § ministeransvarighetslagen. I 5 § ministeransvarighetslagen framgår att ett statsråd är rättsligt ansvarig om denne uppsåtligen eller genom grov oaktsamhet åsidosätter sina plikter som denne har enligt grundlag, allmän lag eller sin ställning i övrigt.

Åsidosättandet av plikterna enligt grundlagen skulle bland annat kunna handla om ifall statsministern inte skulle avskeda ett statsråd efter misstroendeomröstning enligt 15 § grundlagen, eller om ett statsråd skulle besluta om frihetsberövande mot enskild utan stöd i lag, vilket stadgas i 71 § grundlagen. Förarbetena beskriver att tanken med att även åsidosättande av plikter som i övrigt tillkommer statsrådet genom dennes ställnings beskaffenhet, är att kunna täcka upp för den konstitutionella utvecklingen för sådant som inte anges i lag och att allt inte är möjligt att ange i lagstiftningen. Exempel på sådant som omfattas är statsministerns tillsynsplikt över övriga statsråd.²⁴⁸ Ansvar föreligger även i enlighet med 5 § ministeransvarighetslagen ifall ett statsråd lämnar oriktiga eller vilseledande upplysningar eller förtiger upplysningar till Folketinget.

²⁴⁵ Lov om rigsretten nr. 100, 1954-03-31 numera Lov nr 641, 1986-09-07.

²⁴⁶ Lov om ministres ansvarlighed nr. 117, 1964-04-15.

²⁴⁷ Christensen 1 (1999) s. 38 & 477.

²⁴⁸ Christensen 2 (2016) s. 73; FT 1963/64 B s. 376.

Ansvaret gäller alla de handlingar som statsråd vidtar i egenskap av just statsråd. Vidare kan ansvaret även gälla för sådana handlingar en statsrådskollega begått om statsrådet medverkat till ett annat statsråds rättsstridiga handlande. Ansvaret gäller även för vad en underordnad tjänsteman vidtar på det departement som statsrådet ansvarar för i enlighet med 3 § ministeransvarighetslagen.²⁴⁹ Handlingar vilka varken är uppsåtliga eller grovt oaktsamma omfattas inte och för dessa är statsrådet rättsligt immun. Ansvaret gäller även mot före detta statsråd.²⁵⁰

I enlighet med 6–7 §§ ministeransvarighetslagen kan ett statsråd dömas till böter eller fängelse i högst två år. Om strängare straff gäller för brottet genom annan lag gäller däremot denna straffskala. Det är också möjligt för staten att driva en skadeståndstalan mot statsrådet i enlighet med 9 § ministeransvarighetslagen. Riksrätten kan inte avsätta ett statsråd från sin plats i regeringen.²⁵¹ Regeringen kan enligt 24 § grundlagen benåda ett statsråd som dömts av Riksrätten men endast med Folketingets medgivande.

6.2.2.3 Den rättsliga processen och tillämpningen i praktiken

Folketinget i plenum beslutar om åtal mot statsråd inför Riksrätten vilket stadgas i 16 § grundlagen. I 13 § riksrättslagen framgår att Folketinget vid beslut om åtal även väljer åklagare i målet. Lagtexten stadgar att även kungen (vilket idag är regeringen) kan besluta om åtal mot ett statsråd. Det har aldrig skett, men det är inte uteslutet att exempelvis en nyvald regering skulle kunna besluta om åtal mot ett före detta statsråd. Preskriptionstiden gäller i enlighet med allmänna regler för respektive brottstyp enligt 8 § ministeransvarighetslagen. Tiden får dock aldrig understiga fem år, på så vis kommer väljarna alltid kunna välja ett nytt Folketinget.²⁵²

Åtal mot statsråd för brott i tjänsten prövas av Riksrätten i enlighet med vad som stadgas i 59–60 §§ grundlagen. Riksrätten prövar endast mål mot statsråden, inte mot andra tjänstemän eller mot folketingsledamöter.²⁵³ Hälften av Riksrättens ledamöter är juristdomare, de till tjänsteår äldsta domarna i Högsta domstolen. Andra hälften är lekmannadomare valda av Folketinget för en mandatperiod om sex år, i enlighet med 59 § grundlagen. Dessa får inte vara ledamöter av Folketinget. Riksrätten kan bestå av upp till 30 ledamöter men är enligt 5–6 §§ riksrättslagen domför med minimum 18 ledamöter. Antalet

²⁴⁹ Germer (2007) s. 50–53.

²⁵⁰ Christensen 2 (2016) s. 73; Germer (2007) s. 54.

²⁵¹ Har besvarats av Helle Krunke, professor i konstitutionell rätt vid Köpenhamns universitet genom e-post efter förfrågan.

²⁵² Zahle 2 (2006) s. 169.

²⁵³ Zahle 1 (1996) s. 249.

juristdomare och politiskt valda domare ska alltid motsvara varandra. Det råder delade meningar i doktrinen ifall Riksrätten har exklusiv kompetens i förevarande mål eller om allmän åklagare i vissa fall med Folketingets tillåtelse skulle kunna väcka åtal vid allmän domstol.²⁵⁴

Utredningen som ledde fram till 1953 års grundlag föreslog att eftersom Folketinget (vilket i deras förslag skulle få namnet riksdagen) skulle övergå till endast en kammare som både skulle besluta om åtal och utse ledamöterna i Riksrätten borde Riksrättens sammansättning av juristdomare överstiga de av Folketinget valda ledamöterna med en. Minoriteten i utredningen ansåg däremot att antalet juristdomare och valda ledamöter skulle vara detsamma.²⁵⁵

Sedan regelverket infördes i 1849 års grundlag har Riksrätten trätt i funktion vid fem tillfällen. 1855–1856, vid två tillfällen 1877, 1910 samt 1993–1994.²⁵⁶ Vid den senaste riksriättsprocessen 1993–1994 gällde det rättsliga ansvaret den då före detta justitieministern Erik Ninn-Hansen. Folketingets ombudsman rapporterade 1989 om misstänkta olagligheter avseende hanteringen av familjeåterföring av Tamilska flyktingar, där flyktingarnas ansökningar blivit liggande under en lång period. Folketinget beslutade om åtal mot Ninn-Hansen. Riksrätten prövade frågan och dömde Ninn-Hansen till fyra månaders fängelse. Ninn-Hansen klagade till Europadomstolen²⁵⁷ med argumentet att hans rättigheter i enlighet med artikel 6 i Europakonventionen²⁵⁸ om rätten till en rättvis rättegång blivit kränkta eftersom Folketinget såväl beslutat om åtal som utsett hälften av Riksrättens ledamöter. Europadomstolen ansåg dock inte att riksriättsprocessen var en kränkning av artikel 6 och beslutade²⁵⁹ om avvisning målet som uppenbart grundlöst.²⁶⁰

²⁵⁴ Germer (2007) s. 55; Zahle 1 (1996) s. 250.

²⁵⁵ Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946 s. 38 & 78.

²⁵⁶ Zahle 1 (1996) s. 239.

²⁵⁷ Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

²⁵⁸ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

²⁵⁹ Beslut Erik Ninn-Hansen vs Danmark 1999-05-18.

²⁶⁰ Christensen 2 (2016) s. 71 & 74; Thorarensen (2018) s. 96–98.

6.2.3 Det politiska ansvaret för statsråd och ansvar för andra makthavare

Folketinget kan i enlighet med 15 § grundlagen rikta misstroendeförklaring mot ett enskilt statsråd eller mot hela regeringen. Om en misstroendeomröstning mot statsministern bifalls ska regeringen avgå. Regeringen kan välja att istället för att avgå utlysa nyval. Vid tre tillfällen, 1909, 1947 och 1975²⁶¹ har misstroendeomröstningar lett till att en regering tvingats avgå. Ett enskilt statsråd har aldrig tvingats avgå genom misstroendeomröstning. Däremot har det hänt att statsråd istället agerat proaktivt och valt att avgå innan omröstning hållits.²⁶²

Justitierådets ansvar regleras tillsammans med övriga domares ansvar i 64 § grundlagen som anger att domare endast kan avsättas genom dom. Mer detaljerade regler finns i 3 kap. 49 § retsplejeloven²⁶³ (motsvarande svenska rättegångsbalken) som stadgar att *Den særlige klageret*, vilket är en specialdomstol, avgör mål mot domare. Domstolen består av fem ledamöter. En domare från Högsta domstolen, en domare från Landsret (motsvarande svensk hovrätt), en domare från Byret (motsvarande svensk tingsrätt), en advokat och en person från akademien, vilka sitter i domstolen för en mandatperiod om tio år.²⁶⁴

För ledamöter i Folketinget gäller vissa immunitetsregler i enlighet med 57 § grundlagen. En ledamot får inte frihetsberövas, vare sig det handlar om misstanke om brott eller för tvångsvård. Undantag finns ifall ledamoten blir tagen på bar gärning eller om Folketinget medger frihetsberövande, vilket som huvudregel har skett. Vidare är en ledamot rättsligt immun för eventuella brott denne begår genom yttranden i samband med sitt arbete. Även avseende detta finns undantag ifall Folketinget medger det, vilket däremot varit mycket ovanligt. Uttalanden i Folketinget tyder vidare på att ledamöter är skyddade mot avsked.²⁶⁵

²⁶¹ Verkar som att Thorarensen (2018) s. 101 skrivit fel årtal, 1945 istället för 1975. Jämför med Christensen 2 (2016) s. 69.

²⁶² Thorarensen (2018) s. 101; Christensen 2 (2016) s. 69.

²⁶³ Lov om rettens pleje nr 1284, 2018-11-14.

²⁶⁴ Christensen 2 (2016) s. 111; Danmarks Domstole 'Klagerettens medlemmer'.

²⁶⁵ Christensen 2 (2016) s. 88–92.

6.3 Finland

6.3.1 Konstitutionens historiska framväxt och grundläggande konstitutionella bestämmelser

Finland var en del av Sverige fram till 1809 då området erövrades av Ryssland. Under den svenska tiden var Sveriges konstitutionella regler även gällande rätt i Finland. Efter 1809 blev Finland ett storfurstendöme där den ryske tsaren var landets högsta ledare men det fanns ett stort självbestämmande. Under den ryska tiden styrdes landet av en senat vars ledamöter valdes av den ryske tsaren. Trots att området blev ryskt fortsatte svenska konstitutionella regler att tillämpas vilket innebar att bland annat 1772 års regeringsform gällde som grundlag. Ryssland fick politiska problem i början av 1900-talet och Finland tog då initiativ och ersatte den dåvarande ståndslandtdagen med en enkammarlandtdag med allmän rösträtt för män och kvinnor. Efter att den ryska revolutionen bröt ut 1917 utropade sig Finland självständigt.²⁶⁶

Efter självständigheten följde en rad turer vilka ledde fram till en ny författning. 1918 bröt ett inbördeskrig ut. De första planerna på att göra landet till en konstitutionell monarki lämnades åt sidan och istället föreslog regeringen i en proposition²⁶⁷ att Finland skulle bli en republik. Förslaget antogs och resulterade i 1919 års regeringsform²⁶⁸. Den nya författningen byggde på en blandning mellan parlamentarism och en stark presidentmakt. Utöver regeringsformen stiftades ytterligare lagar med grundlagsstatus: riksdagsordningen²⁶⁹, riksrettslagen²⁷⁰ och ansvarighetslagen²⁷¹. 1999 skrevs en ny författning där de tidigare lagarna lades samman till en gemensam grundlag. Grundlagen trädde i kraft 1 januari 2000.²⁷²

Finland är en republik med presidenten som statschef. Presidenten väljs för en mandatperiod om sex år och får ställa upp för omval en gång. Den nya 1999 års grundlag har gett mindre makt åt presidenten, som dock fortfarande i hög grad ansvarar för bland annat utrikespolitiken. Finland är en parlamentarisk demokrati där parlamentet, Eduskunta på finska och riksdagen på svenska, ansvarar för lagstiftningen.

²⁶⁶ Petersson 2 (2000) s. 15 & 17; Suksi 2 (2018) s. 24–26.

²⁶⁷ Prop. nr 17, 1919 års Landtdag.

²⁶⁸ Regeringsform nr 94, 1919-07-17.

²⁶⁹ Riksdagsordning nr 7, 1928-01-13.

²⁷⁰ Lag om riksrätten nr 273, 1922-11-25.

²⁷¹ Lag angående rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslern samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder nr 274, 1922-11-25.

²⁷² Petersson 2 (2000) s. 17 f.; Suksi 2 (2018) s. 27 f.

Riksdagens ledamöter väljs med proportionella val vart fjärde år. Riksdagen har en kammare med 200 ledamöter. Riksdagen delas upp i olika utskott vilka ansvarar för olika områden av lagstiftningen.²⁷³

Positiv parlamentarism tillämpas i enlighet med 61 § grundlagen som stadgar att regeringen måste ha riksdagens aktiva stöd. Regeringen ansvarar bland annat för statens finanser och att styra den offentliga förvaltningen. Ett statsråd är formellt ansvarig för beslut som tas av de tjänstemän vilka arbetar i myndigheterna under statsrådets ansvarsområde. Statsrådet kan besluta i enskilda myndighetsärenden. Finland har ett tvådelat domstolssystem med en gren av domstolar vilka handhar civilrättsliga- och straffrättsliga mål och en gren av domstolar vilka handhar förvaltningsrättsliga mål. Landet har ingen författningsdomstol. För att ändra den finska grundlagen krävs beslut av en kvalificerad majoritet om två tredjedelar.²⁷⁴

6.3.2 Statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen

6.3.2.1 Regelverkets historiska framväxt

Genom 1919 års regeringsform infördes regler om statsråds rättsliga ansvar i tjänsten. Ansvarsreglerna avsåg delvis även presidenten, vilket stadgades genom 47 § i regeringsformen. Det rättsliga ansvaret prövades av en specialdomstol, Riksrätten. Detta stadgades i 59 § regeringsformen. Propositionen till regeringsformen föreslog att Riksrättens sammansättning skulle vara följande: sex juristdomare vilka var presidenterna i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, presidenterna i de tre hovrätterna samt en ledamot från juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet som valdes för en mandatperiod om tre år. Därutöver skulle Riksrätten bestå av sex lekmannadomare valda av riksdagen.²⁷⁵

Riksrättens föreslagna sammansättning fördes inte in i regeringsformen men blev istället verklighet genom 1 § riksrättslagen från 1922. I enlighet med 2 § ansvarighetslagen från samma år skulle grundlagsutskottet (motsvarande svenska KU) granska statsrådets tjänsteutövning och lägga fram förslag om åtal inför riksdagen. Riksdagen i plenum beslutade i enlighet med 6 § ansvarighetslagen om åtal. Rättsligt ansvar skulle uppkomma i enlighet med 7 § ansvarighetslagen ifall statsrådet i tjänsteutövningen handlat uppenbart lagstridigt eller annars missbrukat sin ställning. Regelverket om

²⁷³ Bull (2018) s. 43-54 & 47 f.

²⁷⁴ Ibid. s. 53, 58 f. & 61f.

²⁷⁵ Prop. nr. 17 Lantdagen 1919 s. 15 f.

statsrådets rättsliga ansvar och Riksrätten reformerades delvis i 1999 års grundlag. Vidare stiftades en ny lag på området i samband med grundlagen, ministeransvarighetsärendelagen²⁷⁶.

6.3.2.2 Ansvarets omfattning och dess konsekvenser

Statsråd ansvarar idag inför riksdagen för sin tjänsteutövning i enlighet med 60 § grundlagen. Rättsligt ansvar uppkommer om statsrådet ”uppsåtligen eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter eller i övrigt har förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning” vilket stadgas i 116 § grundlagen. Ett klart lagstridigt agerande innebär att lagstridigheten ska anses som obestridlig. Vidare omfattar ansvaret endast allvarligare brott vilket således innebär att tröskeln för åtal är hög. Åtalströskeln höjdes genom den nya grundlagen och finns till för att minska risken för åtal enbart i politiska syften och att säkerställa arbetsförutsättningarna för statsrådet.²⁷⁷

Regleringen är ingen fristående straffbestämmelse utan brott ska ha begåtts mot grundlag eller mot annan lag. Brottet ska vidare ha en koppling till tjänsteutövningen. Bland annat mutbrott omfattas av tillämpningsområdet eftersom brottet har en sådan nära koppling till tjänsteutövningen. Regeringens beslut är som huvudregel kollektiva och för att undvika ansvar behöver ett statsråd därför anteckna sin avvikande mening i protokollet. Det samma gäller vid föredragning av ärende inför presidenten. För beslut vilka tagits av en tjänsteman på ett departement är statsråden endast ansvariga om den haft eller bort haft delaktighet i beslutet. Brott som faller utanför tillämpningsområdet ansvarar statsråden för såsom övriga medborgare inför det allmänna regelverket.²⁷⁸

Riksrätten kan döma till allmänna straffrättsliga påföljder såsom exempelvis böter eller fängelse. Vidare kan Riksrätten döma den tilltalade att betala skadestånd. Dessutom kan Riksrätten döma ett statsråd till avsättning från sin plats i regeringen.²⁷⁹

²⁷⁶ Lag om riksrätten och behandling av ministeransvarighetsärenden 25.2.2000/196

²⁷⁷ RP 1/1998 rd s. 171.

²⁷⁸ Suksi 1 (2002) 294 f., 297f. & 307.

²⁷⁹ Ibid. s. 299.

6.3.2.3 Den rättsliga processen och tillämpningen i praktiken

I enlighet med 115 § grundlagen så ansvarar grundlagsutskottet för att utreda frågan om åtal mot statsråd. En utredning kan initieras på olika sätt. Justitieombudsmannen eller Justitiekanslern kan anmäla misstanke om brott till grundlagsutskottet eller så kan initiativ tas genom att minst tio av riksdagens ledamöter undertecknar en anmärkning mot statsrådet. Antalet höjdes från fem ledamöter till tio genom 1999 års grundlag för att systemet ska vara svårare att missbruka i politiska syften. Ett tredje sätt att initiera en utredning hos grundlagsutskottet är att något annat riksdagsutskott begär det. Dessutom kan grundlagsutskottet också starta en utredning på eget initiativ, men detta får anses ske endast i undantagsfall.²⁸⁰ Utskottet ska presentera ett betänkande för riksdagen med sin åsikt avseende huruvida statsrådet bör åtalas eller inte. Riksdagen i plenum fattar beslut om åtal. Åtal väcks och drivs av Riksåklagaren vilket stadgas i 114 § grundlagen. Enligt den nya grundlagen kan presidenten inte längre väcka åtal mot statsråd.²⁸¹

Vid arbetet med den nya grundlagen diskuterades om grundlagsutskottet eller riksdagen skulle ges rätt att besluta om åtal. Regeringen ansåg att den dåvarande regleringen skulle ändras till att grundlagsutskottet fick beslutanderätten om åtal. Regeringen argumenterade att grundlagsutskottet hade en vana avseende sådana ärenden genom sin utredande egenskap medan riksdagen inte själv kunde driva någon utredning i frågan. Dessutom ansåg regeringen att riksdagens kammare var olämplig som organ då beslutande av åtal fick kammaren att uppvisa drag av en rättegångssal. Grundlagsutskottet delade inte regeringens mening utan ansåg att riksdagen i plenum även fortsatt skulle ha beslutanderätten. Utskottet argumenterade att i sådana känsliga mål som statsrådsåtal finns ett behov av en offentlighet, framförallt i fall då åtal inte väcks.²⁸²

I enlighet med 101 § grundlagen sker prövningen av åtal mot statsråd av Riksrätten. Riksrätten prövar utöver mål mot statsråd även åtal mot presidenten, justitieråd, Justitieombudsmannen och Justitiekanslern (vilket beskrivs vidare under avsnittet som följer). Fem ledamöter är juristdomare, dels presidenten i Högsta domstolen som är Riksrättens ordförande, dels presidenten i Högsta förvaltningsdomstolen, dels de tre till tjänsteår äldsta hovrättspresidenterna. Övriga fem ledamöter är

²⁸⁰ GrUB 10/1998 r s. 31; RP 1/1998 s. 170.

²⁸¹ GrUB 10/1998 r s. 10; Suksi I (2002) s. 298.

²⁸² GrUB 10/1998 r s. 10.

politiskt tillsatta domare, valda av riksdagen för en mandatperiod om fyra år. Även dessa domare torde ofta vara juridiskt utbildade. Riksrättens kompetens är exklusiv och dess dom kan inte överklagas.²⁸³

Riksrätten trätt i funktion vid fyra tillfällen sedan den instiftades, 1933, 1953, 1961 och 1993. Vid den senaste riksrätten, dömdes det då före detta statsrådet Kauko Juhantalo till ett års villkorligt fängelse för mutbrott och brott mot tjänsteplikten. Då Juhantalo redan avgått prövades frågan om avsättning aldrig av Riksrätten. Det kan däremot poängteras att Juhantalo efter omröstning i riksdagen förlorade sin riksdagsplats. Riksrätten har inte prövat åtal mot statsråd sedan den nya grundlagen trädde i kraft. Grundlagsutskottet inledde en utredning om misstänkt fusk med valbidrag av den före detta statsministern Matti Vanhanen 2012 men misstankarna avskrevs och åtalsfrågan lades aldrig fram för riksdagen.²⁸⁴

6.3.3 Det politiska ansvaret för statsråd och ansvar för andra makthavare

Utöver det rättsliga ansvaret är statsråden även politiskt ansvariga inför riksdagen vilket stagas i 3 § grundlagen. I enlighet med 43–44 och 64 §§ grundlagen kan riksdagen tvinga regeringen eller enskilda statsråd att avgå genom misstroendeförklaring. Vid fyra tillfällen sedan 1919 års regeringsform har regeringar tvingats avgå efter misstroendeförklaringar: 1926, 1928, 1957 och 1958. Vidare har enskilda statsråd tvingats avgå vid två tillfällen, 1922 och 1948.²⁸⁵

Presidenten har ett begränsat rättsligt ansvar för sin tjänsteutövning. För vissa handlingar kopplade till presidentens uppgifter inom försvars- och utrikespolitiken är denne rättsligt ansvarig inför Riksrätten i enlighet med 113 § grundlagen. De brott vilka kan resultera i ansvar är högförräderi, landsförräderi och brott mot mänskligheten. Riksdagen beslutar om åtal mot presidenten med en kvalificerad majoritet om tre fjärdedelar. Sedan den nya grundlagen trädde i kraft väcks och drivs åtalen av Riksåklagaren.²⁸⁶

²⁸³ Suksi (2002) s. 411 f.; RP 1/1998 s. 159.

²⁸⁴ Langh 'Juhantalo-fallet väckte stor publicitet'; Thorarensen (2018) s. 94 f.

²⁸⁵ Thorarensen (2018) s. 101.

²⁸⁶ RP 1/1998 s. 169; Suksi 1 (2002) s. 271 f.

Även justitieråden i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen är rättsligt ansvariga i sin tjänsteutövning inför Riksrätten. Endast genom dom i samband med brottmål kan en domare i enlighet med 103 § grundlagen avsättas från sin tjänst. Vid mål mot justitieråd kan åtal drivas inte bara av Riksåklagaren utan även av Justitieombudsmannen eller Justitiekanslern i enlighet med 10 § ministeransvarighetsärendelagen.

Vissa specialregler avseende det straffrättsliga ansvaret gäller för riksdagsledamöter. I enlighet med 30 § grundlagen är riksdagsledamöter som huvudregel skyddade mot frihetsberövanden i samband med yttranden i arbetet. En ledamot som inte fullgör sitt uppdrag genom upprepade och väsentliga försummelse kan skiljas från sitt uppdrag. Detsamma gäller om ledamot dömts till fängelse för ett uppsåtligt brott. I enlighet med 28 § grundlagen kan riksdagen i dessa fall avsätta en ledamot genom en kvalificerad majoritet om två tredjedelar. Riksdagsledamöters rättsliga ansvar prövas inte av Riksrätten utan av det allmänna domstolssystemet.²⁸⁷

²⁸⁷ Suksi 1 (2002) s. 40.

7. Ett tillfredsställande regelverk?

Vad som är att anse som ett tillfredsställande regelverk beror på vilket perspektiv som anläggs och vilka värden som framförallt framhålls som viktiga. För att uppsatsen ska kunna analysera den nuvarande lagstiftningen krävs därför några utgångspunkter avseende vilka värden som leder till ett tillfredsställande regelverk. I följande avsnitt har två perspektiv valts. Jag kallar dessa perspektiv för *uppdragstagarens* perspektiv respektive *uppdragsgivarens* perspektiv. Uppdragstagaren är i det här fallet regeringen och de enskilda statsråden vilka har uppdraget att styra landet i enlighet med 1 kap. 6 § RF. Uppdragsgivaren är det svenska folket som i enlighet med 1 kap. 1 § RF ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket” har gett regeringen i uppdrag att styra landet.

Uppsatsen utgår från att uppdragstagarens syn på ett tillfredsställande regelverk är för det första att denne har en tillräckligt stor handlingsfrihet för att kunna fatta de ibland svåra beslut som behöver tas av regeringen som landets högsta beslutsfattare. För det andra utgår uppsatsen från att uppdragstagaren har ett intresse av att den prövning som sker av dennes rättsliga ansvar i tjänsteutövningen sker på ett rättssäkert sätt.

Uppsatsen utgår från att uppdragsgivarens syn på ett tillfredsställande regelverk för det första är att regelverket har en legitim förankring i rättsmedvetandet. För det andra att det finns en möjlighet till ett effektivt ansvarsutkrävande av de statsråd som begått rättsstridiga handlingar.

7.1 Uppdragstagarens perspektiv i form av handlingsfrihet och en rättssäker prövning

Handlingsfriheten i uppsatsens definition utgår från att statsråden ska kunna agera och fatta beslut de upplever är rätt, även i svåra situationer för landet utan att vara oroliga för att behöva lida ett rättsligt ansvar. Det är en tanke som likt beskrivit under avsnitt 4.1.2 framhållits i förarbeten till nuvarande lagstiftning som något viktigt. Med denna utgångspunkt får det rättsliga ansvaret inte vara för omfattande och täcka in för många ageranden. Denna utgångspunkt kan även kopplas till de tankar om konstitutionell nödrätt, som beskrivits under avsnitt 4.2.2, där teorin anger att det kan vara acceptabelt att i vissa situationer också bryta mot gällande lagstiftning utan att det leder till en bestraffning.

En rättssäker ansvarsprövning utgår från allmänna teorier om rättssäkerhet. Rättssäkerhet kan ha olika definitioner men handlar i grunden om att motverka godtycke i den rättsliga utövningen. En del av rättssäkerheten är att lagstiftningen ska vara förutsebar.²⁸⁸ En annan del som stadgas i 2 kap. 11 § RF är att en rättslig prövning ska genomföras rättvist och inom skälig tid. I begreppet ”rättvist” ligger exempelvis att domstolen ska vara opartisk och oavhängig. Av vikt är att domstolen utöver att vara det också *framstår* som opartisk och oavhängig.²⁸⁹

7.2 Uppdragsgivarens perspektiv i form av legitimitet och ett effektivt ansvarsutkrävande

Regelverket behöver vara legitimt förankrat hos Sveriges befolkning och befolkningens rättsuppfattning ska kunna drivas igenom mot landets ledare. I 1 kap. 9 § RF stadgas principen om allas likhet inför lagen. Smith framhåller att särregler för statsråd såsom de högsta beslutande makthavarna i förhållande till den övriga befolkningen kan ses som illegitimt.²⁹⁰

Uppsatsen utgår från att ett effektivt ansvarsutkrävande innebär att systemet inte får vara allt för tungrott. Det ska vara möjligt att i praktiken faktiskt aktualisera en process. Detta kan sägas utgå från principen om ett effektivt domstolsskydd vilket är en princip inom Europeiska unionens regelverk. Detta ska förstås som en allmän princip som har sin bakgrund i medlemsstaternas konstitutionella traditioner och bygger på att lagstiftningen måste vara uppbyggd på så sätt att en rättighet faktiskt kan utkrävas. Ett regelverk får inte vara sådant att det i praktiken gör det omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheten.²⁹¹

²⁸⁸ Gustafsson (2002) s. 313.

²⁸⁹ Bylander s. 384 & 386.

²⁹⁰ Smith 1 (1997) s. 21.

²⁹¹ Mål C-432/05 Unibet (London) Ltd och Unibet (International) Ltd mot Justitiekanslern 2007-03-13.

7.3 Några synpunkter på gällande regelverk

Bremdal har för svensk del argumenterat för att det skulle innebära en större demokratisk legitimitet ifall beslut om åtal mot statsråd för handlingar i tjänsteutövningen skulle tas av riksdagen i plenum istället för av KU. Bremdal har vidare ansett att det finns behov av en specialdomstol, en Riksrätt. Snarare är HD lämpligt domstolsorgan som undviker risken för en rent politisk dom. Bremdal har vidare argumenterat för att brotten tagande av muta och brott mot tystnadsplikt borde innefattas i tillämpningsområdet för 13 kap. 3 §. Bremdal anser att brotten har ett sådant samband med tjänsteutövningen att de borde omfattas.²⁹² Vidare för svensk del har Sterzel argumenterat för att det inte finns någon anledning att göra det rättsliga ansvarets omfattning större. Däremot har han uttryckt, med grund i att regelverket i Danmark och Finland tillämpats i närtid och att det norska systemet reformerats, att ”Möjligen var det onödigt att avskaffa [riksrätts-] institutet i Sverige, med frångående av GB:s förslag”.²⁹³

För dansk del har Koch argumenterat för behovet av både ett rättsligt och ett politiskt ansvar för statsråden. Det politiska ansvaret är inte tillräckligt eftersom Folketingets oppositionspartier kan vilja undvika en misstroendeförklaring av politiska skäl även om en sådan vore påkallad. Det kan handla om att partierna inte vill riskera nyval eller för att de riskerar att själva bli utsatta för misstroende som vedergällning efter ett regeringsskifte. En riksprocess är däremot rättsligt legitim och kan inte på samma vis attackeras politiskt. Den är dessutom nödvändig menar Koch i de fall när ett statsråd redan avträtt från sin post eller om de begångna gärningarna är av tillräcklig allvarlig art. Avseende ansvarsprövningen anser Koch att den bör ske av en domstol med blandad juridisk och politisk kompetens eftersom bedömningen är utpräglad politisk. Däremot föreslår han att åtalsfunktionen borde flyttas från Folketinget till något juridiskt organ såsom Rigsadvokaten (motsvarande svenska Riksåklagaren). Det juridiska åtalsorganet skulle leda till att prövningen blev mer grundligt och seriöst övervägd och kan ske vid en tidigare tidpunkt. Genom möjligheten till misstroendeförklaring har Folketinget fortsatt kvar en viss makt över målen anser Koch.²⁹⁴

²⁹² Bremdal (2011) s. 286 f.

²⁹³ Sterzel 1 (2008) s. 522.

²⁹⁴ Koch (1997) s. 38–41.

Berg har diskuterat det norska riks rättssystemet 1997. Detta skedde således före de senaste grundlagsändringarna men resonemangets principiella överväganden torde fortsatt ha bäring. Berg argumenterade för att en politiserat rättssystem hade klara betänkligheter, han menade att Riksrätten var onödig och obrukbar och därför borde upphävas. Istället menade Berg att mål avseende statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen skulle prövas genom det allmänna domstolssystemet. För att upprätthålla den politiska expertkunskapen skulle sakkunniga kunna åberopas under rättegången, likt i andra mål. Han menade vidare att Stortinget var olämpligt för en rättslig argumentation och att även åtalsfunktionen därför skulle övergå till det allmänna systemet. Genom att Stortinget fortsatt skulle kunna agera anmälare i förevarande fall skulle deras inflytande till viss del kvarstå.²⁹⁵

²⁹⁵ Berg (1997) s. 162 f.

8. Analys

8.1 Besvarande av frågeställningar

I följande avsnitt kommer kortfattat beskrivas om och på vilket sätt uppsatsens inledande frågeställningar har besvarats genom utredningen.

1. *Hur har regelverket avseende statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen sett ut historiskt och hur har regelverket förändrats över tid?*

Regelverket i GRF utgick från att kungen var den som fattade alla beslut men för dessa var han ansvarsfri. Istället fanns ett ansvar för statsråden och vissa andra tjänstemän som föredrog ärenden inför honom. Ansvaret gällde statsrådets rådgivande funktion och ifall de agerat uppenbarligen i strid med lag. Statsråden hade också ett politiskt ansvar inför riksdagen samt ett ansvar inför kungen som kunde avsätta dem efter eget tycke. Det var oklart om endast brott vilka räknades upp i AnsvL kunde generera straff eller inte. AnsvL straffbelade ett antal brott, bland annat förräderi och att statsråden på olika sätt tillstyrkte kungen att agera otillåtet. Den huvudsakliga påföljden var avsättning från tjänsten.

KU hade exklusiv rätt att besluta om åtal och var skyldigt att göra så om utskottet fann att brott hade begåtts. Utredningen baserades på granskning av statsrådsprotokollen. JO agerade åklagare och ansvaret prövades av Riksrätten. Riksrätten bestod av 23 ledamöter vilka var juridiska, militära och administrativa tjänstemän. Riksrättens dom gick inte att överklaga.

En viktig förändring under perioden var att i början av 1900-talet bröt parlamentarismen igenom vilket innebar att regeringen var tvungen att tolereras av riksdagen. I det stora hela kännetecknas statsrådets rättsliga ansvar dock av en kontinuitet. Regelverket höll sig i huvudsak intakt under hela GRF:s tid, trots att kritik riktades mot det under lång tid av olika personer och olika offentliga organ. Kritiken berörde framförallt AnsvL utformning, vilken ansågs vara otydlig och svår tillämpbar.

Kritiken rörde också Riksrättens sammansättning. Dels att flera av Riksrättens ledamöter kunde avskedas av kungen och på så vis blev påverkbara för utpressning, dels att det med tiden blev oklart vilka rikets kollegier var och således vilka ledamöter som faktiskt hade plats i Riksrätten. Under 1950-talet inleddes en process av statliga utredningar vilka ledde fram till nuvarande regelverk.

2. *Hur ser regelverket avseende statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen ut idag?*

Bestämmelsen om statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen återfinns i 13 kap. 3 § RF. Regelns tillämpningsområde gäller för handlande eller underlåtenhet i utövningen av statsrådstjänsten som inneburit ett grovt åsidosättande av tjänsteplikten. Är agerandet inte ett grovt åsidosättande av tjänsteplikten gäller en rättslig immunitet. Det ska handla om agerande som är styrt av politiska motiv och värderingar. Privata handlingar faller utanför regleringen och där gäller allmänna regler. Vanliga straffbestämmelser tillämpas mot statsråden och exempel på brott vilka skulle kunna aktualiseras är uppror, spioneri, folkmord eller tjänstefel. Några särskilda påföljder saknas, normala påföljder som böter och fängelse tillämpas. Avsättning finns inte som påföljd.

KU utreder misstankar om brott i tjänsteutövningen och beslutar om åtal. Det spelar ingen roll hur KU fått del av misstanken. JO väcker och driver åtal. Ansvarsprövningen sker i HD med dess vanliga sammansättning, som första instans. HD:s dom kan inte överklagas.

3. *Hur har regelverket avseende statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen tillämpats i praktiken?*

Regelverket i GRF tillämpades i praktiken genom riksrittsprocesser vid fem tillfällen mellan 1818–1854. Vid alla tillfällen så friades de åtalade. Med tiden så blev regelverket att anse som så tungrott och omodernt att den allmänna bilden var att systemet bara skulle kunna tillämpas i helt exceptionella fall såsom en misslyckad statskupp, om ens det. Det nuvarande regelverket har aldrig prövats i praktiken då KU aldrig åtalat något statsråd för brott i tjänsten. Vid några tillfällen har det diskuterats av KU i samband med politiska skandaler men det har enbart resulterat i att statsråd fått kritik.

4. *Hur ser regelverket avseende statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen ut i Norge, Danmark och Finland?*

I Norge är statsråden ansvariga för sina konstitutionella plikter. Brott ska ha begåtts mot grundlag eller mot konstitutionell praxis. Det kan bland annat handla om statsråds agerande i regeringen eller som departementschef. Straffbestämmelser anges genom allmän lag och en särskild ansvarighetslag. Statsråden kan dömas till allmänna påföljder som böter eller fängelse. De kan också bli dömda till avsättning från sin plats i regeringen. Stortinget i plenum beslutar om åtal och utser åklagare i målet. Prövningen sker av Riksrätten som består av sex ledamöter valda av Stortinget och fem ledamöter från

Högsta domstolen. Domen kan inte överklagas. Riksrätten har prövat mål vid åtta tillfällen sedan grundlagen trädde i kraft 1814, den senaste riksrätten skedde 1926–1927. Riksrätten prövar även mål mot ledamöter i Högsta domstolen och stortingsledamöter.

Statsråden i Danmark har ett rättsligt ansvar i tjänsteutövningen vid ett åsidosättande av sina plikter enligt grundlag, allmän lag eller sin ställning i övrigt. Handlingar vilka inte är uppsåtliga eller grovt oaktsamma omfattas av rättslig immunitet. Statsråd kan dömas till allmänna påföljder som böter eller fängelse. Avsättning tillämpas inte som påföljd. Folketinget i plenum beslutar om åtal och väljer åklagare. Prövningen görs av Riksrätten som består av 15 ledamöter valda av Folketinget och 15 ledamöter från Högsta domstolen. Riksrättens dom kan inte överklagas. Riksrätten har trätt i funktion vid fem tillfällen sedan 1849. Vid två tillfällen har de tilltalade fällts, varav senaste gången var 1993–94. Ansvar för ledamöter av Högsta domstolen och folketingsledamöter prövas inte av Riksrätten.

I Finland har statsråd ett ansvar om de uppsåtligt eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt brutit mot de skyldigheter som hör till statsrådets arbetsuppgifter, eller annars agerat klart lagstridigt i sin tjänsteutövning. Endast allvarliga brott omfattas, i andra fall föreligger en rättslig immunitet. Allmänna påföljder som böter och fängelse tillämpas, dessutom kan statsråd dömas till avsättning från sin tjänst. Riksdagen i plenum beslutar om åtal och Riksåklagaren driver åtalet. Prövningen görs av Riksrätten som består av fem juristdomare från Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen och hovrätterna samt fem av riksdagen valda ledamöter. Riksrättens dom kan inte överklagas. Riksrätten har prövat mål vid fyra tillfällen sedan 1919. Vid det senaste tillfället, 1993 dömdes den tilltalade. Riksrätten prövar även mål mot presidenten och ledamöterna i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen.

5. Hur ska begreppet tillfredställande förstås?

Uppsatsen utgår från uppdragstagarens respektive uppdragsgivarens perspektiv. Uppdragstagaren är regeringen genom de enskilda statsråden vilka har i uppdrag att styra landet. Uppdragsgivaren är folket som gett makten till regeringen. Statsråden har ett intresse av handlingsfrihet. Det innebär att statsråden inte ska riskera rättsligt ansvar i för hög utsträckning. Statsrådets har vidare ett intresse av en rättssäker prövning. I detta begrepp innefattas exempelvis förutsebarhet och opartiskhet. Folket har ett intresse av att lagstiftningen upplevs som legitim. Det innebär att statsrådets rättsliga ansvar inte hursomhelst kan skilja sig från det som gäller för resten av befolkningen. Dessutom har folket ett intresse av att ansvar effektivt kan utkrävas av statsråden. Systemet får därför inte vara för tungrott.

8.2 Är regelverket avseende statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen tillfredsställande?

8.2.1 Uppdragstagarens perspektiv

I det nuvarande regelverket har statsråden en immunitet för brott som begås i tjänsteutövningen men vilka inte är ett grovt åsidosättande av tjänsteplikten. Det framgår av förarbetena, såväl i GLB som regeringens proposition till RF, att statsrådets anses ha en särställning i maktjänstgörande. Statsråden är de högsta beslutsfattarna, de anses kunna komma att ställas inför mer svårbedömda situationer än andra tjänstemän och för att våga agera för landets bästa behöver de ha en stor handlingsfrihet. Immuniteten är med beaktande av detta tillfredsställande ur statsrådets perspektiv.

Samtidigt som immunitet finns verkar tillämpningsområdet för regelverket dock vara begränsat. Exempelvis torde enligt förarbetena exempelvis mutbrott och brott mot tystnadsplikt inte omfattas av regelverkets tillämpningsområde, vilket kritiserats i doktrinen. Trots att detta är brott som är nära knutna till tjänsteutövningen omfattas alltså dessa inte av immunitet, för sådana brott ska prövning då göras enligt allmänna regler vilka inte tar hänsyn till politiska överväganden. Detta är således otillfredsställande med beaktande av vikten av handlingsfrihet.

Eftersom något mål om åtal mot statsråd aldrig väckts under regelverket i RF är det oklart var gränsen av regleringens tillämpningsområde går. Det är förstås möjligt menar jag att det faktum att åtal aldrig väckts, trots politiska skandaler sedan RF trädde i kraft, i sig tyder på att ribban för åtal är hög. Det skulle i sådana fall tyda på ett tillfredsställande regelverk ur statsrådets perspektiv.

Det faktum att KU är beslutande organ för åtal mot statsråd menar jag kan diskuteras ur rättssäkerhetssynpunkt. Å ena sidan kan den politiska bedömningen leda till större politiska hänsynstaganden vilka i sig leder till att prövningen utförs på det sätt som är tänkt. Å andra sidan möjliggör KU:s beslutandemakt att ett statsråd skulle kunna utsättas för en häxjakt och ett rent politiskt åtal utan direkt rättsligt grund. KU:s sammansättning är proportionerlig med riksdagens. Eftersom regeringen måste tolereras av riksdagen torde KU således normalt vara vänligt inställd till regeringen. Preskriptionstiden för allvarliga brott kan däremot överstiga riksdagens mandatperiod om fyra år och det är därför tänkbart att ett nyvalt KU med en fientlig inställning till den tidigare regeringen skulle kunna väcka åtal mot ett före detta statsråd. Mycket tyder på att flera av riksrätterna under GRF:s tid var

politiska attacker mot kungen och hans rådgivare där 106 § tillämpades som ett sätt att göra sig av med delar av regeringen som inte nödvändigtvis begått lagbrott. Med detta i beaktande kan det diskuteras hur oberoende och opartisk prövning som statsråden får.

Vidare kan diskuteras om det nuvarande regelverket med det i beaktande är tillräckligt förutsebart, vilket är en viktig rättssäkerhetsaspekt. Genom att KU:s majoritet beslutar om åtal torde det vara svårare att förutse en bedömning av reglernas tillämpning än om detta gjordes av en juridisk instans med en rent juridisk bedömning. En annan fråga i sammanhanget är om KU är ett mer lämpat organ än riksdagen att besluta om åtal för att systemet ska vara tillräckligt rättssäkert. Ständerna framförde bland annat som argument vid 1840–1841 års riksdag att riksdagen var olämplig att besluta om åtal för att ett sådant beslut skulle innebära att den tilltalade redan var moraliskt dömd. Det kan tänkas menar jag att detta argument har en viss bäring fortsatt idag, nog skulle den åtalade i allmänhetens ögon brännmärkas i högre utsträckning om riksdagen som folkets främsta företrädare fattade åtalsbeslutet än endast ett utskott. I sådana fall är KU mer rättssäkert som organ för att den tilltalade ska undvika att bli dömd på förhand.

HD prövar mål mot statsråd som första och enda instans. Ut rättssäkerhetssynpunkt torde det vara en fördel att direkt få sin sak prövad av HD vilket torde möjliggöra en förhållandevis snabb prövning inför landets främsta juridiska expertis. Samtidigt torde det kunna anses som problematiskt att möjligheten till en överprövning av HD:s dom inte kan göras. Det kan vidare diskuteras om HD:s sammansättning av juristdomare är tillfredsställande med beaktande av rättssäkerhetsaspekter. Det torde å ena sidan ge en opartisk och oavhängig domstol som dömer på sakliga skäl. Å andra sidan saknas den politiska erfarenhet som kanske behövs för att kunna göra relevanta avvägningar av ifall statsråden agerat försvarbart eller inte.

I Norge, Danmark och Finland finns en politisk vald del i Riksrätterna. Tanken med detta är bland annat att bidra med politisk expertis. Även i Sverige har en politiskt vald del i domstolsprövningen framförts som förslag vid flera tillfällen, bland annat av författningsutredningen och GLB, varav den senare framhöll att Riksrätten borde bestå av ledamöter som företrädde ett allmänt medborgaromdöme. Att bättre kunna ta hänsyn till de politiska överväganden statsråden behöver göra skulle kunna vara en fördel och ur den synpunkten tillfredsställande. Samtidigt torde det finnas en risk med en andel politiskt valda ledamöter att det blir en politisk dom utan rättslig grund vilket skulle strida mot legalitetsprincipen, som är av stor betydelse för rättssäkerheten.

8.2.2 Uppdragsgivarens perspektiv

Den beskrivna immuniteten innebär att statsråd kan begå brott i tjänsteutövningen vilka inte är straffbara. Inte heller kan de åtalas för detta av ordinarie åklagare och prövningen görs inte i vanlig ordning utan direkt i HD. Alla dessa delar skulle kunna anses otillfredsställande ur legitimitetssynpunkt. Den typen av specialregler kan göra att statsråden framstår som privilegierade i förhållande till resten av befolkningen. Andra tjänstemän har inte samma immunitet i tjänsteutövningen. Detta kritiserades också av exempelvis Moderaterna och JK i anslutning till den nuvarande RF:s tillkomst.

Riksdagen är folkets främsta företrädare. På så vis kan det anses som legitimt att också åtalsfunktionen mot statsråden tillkommer riksdagen som en del av dess kontrollmakt. På så vis är det folkviljan som får genomslag på ett mer direkt vis än om processen hade varit helt rättslig, vilket är tillfredsställande ur folkets perspektiv. Med det i beaktande kanske vissa särregler ändå kan anses legitima, om de ger folkviljan större genomslag.

Möjligen skulle det anses vara än mer legitimt om åtalsfunktionen inte låg på KU, som trots allt endast utgör en liten del av riksdagens ledamöter, utan på riksdagen i plenum. KU kan tänkas ha andra åsikter än riksdagsmajoriteten. Ett riksdagsbeslut skulle också på ett annat vis präglas av offentlighet. I Norge, Danmark och Finland fattar parlamenten i plenum beslut om åtal. Just vikten av offentlighet var exempelvis något som fördes fram i arbetet med 1999 års finska grundlag. För att ytterligare legitimera processen kan diskuteras om inte också ansvarsprövningen skulle göras av en domstol med en del av riksdagen valda ledamöter.

Det kan konstateras att regelverket i GRF innebar allt annat än ett effektivt ansvarsutkrävande. Att flera av Riksrättens ledamöter var avsättbara av kungen vars statsråd de hade att pröva riskerade förstås att göra Riksrätten påverkbar. Vidare innebar AnsvL:s innebörd att endast ett fåtal brott var straffbara, vilket minskade möjligheten att utkräva ansvar ytterligare. Med tiden blev dessutom Riksrättens sammansättning oklar.

Dagens regelverk torde vara betydligt mer tillfredsställande ur folkets perspektiv att genomdriva ett effektivt ansvarsutkrävande eftersom reglerna är mer tydliga, domstolens sammansättning är klar och alla brott som begås i tjänsteutövningen omfattas som utgångspunkt. Mindre tillfredsställande idag än i

tidigare system kan dock anses vara att möjligheten för domstolen att avsätta statsråd från sin plats i regeringen genom dom saknas. En sådan möjlighet fanns i GRF:s regelverk. Avsättningsmöjligheten finns i Norge och Finland. Eftersom riksdagen kan göra sig av med ett statsråd genom misstroendeomröstning är dock frågan hur problematiskt det torde vara i praktiken. I extrema förhållanden där landet befinner sig i en konstitutionell kris och riksdagsmajoriteten inte avser att avsätta ett statsråd trots att denne begått allvarliga övergrepp skulle avsättningsmöjligheten i det rättsliga systemet däremot trots allt behövas för att vara ordentligt tillfredsställande.

Det faktum att några åtal mot statsråd inte väckts sedan RF trädde i kraft skulle å ena sidan kunna tyda på att regelverket inte är tillfredsställande ur ett ansvarsutkrävande perspektiv. Kanske innebär KU:s åtalsprövning där KU:s majoritet normalt är regeringstrogen att ribban för åtal är väldigt hög. Å andra sidan kanske det innebär att regelverket är tillfredsställande eftersom det effektivt haft en preventiv effekt och påverkat statsråd att inte begå lagstridiga handlingar.

8.3 Avslutande reflektioner och förslag på reformer

I dessa avslutande rader vill jag diskutera några i mitt tycke intressanta aspekter av riks rättssystemet vilka är värda att poängteras. Föregående avsnitt har visat att vad som är ett tillfredsställande regelverk eller inte beror på vilket perspektiv som anläggs och olika aspekter kan ge olika resultat. Redan i uppsatsens inledning framfördes synpunkten att det i mitt tycke finns ett behov av någon form av rättslig reglering avseende statsråds handlande i tjänsteutövningen. Denna åsikt verkar också vara den allmänt gällande då regelverket finns idag och fick leva vidare under hela GRF trots dess ineffektivitet. Frågan blir då snarare hur systemet ska se ut. Avseende detta får var och en ha sina synpunkter. Så sent som för tio år sedan gjordes den senaste grundlagsreformen och varken utredningen eller regeringen ansåg då att regelverket hade något behov av förändringar. Jag delar inte denna åsikt och kommer argumentera för vilka reformer som borde genomföras.

8.3.1 Tankar kring regelverket avseende statsråds rättsliga ansvar i tjänsteutövningen i 1809 års regeringsform och i 1974 års regeringsform

Regler kring ansvaret för den verkställande makten har en viktig både praktisk och principiell betydelse, vilket bland annat tydliggörs av hur långt tillbaka regelverket kan härledas. Redan i 1634 års regeringsform stadgades exempelvis en Riksrätt. För grundlagsstiftarna till GRF var 106 § en viktig del i den maktindelningstanke mellan kungen som verkställande makt och riksdagen som lagstiftande makt, vilken kom att präglade regeringsformen. Regelverket tillämpades relativt frekvent under GRF:s första 50 år, men sedan slutade det helt att användas.

Jag menar att min undersökning visar på flera delar som inverkat i att regelverket slutade tillämpas. En del skulle kunna vara att regelverket missbrukades på olika vis. Den attack på kungamakten som KU under 1840–1841 års riksdag framförde genom åtal på 31 punkter (därutöver ett stort antal anmärkningar enligt 107 § GRF) tyder på att åtalsfunktionen missbrukades för politiska syften utan rättslig substans. Systemet verkar också ha missbrukats av kungamakten. Berättelserna från 1818 års riksrätt tyder onekligen på att kungen var i hög grad involverad för att påverka utgången av Riksrättens dom. De fem från KU:s perspektiv misslyckade riksprocesserna kan mycket väl ha inneburit en allmän inställning till att regelverket inte var en framkomlig väg för ansvarsutkrävande.

En annan tänkbar anledning kan vara att den allt tätare kontakten mellan riksdag och regering i och med departementalreformen och tvåkammarriksdagens införande gjorde att spänningarna mellan de båda statsmakterna minskade. Den framväxande parlamentarismen gav också så småningom riksdagen ett annat verktyg för göra sig av med statsråd än det rättsliga.

Vidare innebar den tolkning av AnsvL som de sista två riksrätterna gjorde, och som under 1900-talet blev den allmänt rådande i doktrinen, att statsrådets ansvar var kraftigt begränsat. Riksrättens sammansättning var dessutom oklar redan från början och den praxis som 1818 års riksrätt satte blev svår att följa med tiden, vilket Fahlbecks och Reuterskiölds undersökningar under 1920-talet visar. Dessa delar torde också ha inverkat i att regelverket slutade tillämpas.

Men om regelverket nu inte var särskilt effektivt går det att ställa sig frågan varför det inte ändrades förrän 1974 trots att kritik framfördes under en lång tid. Det enkla svaret på den frågan verkar vara att den politiska viljan saknades. Vid flera tillfällen avstyrktes reformer av KU, eller röstades ned av kungen, präste- och adelsstånden eller riksdagens andra kammare.

Vidare kan då ställas frågan varför det saknades en politisk vilja. En anledning kan ha varit att systemet var omfattande och avsåg grundlagsregler och att det därför endast var lämpligt att genomföra förändringar i samband med en bredare grundlagsreform, vilket var argument som framfördes vid flera tillfällen. En annan anledning skulle kunna vara att de politiker som hade att besluta om systemet inte varit särskilt intresserade av att regelverket skulle bli mer effektivt då deras eget ansvar i en eventuell regeringsställning skulle öka.

En annan aspekt att lyfta fram är vilken betydelse om någon, som Norges, Danmarks och Finlands system har haft för den svenska lagstiftningen. Inspirationen från grannländerna har framförallt gällt Riksrättens sammansättning där länderna sedan lång tid tillbaka haft en politiskt vald del bland ledamöterna. I Danmark och Finland har den politiska grenen varit samma nivå som den juridiska medan den norska har haft och fortfarande har en politiskt vald majoritet. Förslag om en politisk del i Riksrätten har framförts av bland annat KU på 1840-talet samt genom motioner 1890, 1917 och 1920. Dessutom ansåg såväl författningsutredningen som GLB att Riksrätten skulle få en del politiskt valda ledamöter.

Dessa tankar har som konstaterats inte lett fram till någon lagstiftning i Sverige. Det är en intressant tanke att ifall departementschefen vid propositionen till RF trots allt ställt sig positiv till att behålla Riksrätten, hade han då följt GLB:s förslag med politiskt valda ledamöter eller hade han föreslagit att Riksrätten fortsatt skulle vara helt tjänstemannabaserad.

Att någon politisk förankring saknas menar jag kan ha aspekter långt bak i historien vilket även Svedelius antydde redan 1856. Grundlagsstiftarna till GRF verkar ha haft frihetstiden och riksdagens då allt för stora inflytande i åtanke när de skrev regeringsformen. Det har flera gånger i förarbeten och doktrinen framhållits att den svenska tjänstemannabaserade Riksrätten varit tämligen unik men ändå har systemet fortsatt leva vidare. Jag menar att det framstår som att det funnits en stor tilltro till det egna systemets överlägsenhet och då inte några särskilda fördelar med politiska ledamöter framträtt har det inte ansetts nödvändigt att göra någon förändring.

Som tidigare beskrivit kännetecknas det svenska systemet snarare av en kontinuitet. Det gäller, såväl KU:s funktion som JO:s funktion och domstolens icke folkvalda sammansättning. Till viss del är även immuniteten en fortsättning från tidigare lagstiftning där endast uppenbart lagstridigt agerande innebar rättsligt ansvar under GRF. De större principiella förändringar som skett är att det numera tydliggörs att alla brott som begås är straffbara samt att Riksrätten som specialdomstol ersatts av HD.

I Danmark och Finland har åtal mot statsråd för brott i tjänsteutövningen aktualiserats på senare tid, båda gångerna under 1990-talet med fällande domar som resultat. Det kan diskuteras varför den svenska regelverket inte aktualiserats. En förklaring skulle kunna vara att statsråd i Sverige inte begått så grova övertramp som i de aktuella danska och finska fallen. Vidare kan konstateras att förbudet mot ministerstyre i Sverige gör att statsrådets arbetsuppgifter delvis skiljer sig från statsråden i Danmark och Finland vilket också skulle kunna ha haft betydelse. Dessutom menar jag att historiska aspekter säkerligen kan tänkas spela in. De påverkar i sin tur den politiska kulturen som inverkar på parlamentets bedömning av ifall åtal ska väckas eller inte.

8.3.2 Reformförslag

Det kan till att börja med framhållas att det vore positivt om politiska reformer på området når en bred politisk enighet då de är av principiell karaktär och potentiellt berör alla riksdagens partier. Jag räknar inte med att det föreligger något större politiskt engagemang i frågorna i nuläget. Den nyligen förda diskussionen vid grundlagsreformen i Norge 2007–2009 och riksrätterna i Danmark och Finland visar dock att riksrättsinstitutet inte saknar betydelse också idag.

Jag vill börja diskutera frågan om statsrådets immunitet. Frågan avser om det är rimligt att statsråd kan begå brott i tjänsteutövningen utan att riskera straff. Argument som framfördes av såväl GLB som i regeringens proposition var att statsråd kan tänkas ställas inför andra mer krisartade situationer än övriga tjänstemän. Det är förvisso sant att regeringen kan ställas inför svåra situationer. Samtidigt kan konstateras att många andra tjänstemän också ställs inför allvarliga krisartade situationer där aktuellt regelverk inte nödvändigtvis ger vägledning, polis och räddningstjänst är två exempel.

Med det sagt gör dock även jag bedömningen att det ska finnas en hög tröskel för att åtala statsråd. Det är med grund i den betydelse de har för landets styre och den handlingsfrihet de behöver för detta arbete. Det kan påpekas att riksdagsledamöter som beskrivit i utredningen har ett snävare rättsligt ansvar än exempelvis offentliga tjänstemän med hänvisning till att de också bär ett politiskt ansvar inför väljarna. Samma resonemang torde kunna föras gentemot statsråd, de kan anses ha ett snävare rättsligt ansvar än andra tjänstemän då de också bär ett politiskt ansvar inför riksdagen. Jag anser att nuvarande reglering bör kvarstå. Däremot borde tillämpningsområdet breddas för att också innefatta bland annat mutbrott, som har en sådan tydlig koppling till tjänsteutövningen.

Jag vill därefter tala om hur åtal ska väckas. Såväl Berg och Koch har i sina framställningar argumenterat för att beslutet om åtal ska övergå till en rent rättslig instans för att utgöra en mer objektiv och opartisk prövning. Jag ser också problem med nuvarande ordning när det kommer till rättssäkerheten, där ett politiskt organ prövar åtalsfrågan och där den politiska majoriteten får stor betydelse för beslutet. Trots detta anser jag att ansvarsutkrävande av statsråds tjänsteutövning är en viktig del av riksdagens kontrollmakt över regeringen. Därför ska också riksdagen ha en del i prövningen. Ett skäl är också att bibehålla en kontinuitet med tidigare regelverk.

Jag delar inte Bremdals åsikt att riksdagen ska överta KU:s funktion. Även om det har en poäng ur legitimitetssynpunkt och att prövningen i vart fall framstår som mer offentlig menar jag att det, likt framhållits genom historien, skulle öka risken för en allt för politiserad prövning. Det vore olyckligt om åtalsfrågan sammanblandades med möjligheten till misstroendeomröstning som riksdagen förstås fortsatt ska besitta. KU får istället antas ha större anledning till en välgrundad rättslig prövning med politisk erfarenhet som grund. I vart fall i teorin är också ledamöterna av KU inte endast där som representanter för sitt parti utan snarare som väktare av grundlagen. I enlighet med detta får JO anses vara ett fortsatt lämpligt organ då JO är underställd riksdagen och har processvana från andra mål.

Nu övergår jag till frågan om ansvarsprövningen. Riksrätten avskaffades genom RF och några politiska planer på att återinföra den verkar inte finnas. Även om nuvarande regelverk föreslogs kvarstå av pragmatiska skäl uttryckte grundlagsutredningen 2008 att en Riksrätt vore principiellt tilltalande. Även Svea hovrätts remissyttrande framhöll att en Riksrätt borde övervägas. Sterzel har också han resonerat kring att det möjligen var onödigt att upphäva Riksrätten. HD utgör tillsammans med HFD Sveriges främsta domstolar vilka besitter en hög juridisk kompetens. Jag menar dock att det finns flera skäl till att ett annat system än det nu aktuella vore mer lämpligt.

Jag ansluter mig till grundlagsutredningen och menar att en återinförd Riksrätt vore principiellt tilltalande. Jag menar också att den skulle ha flera praktiska fördelar. Fortfarande idag anser jag att ansvarsprövningen av statsråds agerande i tjänsteutövningen inte endast är en straffrättslig prövning av personen som innehar tjänsten, det är i någon grad också en konstitutionell fråga och en maktkamp mellan de olika statsorganen. Det är riksdagen som har i uppgift att kontrollera regeringen. Riksdagen har en högre demokratisk legitimitet än HD. I förevarande mål, vilka skulle bli oerhört uppmärksammade om åtal väcktes, menar jag att det är tveksamt vilken legitimitet HD kommer anses ha av folket att pröva frågan. Det är dessutom tveksamt om ledamöterna i HD själva skulle känna sig bekväma och legitima att döma till ansvar i frågor som i vissa fall skulle handla om ifall regeringen gjort rätt politiska bedömningar eller inte och vars dom potentiellt skulle vara av stor betydelse för hur Sveriges fortsatta styre skulle se ut.

I det material jag utrett har jag inte funnit något förslag under GRF:s regelverk att avskaffa Riksrätten. Många förslag har getts att ändra dess sammansättning men grunden med en specialdomstol har hela tiden kvarstått. Även författningsutredningen och GLB föreslog att behålla en reformerad Riksrätt. Det var först vid regeringens proposition som förslaget om avskaffande lyftes fram. Departementschefens argumentation framstår inte som övertygande i mina ögon. Han framförde att tungt vägande skäl ska krävas för att införa specialdomstolar. Vidare framförde han att då Riksrätten inte "fungerat" på mer än 100 år verkade den inte behövas. Jag vill först ifrågasätta uttrycket fungerat. Att Riksrätten inte trätt i funktion behöver knappast ha betytt att den inte fungerat. Riksrätten kan mycket väl ha haft en preventiv funktion även utan att ha tillämpats. Det är också möjligt att den skulle kunna ha tillämpats om ett tillräckligt allvarligt brott aktualiserats. Argumentationen som departementschefen anförde kan knappast vara tillräcklig för att avskaffa ett institut som funnits under så lång tid i svensk rätt och som fortfarande finns i övriga Norden.

Det kan vidare poängteras att det finns andra specialdomstolar i Sverige varav Försvarsunderrättsdomstolen och Arbetsdomstolen lyfts fram i uppsatsen. Dessa finns bland annat för att ge domstolen en särskild sammansättning av ledamöter med sakkännedom om de mål som företas. Svedelius framförde att den svenska Riksrätten framhållit ledamöternas sakkunskap som offentliga tjänstemän. Då det i hög grad är politiska bedömningar som kan komma att aktualisera sig i Riksrätten menar jag att det idag snarare är personer med politisk erfarenhet som idag besitter den rätta sakkunskapen.

Att ha med politiskt valda lekmannadomare i prövningen av statsråds rättsliga ansvar för handlande i tjänsteutövningen skulle vara någonting helt nytt i en svensk kontext. Dock kan påpekas att lekmannadomare inte är någonting nytt vid prövningen av personers rättsliga ansvar generellt eftersom det i de allmänna domstolarna finns nämndemän. Att politiskt valda lekmannadomare finns i de allmänna domstolarna var exempelvis ett argument som framfördes för en politiskt vald gren i den norska Riksrätten, vid grundlagsreformen 2007–2009.

Jag anser att det skulle vara lämpligt med politiskt valda ledamöter. Ledamöter i Riksrätten valda av riksdagen skulle ge en ökad sakkunskap, en ökad legitimitet och vidare tydliggöra dessa mål som en del av riksdagens kontrollmakt. Det kan förstås diskuteras lämpligheten i att riksdagen såväl skulle ansvara för åtalsbeslutet som för att tillsätta delar av Riksrätten. Det kan dock poängteras att Europadomstolen prövade den frågan i det danska fallet med Ninn-Hansen och inte ansåg att det stod i strid med rätten till en rättvis rättegång.

Mitt förslag är således att Riksrätten återinförs. Jag anser att författningsutredningens förslag om 14 ledamöter med hälften juristdomare och hälften av riksdagen valda ledamöter är föredömligt. GLB:s förslag med endast sex domare menar jag är problematiskt ifall riksdagen ska kunna välja ledamöter från olika politisk hemvist då flera partier bör kunna representeras. Ledamöterna bör väljas av riksdagen för en sexårsperiod, som i Norge och Danmark, för att på så vis inte direkt motsvara den nuvarande riksdagsmajoriteten. De bör ha politisk erfarenhet men ska inte vara riksdagsledamöter. Juristdomarna bör vara presidenter vid hov- och kammarrätt, på så vis skulle Riksrätten också kunna pröva mål mot justitieråd, utan att döma kollegor. Genom normala omröstningsregler kan den juridiska respektive den politiska delen av Riksrätten inte på egen hand döma till ansvar vilket skyddar mot rent politiska åtal.

Statsråden kan idag inte dömas till avsättning av domstol. Det har i förarbeten framhållits att avsättningsmöjligheten inte behövs då det får antas att statsrådet avgår frivilligt efter fällande dom eller entledigas av statsministern. Jag håller med om att så i normala fall torde vara fallet. Jag anser dock att frågan har en principiell betydelse och att det heller inte kan uteslutas att statsrådet kan sitta kvar på politisk grund. Det kan i detta avseende även konstateras som beskrivits, att svensk rätt möjliggör för domstol, även i lägre instans att avsätta en riksdagsledamot från sin plats i riksdagen. Så har också skett vid ett par tillfällen i modern tid. Jag menar att det är märkligt att det anses acceptabelt att en tingsrätt ska kunna avsätta en folkvald men att HD inte ska kunna avsätta ett statsråd. Dessutom kan justitieråd, vilka är de högsta representanterna för den dömande makten, avsättas av domstol. Vilket menar jag

ytterligare är ett argument för att avsättning också ska kunna ske mot statsråd, som de högsta representanterna för den verkställande makten. Min slutsats är att återinföra avsättning som påföljd för statsråd vilket ska förenas med ett förbud om att bli statsråd på nytt. Återinsättningsförbudet är ett sätt att hindra ett statsråd, vars förtroende varit i så hög grad förbrukat att denne avsatts av Riksrätten, från att senare återkomma till regeringsmakten. Det skulle också ligga i linje med regleringen i GRF vilket ger en kontinuitet åt systemet.

Slutligen vill jag även föreslå att preskriptionstiden för brott i tjänsten ska anges i grundlag. Tiden ska anges till åtminstone sex år. På så vis kan alltid ett riksdagsval hinna hållas och en ny majoritet i KU får god tid på sig att besluta om ett eventuellt åtal mot ett tidigare statsråd som agerat lagstridigt. Genom grundlagsskyddet blir det svårare att i kristider förkorta preskriptionstider i allmän lagstiftning för att på så vis undkomma ansvar.

Källförteckning

Svenskt offentligt tryck

Statens offentliga utredningar

SOU 1935:21 Utredning angående införande av ett dagordningsinstitut m.m.

SOU 1953:14 Förslag till Brottsbalk.

SOU 1963:17 Författningsutredningen.

SOU 1964:15 Utlåtande av juristkommissionen i Wennerströmaffären.

SOU 1964:17 Rapport av parlamentariska nämnden i Wennerströmaffären.

SOU 1965:34 Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning.

SOU 1967:26 Partiell författningsreform, betänkande av grundlagberedningen.

SOU 1972:1 Ämbetsansvaret II.

SOU 1972:15 Ny regeringsform, Ny riksdagsordning. betänkande av Grundlagsberedningen.

SOU 2008:125 En reformerad grundlag.

Propositioner

Prop. 1952:71 angående ratifikation av Förenta Nationernas konvention om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord.

Prop. 1968:27 med förslag till ändringar i regeringsformen, m.m.

Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.

Utskottsbetänkanden

Lagutskottet 1875:24 utlåtande, i anledning af väckt motion, angående omarbetning af ansvarighetslagen för Statsrådets ledamöter.

Lagutskottet 1888:19 utlåtande, i anledning af väckt motion om ändring af § 11 i ansvarighetslagen för Statsrådets ledamöter.

KU 1895:3 utlåtande, i anledning af väckt motion om ändrad lydelse af § 102 regeringsformen.

KU 1897:8 utlåtande, i anledning af väckt motion om ändring av §§ 6, 7, 9, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 26, 34, 99, 101, 102, 103, 104, 105 och 106 regeringsformen samt §§ 11, 38, 43 och 69 riksdagsordningen.

KU 1899:20 utlåtande, i anledning af väckta förslag om ändrad lydelse af §§ 102 och 106 regeringsformen.

KU 1917:33 utlåtande, i anledning av väckt motion om ändrad lydelse av §§ 101 och 102 regeringsformen samt tillägg § 68 riksdagsordningen.

KU 1920:41 utlåtande, i anledning av väckt motion om ändrad lydelse av §§ 101 och 102 regeringsformen samt tillägg § 68 riksdagsordningen.

KU 1931:13 utlåtande i anledning av väckt motion angående införande av ett dagordningsinstitut i vår författning.

KU 1952:24 betänkande med förslag till skrivelse om en revision av reglerna rörande statsrådets konstitutionella ansvarighet.

KU 1964:21 memorial angående statsrådets befattning med Wennerströmaffären.

KU 1973:26 betänkande med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. jämte motioner.

2005/2006:KU8 granskning av regeringens handläggning av tsunamikatastrofen.

2008/09:KU20 granskning av regeringen.

2017/18:KU20 granskning av regeringen.

Motioner

Mot. 1875:12, Carl Göran Mörner, angående omarbetning af ansvarighetslagen för Statsrådets ledamöter.

Mot. 1895:157, A. V. Ljungman, med förslag till ändrad lydelse af §§ 53, 69, 87, 102, 105, 106 och 107 regeringsformen, §§ 37, 38, 39, 43, 48, 57, 72 och 73 riksdagsordningen samt § 2 tryckfrihetsförordningen.

Mot. 1897:159, A. V. Ljungman, med förslag till ändrad lydelse af vissa paragrafer i regeringsformen och riksdagsordningen i syfte att införa bestämmelser om en ”regeringsrätt”.

Mot. 1899:232, A. V. Ljungman, (eventuellt överensstämmande med föregående, första sidan fallit bort från det riksdagstrycket jag kunnat ta del av).

Mot. 1899:253, M. Dahn, om ändring i §§ 102 och 106 regeringsformen.

Mot. 1917:436, Månsson m.fl., om ändrad lydelse av §§ 101 och 102 regeringsformen samt tillägg till § 68 riksdagsordningen.

Mot. 1920:146, Månsson i Hagström och Werner, om ändrad lydelse av §§ 101 och 102 regeringsformen samt tillägg till § 68 riksdagsordningen.

Mot. 1951:152, Hallén m.fl., om revision av ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter.

Mot. 1973:1874, Bohman m.fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Övrigt

Protokoll 1920:56 onsdagen den 12 maj.

Protokoll 1964:29 torsdagen den 28 maj.

Remissyttrande Svea hovrätt Yttrande över Grundlagsutredningens betänkande SOU 2008:125, En reformerad grundlag. 2009-04-29. Dnr 095/09.

Rskr. 1952:266 till Konungen i anledning av konstitutionsutskottets betänkande med förslag till skrivelse om en revision av reglerna rörande statsrådets konstitutionella ansvarighet.

Utländskt offentligt tryck

Norge

Dok. Nr. 19 (2003–2004) Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget til å utrede alternativer til riksstrettsordningen.

Innst. S. nr 94 (2006–2007) Instilling til Stortinget fra kontroll- og konstitujonskomiteen.

Danmark

Betænkning afgivet af forfatningskommissionen af 1946

FT 1963/64 B I. betænkning over forslag til lov om ministres strafansvar [af Iver Poulsen m.fl], II. Forslag til lov om ministres ansvarlighed [af Ninn-Hansen, Helga Pedersen m.fl.] og III. Forslag til lov om ministres ansvar.

Finland

GrUB 10/1998 r betänkande regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny regeringsform för Finland.

Prop. nr 17 1919 Regeringens proposition till Lantdagen angående Regeringsform för Finland.

RP 1/1998 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny regeringsform för Finland.

Rättsfall m.m.

Sverige

Beslut av Justitiekanslern nr 2495-05-22, 25 maj 2005.

RH 1995:99.

RH 1997:48.

Svea hovrätts dom 6 juli 2001 i mål B 1195–01.

Svea hovrätts dom 16 december 2016 i mål B 1972–16.

Europeiska unionens domstol

Mål C-432/05. Unibet (London) Ltd och Unibet (International) Ltd mot Justitiekanslern.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Beslut Erik Ninn-Hansen vs Danmark, 18 maj 1999.

Elektroniska källor

Danmarks Domstole ´Klagerettens medlemmer´, Senast uppdaterad 2017-08-28.

[<http://www.domstol.dk/DENSAERLIGEKLAGERET/MEDLEMMER/Pages/default.aspx>]. Besökt 2019-05-23.

Langh, Sara ´Juhantalo-fallet väckte stor publicitet´, Yle. Publicerad 2012-04-18.

[<https://svenska.yle.fi/artikel/2012/04/18/juhantalo-fallet-vaekte-stor-publicitet>]. Besökt 2019-05-22.

Mueller report, CNN. Publicerad 2019-04-18. [<https://edition.cnn.com/2019/04/18/politics/full-mueller-report-pdf/index.html>]. Besökt 2018-05-22.

Nationalencyklopedin Quisling, Vidkun Quisling.

[<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/vidkun-quisling>] Besökt 2019-05-23.

Nationalencyklopedin Wennerström, Stig Wennerström.

[<http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/stig-wennerstrom>] Besökt 2019-05-22.

Norges Domstoler ´Meddommere´, [<https://www.domstol.no/no/meddommere/>]. Besökt 2019-05-22.

Riksdagens hemsida ´Kontrollerar regeringen´, Sveriges Riksdag. [<https://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/riksdagens-uppgifter/kontrollerar-regeringen/>]. Besökt 2019-06-05.

Wicklén, Johan ´Dilma Rouseff avsätts efter omröstning i senaten´, SVT Nyheter. Publicerad 2016-08-31. [<https://www.svt.se/nyheter/utrikes/odesdag-for-brasiliens-president>] Besökt 2019-05-22.

Zelizer, Julian ´It´s not 1998 anymore. Democrats shouldn´t be afraid of impeachment´, CNN. Publicerad 2019-04-21. [<https://edition.cnn.com/2019/04/21/opinions/democrats-must-begin-impeachment-proceedings-zelizer/index.html>] Besökt 2019-05-22.

Litteraturförteckning

Algotsson, Karl-Göran (2000). *Sveriges författning efter EU-anslutningen*. Stockholm: SNS.

Andeneas, Johannes och Arne Fliflet (2017). *Satsforfatningen i Norge*. 11 utg. Oslo:

Universitetsforlaget.

Andrén, Nils (1966). *Dechargeinstituttet*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Berg, Björn O. (1997). 'Riksretten- En anakronisme?', i Eivind Smith (red.) *Makt uten ansvar*. Oslo: Tano.

Bremdal, Patrik (2011). *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*. Stockholm: Jure förlag.

Brusewitz, Axel (1938) 'Statsrådets Ansvarighet', i *Sveriges riksdag historisk och statsvetenskaplig framställning*. Femtonde bandet. Stockholm: Victor Pettersons Bokindustriaktiebolag.

Bull, Thomas (2018). 'Institutions and Divisions of Powers', in Helle Krunke & Björg Thorarensen (red.). *The Nordic Constitutions*. Oxford: Hart Publishing.

Bylander, Eric 'Regeringsformens krav på alla rättegångars genomförande rättvist och inom skälig tid', i *SvJT* 2017 s. 370–398.

Christensen, Jens Peter (1997). *Ministeransvar*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christensen, Jens Peter, Jørgen Albæk Jensen & Michael Hansen Jensen (2016). *Dansk Statsret*. 2 udg. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Derlén, Mattias, Johan Lindholm & Markus Naarttijärvi (2016) *Konstitutionell Rätt*. Stockholm: Wolters Kluwer.

Eka, Anders, Johan Hirschfeldt, Henrik Jermsten & Kristina Svahn Starrsjö (2018). *Regeringsformen med kommentarer*. Andra upplagan. Stockholm: Karnov Group.

Fahlbeck, Erik (1924). *Riksrättsinstitutet i 1809 års författning*. Uppsala: Almqvist & Wiksells Boktryckeri.

Fiflet, Arne (2005). *Kongeriket Norges Grunnlov grunnloven med kommentarer*. Oslo: Universitetsforlaget.

Germer, Peter (2007). *Statsforfatningsret*. 4 udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Gustafsson, Håkan (2002). *Rättens Polyvalens: en rättsvetenskaplig studie av sociala rättigheter och rättssäkerhet*. Lund: Sociologiska institutionen.

Hedin, Adolf (1904) 'Riksdagens maktställning konstitutionell ansvarighet', i Valfrid Spångberg (red.), *Adolf Hedin tal och skrifter*. Stockholm: Albert Bonniers.

- Holmberg**, Erik & Nils Stjernquist, reviderad av Magnus Isberg & Göran Regner (2003). *Vår författning*. Trettonde upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Holmberg**, Erik, Nils Stjernquist, Magnus Isberg, Marianne Eliason & Göran Regner (2012). *Grundlagarna*. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Jermsten**, Henrik (1992). *Konstitutionell nödrätt*. Stockholm: Juristförlaget.
- Koch**, Henning (1997) 'Rigsretten i Danmark', i Eivind Smith (red.) *Makt uten ansvar*. Oslo: Tano.
- Lundin**, Olle (2004). 'Riksdagsledamöternas och statsrådets rättsliga ansvar', i Eivind Smith & Olof Petersson (red.) *Konstitutionell demokrati*. Stockholm: SNS Förlag.
- Malmgren 1**, Robert (1921). *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*. Stockholm: P.A Norstedt & Söners Förlag.
- Malmgren 2**, Robert. (1941). *Sveriges Författning en lärobok i svensk statsrätt*. Malmö: Lundgrens Söners boktryckeri.
- Malmgren 3**, Robert, Halvar G. F. Sundberg & Gustaf Petrén (1966). *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*. Nionde upplagan. Stockholm: P.A. Norstedt & Söners Förlag.
- Montesquieu**, Charles-Louis de Secondant, Stig Strömholm (medarbetare) & Dagmar Lagerberg (översättare) (1998). *Om lagarnas anda eller det förhållandet som bör råda mellan lagarna och respektive styrelses seder, klimat, religion, handel etc.* Stockholm: Ratio.
- Naumann**, Christian (1884). *Sveriges Statsförfattnings-rätt*. Fjärde bandet. Stockholm: P.A. Norstedt & söner.
- Nergelius**, Joakim (2018). *Svensk statsrätt*. Fjärde upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Petrén**, Gustaf & Hans Ragnemalm (1980). *Sveriges Grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*. Tolfte upplagan av Robert Malmgrens Sveriges grundlagar. Stockholm: Liber.
- Petersson 1**, Olof (1987) 'Introduktion', i Olof Petersson (red.) *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Petersson 2**, Olof (2000) *Nordisk Politik*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Reuterskiöld**, Carl Axel. (1924). *Sveriges grundlagar och internationella författningar*. Stockholm: Almqvist & Wiksells boktryckeri.
- Sandgren**, Claes (2018). *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*. Fjärde upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Sejersted**, Fredrik (2002). *Kontroll og konstitusjon: statsrettslige studier av Stortingets kontrollvirksomhet*. Oslo: Cappelen.
- Smith 1**, Eivind (1997) 'Makt uten ansvar', i Eivind Smith *Makt uten ansvar*. Oslo: Tano.

- Smith 2**, Eivind. (2017). *Konstitusjonelt demokrati: statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sterzel 1**, Fredrik (2008). 'Statsrådets ansvar och kontrollen av regeringen', i *Festskrift till Johan Hirschfeldt*. Uppsala: Iustus.
- Sterzel 2**, Fredrik (2012). 'Legalitetsprincipen', i Lena Marcusson (red.) *Offentligrättsliga principer*. Uppsala: Iustus.
- Strömberg**, Håkan och Bengt Lundell (2011) *Sveriges författning*. Upplaga 21. Lund: Studentlitteratur.
- Suksi 1**, Markku (2002). *Finlands statsrätt: en sammanställning av material och tolkningar i anslutning till Finlands grundlag*. Åbo: Institutet för mänskliga rättigheter.
- Suksi 2**, Markku (2018). 'Common Roots of Nordic Constitutional Law? Some Observations on Legal-Historical Development and Relations between the Constitutional Systems of Five Nordic Countries', in Helle Krunke & Björg Thoeraensen (red.) *The Nordic Constitutions*. Oxford: Hart Publishing.
- Svedelius**, Wilhelm Erik (1856). *Om Stats-rådets ansvarighet*. Uppsala: J. Sundvallson.
- Svenskt biografiskt lexikon**. Stockholm.
- Svenska män och kvinnor**. *Biografisk uppslagsbok*. Stockholm: Bonnier.
- Thorarensen**, Björg (2018) 'Mechanisms for Parliamentary Control of the Executive', in Helle Krunke & Björg Thorarensen *The Nordic Constitutions*. Oxford: Hart Publishing.
- Warnling-Nerep**, Wiveka, Annika Lagerqvist Veloz Roca, Hedvig Bernitz & Lena Sandström (2015) *Statsrättens grunder*. Femte upplagan. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Wennberg**, Bertil, Ingvar Mattson & Peder Nielsen 'Konstitutionsutskottets granskning av regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004', i *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2008 nr 3.
- Zahle 1**, Henrik (1996). *Dansk forfatningsret 2 Regering, forvaltning og dom*. København: Christian Ejlers Forlag.
- Zahle 2**, Henrik (2006). *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*. 2 udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Zetterström**, Stefan & Anna-Sara Lind (2016) *Offentlig rätt*. Andra upplagan. Stockholm: Liber.